



**Assembleia Legislativa  
do Estado do Ceará**



# **II CONGRESSO CEARENSE DE DIREITO ELEITORAL**

**Homenagem ao jurista cearense  
Aroldo Mota (*in memoriam*)**

**Coordenador:  
Leonardo Roberto Oliveira de Vasconcelos**

**Organizadores:  
Kamile Moreira Castro  
Rodrigo Martiniano Ayres Lins  
Bleine Queiroz Caúla**

**EDIÇÕES  
INESP**



**Assembleia Legislativa  
do Estado do Ceará**



# **II CONGRESSO CEARENSE DE DIREITO ELEITORAL - CONCEDE -**

Organizadores:  
Kamile Moreira Castro  
Rodrigo Martiniano Ayres Lins  
Bleine Queiroz Caúla

# II CONGRESSO CEARENSE DE DIREITO ELEITORAL - CONCEDE-



**Assembleia Legislativa  
do Estado do Ceará**

Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o  
Desenvolvimento do Estado do Ceará

Fortaleza - Ceará

2021

Copyright © 2021 by INESP

Coordenação Editorial

**João Milton Cunha de Miranda**

Assistente Editorial

**Rachel Garcia, Valquiria Moreira**

Coordenação

**Leonardo Roberto Oliveira de Vasconcelos**

Revisão ABNT

**Bleine Queiroz Caúla**

Diagramação

**Mario Giffoni**

Capa

**Jose Gotardo Filho**

Revisão língua portuguesa

**Sandra Bastos Mesquita**

Coordenação de impressão

**Ernandes do Carmo**

Impressão e acabamento

**Inesp**

**Edição Institucional da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará**

**VENDA E PROMOÇÃO PESSOAL PROIBIDAS**

Catalogado na Fonte por: Daniele Sousa do Nascimento CRB-3/1023

---

C749 Congresso Cearense de Direito Eleitoral – CONCEDE (2. : 2019:  
Fortaleza, CE)

II Congresso Cearense de Direito Eleitoral – CONCEDE [livro eletrônico] / organizadores, Kamile Moreira Castro, Rodrigo Martiniano Ayres Lins, Bleine Queiroz Caúla. – Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, INESP, 2021.

1455 Kb ; PDF

Informações da capa: Coordenador, Leonardo Roberto Oliveira de Vasconcelos.

Homenagem ao jurista cearense Aroldo Mota (in memoriam)

ISBN: 978-65-88252-40-6

1. Direito Eleitoral – Brasil. I. Castro, Kamile Moreira II. Lins, Rodrigo Martiniano Ayres. III. Caúla, Bleine Queiroz. IV. Vasconcelos, Leonardo Roberto Oliveira de. V. Ceará. Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado. VI. Título.

CDD 341.28

---

Permitida a divulgação dos textos contidos neste livro, desde que citados autores e fontes.

**Inesp**

Av. Desembargador Moreira, 2807

Ed. Senador César Cals de Oliveira, 1º andar

Dionísio Torres

CEP 60170-900 – Fortaleza - CE - Brasil

Tel: (85)3277.3701 – Fax (85)3277.3707

al.ce.gov.br/inesp

inesp@al.ce.gov.br

## APRESENTAÇÃO

**A** legitimação, o aperfeiçoamento, a eficácia das normas eleitorais, que visam garantir a soberania e a participação popular, o exercício pleno da democracia e a lisura das eleições foram alguns dos assuntos discutidos durante o II Congresso Cearense de Direito Eleitoral - Concede II. Realizado em 2019, o evento contou com a participação de advogados, professores, autoridades, além de um público formado por estudantes e profissionais do Direito, da Contabilidade, da Sociologia e da Ciência Política. Estiveram também presentes políticos, servidores em geral e demais interessados na temática.

O Auditório João Frederico Ferreira Gomes, da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará - ALCE -, foi palco de eloquentes debates sobre o Direito Eleitoral. O espaço de pesquisa do evento contemplou seis Grupos de Trabalhos - GTs, para a apresentação dos resumos expandidos que integram esses anais. São eles: Reforma Política: acertos, desacertos e perspectivas; Abuso de poder nas disputas eleitorais; Impacto das redes sociais nas eleições; A judicialização das eleições e da megapolítica; Direito e pós-democracia; Arrecadação e prestação de contas de campanha.

O II Concede premiou os estudiosos do Direito Eleitoral, reunindo seus trabalhos nesta obra, que a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará tem a honra de publicar, por meio de seu Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Ceará - Inesp, propiciando, com isso, a socialização de temas atuais e caros ao Estado Democrático de Direito, fortalecendo uma educação cidadã no Brasil e aproximando a sociedade da consciência do voto limpo e consciente.

**Deputado Evandro Leitão**

Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

## PRÓLOGO

O Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará – Inesp –, criado em 1988, é um órgão técnico e científico de pesquisa, educação e memória. Ao idealizar e gerenciar projetos atuais que se alinhem às demandas legislativas e culturais do Estado, objetiva ser referência no cenário nacional.

Durante seus mais de 30 anos de atuação, o Inesp prestou efetiva contribuição ao desenvolvimento do estado, assessorando, por meio de ações inovadoras, à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Dentre seus mais recentes projetos, destacam-se o Edições Inesp e o Edições Inesp Digital, cujos objetivos são: editar livros, coletâneas de legislação e periódicos especializados. O Edições Inesp Digital obedece um formato que facilita e amplia o acesso às publicações, de forma sustentável e inclusiva. Além da produção, revisão e editoração de textos, ambos os projetos contam com um núcleo de Design Gráfico.

As Edições Inesp Digital já se consolidaram. A crescente demanda por suas publicações segue uma média de quarenta mil downloads por mês e alcançou um milhão de acessos. As estatísticas demonstram um crescente interesse nas publicações, com destaque para as de Literatura, Ensino, Legislação e História, estando a Constituição Estadual e o Regimento Interno entre os primeiros colocados.

O livro Congresso Cearense de Direito Eleitoral - Concede II, organizado por Kamile Moreira Castro, Rodrigo Martiniano A. Lins e Blaine Queiroz Carla, é mais uma obra que compõe as Edições Inesp Digital e que enriquece o seu catálogo amplo e diverso de publicações.

**Prof. Dr. João Milton Cunha de Miranda**

Diretor Executivo do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará

## PREFÁCIO

O tempo passa rápido. Em um piscar de olhos, o que era futuro vira presente, e o agora se torna passado sem nem percebermos. Por isso, pensar o futuro deixou de ser uma preocupação para roteiristas de ficção científica para ser, na verdade, um necessário e perene exercício de prudência reflexiva. O amanhã, com todas as suas incertezas, possibilidades e desafios, está a nossa porta e não adianta fugir disso.

Dentro desse contexto, é louvável a iniciativa da comissão organizadora do Congresso Cearense de Direito Eleitoral de escolher o tema "Democracia além das eleições: confronto político, tecnologia e participação cidadã" como eixo central do evento, com vários subtemas de alta relevância para o contexto eleitoral presente e futuro: (a) reforma política; (b) abuso de poder nas disputas eleitorais; (c) o impacto das redes sociais nas eleições; (d) a judicialização das eleições e a judicialização da megapolítica; (e) direito e pós-democracia; (f) arrecadação e prestação de contas de campanha.

Pensar o futuro é um exercício de imaginação. E a capacidade de criar realidades imaginadas, como já diria Harari, é uma capacidade essencialmente humana. Podemos falar e acreditar em coisas que ainda não aconteceram e assim criar realidades paralelas. Essa é talvez a característica mais singular da linguagem dos sapiens.

Essa capacidade de pensar mundos imaginários torna possível o planejamento da incerteza, a detecção de tendências e a antecipação de desafios que ainda virão. E os desafios são muitos, sobretudo quando pensamento em democracia e contexto eleitoral.

O futuro da eleição pode ser pensando pelo menos em duas perspectivas: a de um futuro próximo (as próximas eleições!) e a de um futuro distante (as eleições das próximas gerações).

Para o futuro próximo, o cenário que se desenha não é tranquilizador. O presente já traz algumas ameaças que parecem se intensificar cada vez mais.

Ninguém pode saber ainda qual será o legado pandêmico, até porque a pandemia da COVID-19 ainda é presente, e a crise econômica que se antecipa apenas aumenta a angústia de um futuro incerto.

No contexto eleitoral, o impacto pandêmico é notório. A chamada "festa da democracia" perde um pouco de seu encanto quando o distanciamento social e as medidas de proteção sanitária restringem as manifestações populares e reduzem as possibilidades do debate político. Por outro lado, o exemplo que deve ser dado pelos políticos, no cumprimento às regras sanitárias, também exige um rigoroso acompanhamento por parte dos órgãos de fiscalização, algo que já foi uma constante na eleição de 2020. Espera-se que, na próxima eleição, podemos todos festejar plenamente a democracia, sem essas amarras impostas pelo coronavírus.

No campo do debate político, a polarização, a intransigência e o radicalismo ideológico também exigem uma atenção especial. O pluralismo de pensamento é positivo. A divergência de ideias é natural em uma sociedade plural e multifacetada. O dissenso é esperado quando se tem pessoas com projetos de vida diferentes compartilhando o mesmo espaço e convivendo em sociedade. Porém, a intolerância, o discurso de ódio e a violência real ou simbólica não podem ser tolerados.

Nesse cenário conturbado, o direito tem um papel fundamental, na medida em que pretende funcionar como um mediador para a convivência pacífica, buscando o equilíbrio, a imparcialidade e a prudência. O direito eleitoral, em particular, tem uma das missões mais árduas: garantir a equidade do jogo eleitoral no meio de um turbilhão de interesses e valores que se chocam de modo cada vez mais intenso.

O Grupo de Trabalho 5, da presente coletânea de estudos, tem por objeto a análise das conexões entre direito e pós-democracia, abordando pontualmente diversos problemas daí decorrentes. Estudos sobre a erosão democrática, o discurso antidemocrático e a pós-verdade já sinalizam alguns desafios que estamos enfrentando.

Do mesmo modo, o avanço tecnológico, com a disseminação de informações em larga escala, tem produzido, paradoxalmente, muita ignorância, mentiras e desinformação.

O Grupo de Trabalho 3 trata precisamente do impacto das redes sociais nas eleições, com artigos sobre fake news, notícias fraudulentas, inclusão digital e política de dados.

Nessa seara, os desafios também são enormes.

É preciso cada vez mais valorizar a razão, o rigor analítico e as virtudes epistêmicas, sem cercear o exercício legítimo da liberdade de expressão. Uma das tarefas mais árduas da jurisdição eleitoral é precisamente delimitar com justeza o que é exercício legítimo de um direito fundamental e o que é abuso.

Outra tônica nos debates políticos atuais e que tende a se intensificar no futuro próximo é o ódio discursivo e até emocional. Os grupos políticos não se enxergam como parceiros com ideias divergentes em um projeto comum, mas como inimigos lutando uns contra os outros.

Isso dificulta a plenitude do exercício da cidadania, na medida em que inviabiliza, na prática, a realização de um debate construtivo e desestimula a participação de pessoas moderadas na arena política. Quando os extremos dominam a arena política, muitas vozes são silenciadas.

Por isso, o direito eleitoral também tem um papel importante na busca de uma ética do discurso político que valorize a empatia, a alteridade e o respeito ao outro. Esse é, aliás, o fundamento do próprio direito, na medida em que a dignidade humana significa que todas as pessoas, por mais diferentes que sejam, merecem ser tratadas com igual respeito e consideração.

Mas o papel do direito eleitoral, e da própria justiça eleitoral, também é bastante limitado e, ele próprio, está sujeito a uma reflexão crítica. Afinal, que justiça queremos?

Nesse ponto, o Grupo de Trabalho 4 discute "a judicialização das eleições e judicialização da megapolítica". É um tema bastante sensível, pois envolve a legitimidade da jurisdição e as suas tensões com o processo democrático. Qual o sentido do direito? Qual o papel dos juízes? Quais são os limites e possibilidades do exercício da jurisdição? Como conciliar um governo democrático – do povo, pelo povo, com o povo – com o protagonismo de órgãos judiciais que não possuem representatividade popular?

Como se vê, não são questões fáceis de enfrentar. Mas precisam ser enfrentadas, e rapidamente, porque o exercício do poder precisa passar constantemente por testes de legitimidade. Tanto mais no Brasil, em que a democracia é sempre uma obra em devir, um processo inacabado e contínuo que precisa ser sempre reafirmado.

Para além dessas especulações sobre o futuro próximo, a nossa capacidade de pensar o futuro pode nos levar a voos imaginários ainda mais altos.

As eleições do futuro prometem ser bem diferentes daquilo que conhecemos. Já avançamos tremendamente quando saltamos do voto em papel para a urna eletrônica. Mas a tecnologia tende a proporcionar mudanças ainda mais disruptivas.

É possível pensar, por exemplo, em modelos de democracia direta, de baixo custo, em que os eleitores escolhem não apenas os seus representantes, mas também deliberam diretamente sobre temas polêmicos, assumindo sem intermediários o exercício do poder.

É possível sonhar, também, em um mundo em que o abuso do poder político e econômico é mitigado por um sistema de controle social bem consolidado e eficiente. Quem sabe, nesse mundo utópico, as pessoas pratiquem espontaneamente a ética do discurso e estejam entusiasmadamente em busca da verdade e da justiça, enxergando o "adversário político" como um ser humano que pode enriquecer o ponto vista e ampliar os horizontes.

Talvez possamos imaginar até mesmo um mundo em que as pessoas são tão conscientes do respeito ao próximo que sequer são necessárias regras eleitorais, justiça eleitoral ou mesmo direito eleitoral.

Enquanto esse sonho não se realiza, debater o futuro das eleições e as eleições do futuro é uma tarefa urgente. A presente coletânea de artigos é um contributo nessa direção.

Fortaleza, junho de 2021.

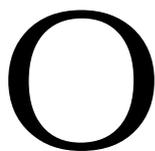
**George Marmelstein**

Mestre em Direito Constitucional (UFC)

Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra

Juiz Federal e Juiz do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará

## NOTA DOS ORGANIZADORES



Congresso Cearense de Direito Eleitoral – CONCEDE foi criado no ano de 2017. É um projeto acadêmico com compromisso científico de promover a pesquisa do Direito Eleitoral e áreas interdisciplinares.

O II Concede, cujo tema foi “Democracia para além das eleições”, realizou-se nos dias 30, 31 de outubro e 1º de novembro de 2019. O volume 2 reúne os resumos expandidos de autores de diferentes Estados brasileiros, aprovamos por comissão científica e submetidos a apresentação oral durante o evento e homenageia o jurista Aroldo Mota, in memoriam, em reconhecimento a sua inegável e obstinada dedicação à carreira jurídica.

Somos gratos pela oportunidade dada pelo Inesp e a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, que viabilizaram a edição desta obra com uma impecável qualidade. O Inesp possui grandes projetos culturais para publicação de livros e oportuniza de forma democrática espaço a novos escritores, a bem da cultura do nosso país e, em especial, do Ceará.

No ano de 2021, o CONCEDE completará três edições, no mês de novembro. A edição traz o tema “O futuro das eleições e as eleições do futuro”. O edital contempla dez Grupo de Trabalhos: Tecnologia, Integridade do Processo Eleitoral e exercício do direito ao voto; Os impactos da LGPD no processo eleitoral; O futuro dos partidos políticos; A nova propaganda eleitoral; Propostas para os novos Códigos Eleitoral e de Processo Eleitoral; Os desafios das campanhas eleitorais em meio a pandemia de Covid-19; Corrupção, improbidade administrativa, Ilícitos eleitorais e novas formas de abuso de poder; Alternativas sustentáveis para as eleições; Políticas afirmativas e inovações no processo eleitoral e Políticas de vida e morte no Brasil contemporâneo.

Esperamos que os artigos que integram a presente obra coletiva surtam reflexões que permitam o aperfeiçoamento do processo eleitoral no Brasil, dada a abrangência e profundidade com o que os temas foram tratados, a amiudar a qualidade de nossa Democracia, que não se restringe a existência de eleições periódicas.

**Kamile Moreira Castro**  
**Rodrigo Martiniano Ayres Lins**  
**Bleine Queiroz Caúla**

## **AUTORES:**

Allisson Rafael Felinto Leitão  
André Patrício Silva Oliveira  
Ângela Issa Haonat  
Arthur Martins Marques Navarro  
Bleine Queiroz Caúla  
Caio Rodrigues Gonçalves  
Carlos César Osório de Melo  
Carolina Postigo Silva  
Christiane de Holanda Camilo  
Cleórbete Santos  
Daniel Monteiro da Silva  
Dayane Nayara Alves  
Emmanuel Roberto Girão de Castro Pinto  
Erica Silva Teixeira  
George Emanuel Oliveira Silva  
Humberto Coelho Rabelo  
Igor Moura Rodrigues Teixeira  
Isadora Mourão Gurgel Peixoto Alves  
Israel Rêmora Pereira de Aguiar Mendes  
Jamyllle Rabelo Cavalcante  
Jana Maria Brito  
Jéssica Teles de Almeida  
João Pedro Batista Correia Carvalho  
Júlia Maia de Meneses  
Lígia Vieira de Sá e Lopes  
Lisandra Cristina Lopes  
Luciana Carneiro de Oliveira  
Luís Sérgio Barros Cavalcante Júnior  
Luiz Rodrigues de Carvalho Neto  
Maria Eduarda Duarte Beltrão  
Natallie Alves de Almeida  
Renan Rodrigues Pessoa  
Robert Davison Nunes Saraiva  
Rodrigo Martiniano Ayres Lins  
Thiago Melo Façanha  
Thiago Mendes de Almeida Férrer  
Tito Lívio de Araújo Moraes Pinto  
Victor Rafael Fernandes Alves  
Vitória Régia de Oliveira Monteiro

## SUMÁRIO

### **GT 1 - REFORMA POLÍTICA: ACERTOS, DESACERTOS E PERSPECTIVAS**

REFORMA POLÍTICA: ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DO RETORNO DO VOTO IMPRESSO PARA GARANTIA DA DEMOCRACIA ..... 17

Emmanuel Roberto Girão de Castro Pinto

Carlos César Osório de Melo

A "JUSTA CAUSA" PARA A MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA NOS CASOS DE LEGENDAS QUE NÃO ALCANÇAM A CLÁUSULA DE BARREIRA: UM ESTUDO DE CASO NO SENADO FEDERAL ..... 28

Daniel Monteiro da Silva

Renan Rodrigues Pessoa

REFORMA POLÍTICA E SISTEMAS ELEITORAIS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS..... 41

Jamylle Rabelo Cavalcante

Humberto Coelho Rabelo

A EMENDA CONSTITUCIONAL 97/2017: O MULTIPARTIDARISMO E A REFORMA DO SISTEMA POLÍTICO..... 48

Luís Sérgio Barros Cavalcante Júnior

Jéssica Teles de Almeida

### **GT 2 - ABUSO DE PODER NAS DISPUTAS ELEITORAIS**

ABUSO DE PODER RELIGIOSO: O USO DA DOMINAÇÃO CARISMÁTICA DO LÍDER RELIGIOSO E OS LIMITES DE ATUAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL 61

Arthur Martins Marques Navarro

Israel Rêmoreira Pereira de Aguiar Mendes

Luiz Rodrigues de Carvalho Neto

FRAUDE ÀS COTAS DE GÊNERO NAS CANDIDATURAS DAS MULHERES ÀS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS ..... 73

Isadora Mourão Gurgel Peixoto Alves

Jéssica Teles de Almeida

### **GT 3 - O IMPACTO DAS REDES SOCIAIS NAS ELEIÇÕES**

A PROPAGAÇÃO DE NOTÍCIAS FRAUDULENTAS NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO E OS DESAFIOS PARA MINIMIZAR SUA INFLUÊNCIA NOS RESULTADOS DAS ELEIÇÕES ..... 89

Luciana Carneiro de Oliveira

Thiago Melo Façanha

*FAKE NEWS* NA POLÍTICA: UMA ANÁLISE DA ERA DO PÓS-VERDADE... 102

Allisson Rafael Felinto Leitão

Robert Davison Nunes Saraiva

André Patrício Silva Oliveira

A TUTELA JURÍDICA DO USO DE DADOS PESSOAIS NO PROCESSO ELEITORAL: DIÁLOGO ENTRE A LEGISLAÇÃO ELEITORAL, O MARCO CIVIL DA INTERNET E A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS ..... 112

João Pedro Batista Correia Carvalho

Jéssica Teles de Almeida

Jana Maria Brito

ELEIÇÕES E A INCLUSÃO SOCIAL E DIGITAL DA COMUNIDADE SURDA 126

Carolina Postigo Silva

REDES SOCIAIS, DADOS PESSOAIS E ELEIÇÕES NO BRASIL: UMA NOVA FRONTEIRA DE DESAFIOS .....	137
Ângela Issa Haonat	
Christiane de Holanda Camilo	
Cleórbete Santos	

#### **GT 4 - A JUDICIALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES E JUDICIALIZAÇÃO DA MEGAPOLÍTICA**

CONSIDERAÇÕES SOBRE A APLICABILIDADE DA TUTELA DE EVIDÊNCIA NAS AÇÕES ELEITORAIS .....	151
George Emanuel Oliveira Silva	
Rodrigo Martiniano Ayres Lins	
UM BREVE PANORAMA DA JUDICIALIZAÇÃO DA LISTA DE INELEGIBILIDADES NA CORTE DE CONTAS POTIGUAR .....	161
Victor Rafael Fernandes Alves	
O EFEITO <i>BACKLASH</i> À LUZ DO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO E POPULAR .....	170
Vitória Régia de Oliveira Monteiro	
Igor Moura Rodrigues Teixeira	
Natallie Alves de Almeida	
PARTIDOS POLÍTICOS E TRIPARTIÇÃO DE PODERES: A CRIMINALIZAÇÃO DAS AGREMIÇÕES ATRAVÉS DO ATIVISMO JUDICIAL .....	184
Erica Silva Teixeira	

#### **GT 5 - DIREITO E PÓS-DEMOCRACIA**

O DIREITO ELEITORAL E A TRANSPARÊNCIA ELEITORAL COMO FERRAMENTA DEMOCRATIZANTE .....	199
Tito Lívio de Araújo Moraes Pinto	
Maria Eduarda Duarte Beltrão	
DIREITO E POLÍTICA IDENTITÁRIA: INCLUSÃO OU EROSÃO DEMOCRÁTICA? .....	213
Lisandra Cristina Lopes	
Jéssica Teles de Almeida	
EFEITOS DO DISCURSO ELEITORAL ANTIDEMOCRÁTICO NA ERA DA PÓS- VERDADE .....	224
Caio Rodrigues Gonçalves	
ENSINO DO DIREITO ELEITORAL COMO FERRAMENTA DEMOCRÁTICA DE CIDADANIA E DA FORMAÇÃO ELEITORAL .....	232
Bleine Queiroz Caúla	
Dayane Nayara Alves	
Júlia Maia de Meneses	

#### **GT 6 - ARRECADAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA**

DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS ELEITORAIS EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE EXTRATOS BANCÁRIOS .....	253
Lígia Vieira de Sá e Lopes	
A EFETIVIDADE DAS DECISÕES DA JUSTIÇA ELEITORAL NO JULGAMENTO DAS CONTAS DE CAMPANHA CONSIDERADAS "NÃO PRESTADAS" .....	261
Thiago Mendes de Almeida Férrer	

# **GT 1 - REFORMA POLÍTICA: ACERTOS, DESACERTOS E PERSPECTIVAS**



# **REFORMA POLÍTICA: ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DO RETORNO DO VOTO IMPRESSO PARA GARANTIA DA DEMOCRACIA**

**Emmanuel Roberto Girão de Castro Pinto**

Mestre em Direito (Universidade Federal do Ceará - UFC). Professor da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

**Carlos César Osório de Melo**

Graduado. Aluno de Pós-graduação *lato sensu* da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

## **INTRODUÇÃO**

A ideia de democracia surgiu na Grécia antiga com o político e filósofo Clístenes, um aristocrata ateniense, que liderou uma revolta popular e instituiu o sistema de voto e representação política na cidade-Estado de Atenas.

A partir disso, o cidadão que fosse alistado poderia votar na assembleia, criando-se, portanto, um modelo de representação direta. Nesse contexto, a consulta popular tinha grande relevância na sociedade ateniense, uma vez que era utilizada para deliberar sobre diversos assuntos de interesses locais (FUNARI, 2002). Com efeito, a partir da reorganização espacial dos territórios e do aumento populacional, o que desaguou em uma maior complexidade das cidades, a representação direta tornou-se inviável, sendo substituída por um modelo de representação indireta. Por conseguinte, as decisões políticas que outrora eram levadas à Ágora, atualmente – em países considerados democráticos –, são exercidas precipuamente, por representantes eleitos através do sufrágio.

Nesse sentido, o voto, como instrumento de exercício da cidadania, passa a demandar uma especial proteção por parte do poder público, que deve garantir a segurança necessária para a manutenção da higidez do processo eleitoral. Nessa esteira, contrapõe-se à confiabilidade das urnas eletrônicas, a impressão do voto como mecanismo de auditoria das eleições. Assim, por meio de uma pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa, esse trabalho pretende analisar a necessidade do retorno da utilização do voto impresso, agregado ao sistema eletrônico de votação e as garantias desse modelo, para a se-

gurança das eleições e conservação da democracia, tema discutido no âmbito da reforma política.

## **1 DO VOTO IMPRESSO**

O voto impresso é um procedimento de auditoria utilizado, em caso de suspeita da ocorrência de fraude, para contraditar o resultado das eleições publicado pela Justiça Eleitoral e a quantidade de votos coletados em determinada urna eletrônica, que teria que ser equipada com uma impressora responsável por imprimir o comprovante do voto a ser depositado em compartimento lacrado, sem identificação e inacessível ao eleitor.

A ideia da utilização do voto impresso, simultaneamente ao sistema eletrônico de votação brasileiro, foi introduzida desde a implantação do processo de digitalização das eleições. O modelo de urna eletrônica utilizado nas eleições municipais de 1996 possuía uma impressora acoplada, destinada ao voto impresso, que era depositado diretamente na urna eletrônica, sem que o eleitor tivesse qualquer contato com o papel impresso. Naquela ocasião, o voto impresso não tinha finalidade de promover auditoria, mas, apenas, garantir que em caso de falha nos componentes da urna, a votação realizada não seria perdida. O projeto foi logo abandonado devido aos altos custos.

Em 2002, a Lei nº 10.408 reintroduziu o voto impresso no Brasil, não mais com a finalidade de resguardar o voto depositado na urna, mas com a ideia de ampliar a segurança e a fiscalização do voto eletrônico, como constava na ementa da citada lei. O referido normativo alterou o artigo 59 da Lei 9.504, de 1997, introduzindo o parágrafo 4º, que passou a vigorar com a seguinte redação: A urna eletrônica disporá de mecanismo que permita a impressão do voto, sua conferência visual e depósito automático, sem contato manual, em local previamente lacrado, após conferência pelo eleitor (BRASIL, 1997).

A reintrodução do voto impresso ensejou diversos problemas como a formação de longas filas nas seções de votação, além do registro de um grande número de ocorrências de defeito nas impressoras, tendo como consequência, uma nova alteração da Lei das Eleições, desta feita, com a revogação do mencionado artigo 4º da Lei nº 9.504, pela Lei nº 10.740, de 1º de outubro de 2003, mas com a implantação do Registro Digital do Voto (RDV), para dar mais confiabilidade ao sistema eletrônico de votação.

Em setembro de 2009, uma nova tentativa de reintroduzir o voto impresso foi feita pela Lei nº 12.034, que em seu artigo 5º, instituiu a impressão do voto para fins de conferência do eleitor, a partir das eleições de 2014. O referido artigo foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.543, que o declarou inconstitucional, abolindo mais uma vez o voto impresso da legislação pátria. Ocorre que, após as eleições de 2014, a candidata da situação e presidente do Brasil, à época, Dilma Rousseff, reelegeu-se com uma pequena margem de votos em relação ao seu adversário Aécio Neves, gerando desconfiança, em uma sociedade que se encontrava dividida politicamente.

Em virtude dos diversos questionamentos que foram feitos sobre a segurança e a confiabilidade do sistema eletrônico de votação, a Lei nº 13.165, de 1995, conhecida como minirreforma eleitoral, acabou por reinserir o voto impresso no Brasil, o qual mais uma vez, foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade, dessa vez ajuizada pela Procuradoria Geral da República. Ainda não houve uma decisão definitiva de mérito, sobre a constitucionalidade ou não, da adoção do voto impresso no sistema eletrônico de votação nos moldes aprovados. No momento, os debates orbitam principalmente sobre a necessidade de um mecanismo de auditoria, para garantia da higidez do processo eleitoral.

## **2 DOS MECANISMOS DE SEGURANÇA DA URNA ELETRÔNICA**

Em relação ao aspecto da intangibilidade do voto, o sistema eletrônico de votação brasileiro, pode ser considerado como um dos mais seguros do mundo. Seu *hardware* é criptografado e de uso exclusivo da Justiça Eleitoral não aceitando a instalação de qualquer aplicativo ou equipamento, que não seja validado pelo Tribunal Superior Eleitoral, o que garante uma identidade digital, além de assegurar que as informações sejam autênticas desde a origem.

As urnas eletrônicas são lacradas em audiência pública, com a participação dos partidos políticos e coligações, Ministério Público, OAB, representantes das Forças Armadas, entre outros autorizados a tomar parte por disposição legal. O sistema é apresentado e, após o processo de assinatura digital, é gerado um código único (*hash*) que garante a identidade do equipamento. A alteração de um único caractere no código fonte acarreta a invalidação do sistema em virtude da incompatibilidade com o programa original. O relatório *hash* é

disponibilizado na internet, no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a fim de dar transparência e permitir que qualquer cidadão possa conferir se o programa utilizado na urna foi o mesmo autenticado na cerimônia pública.

A partir de 2009, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a fim de aprimorar ainda mais a segurança do sistema eleitoral, estabeleceu o teste público de segurança, que consiste na disponibilização dos sistemas usados na urna eletrônica para investigadores da área da tecnologia da informação em um ambiente controlado na sede do TSE em Brasília. Os participantes são instados a promover ataques ao sistema, com a finalidade de encontrar falhas que violem a integralidade ou o anonimato dos votos. Na ocasião dos testes, o TSE forneceu aos participantes, acesso aos componentes eletrônicos e programas utilizados na urna eletrônica, no intuito de testar a sua segurança.

Após a fase final de verificação dos sistemas, é produzido um relatório com o resumo dos achados, o qual é encaminhado para a Secretaria de Tecnologia de Informação da Justiça Eleitoral, a fim de que todas as vulnerabilidades, eventualmente, encontradas, sejam corrigidas e os códigos fontes revisados antes do sistema ser utilizado na próxima eleição. A partir de 2016, por força da Resolução 23.444/2015 do Tribunal Superior Eleitoral, o teste de segurança da urna eletrônica passou a ser obrigatório.

A fim de reforçar ainda mais a segurança do sistema eletrônico de votação, instituiu-se também o sistema de votação paralela, que consiste em um procedimento realizado em audiência pública no dia da eleição, quando algumas urnas eletrônicas já instaladas em seus locais de votação, são sorteadas e levadas, após a devida substituição por outras em iguais condições de uso, para o Tribunal Regional Eleitoral (TER) respectivo. As urnas eletrônicas sorteadas são submetidas à votação nas mesmas condições em que ocorreria na seção eleitoral, mas com registro em paralelo dos votos depositados. Os votos são registrados em cédulas de votação e replicados na urna. Ao final da votação "é feita a apuração, comparando-se o resultado das cédulas de papel com o da urna eletrônica. Todo o processo é filmado a fim de dar ainda mais transparência" (COIMBRA, 2014, s.p.).

Ainda na esteira da segurança, a Lei nº 9.504, de 1997, em seu artigo 68, prevê que ao final da votação, o presidente da mesa receptora imprima o boletim de urna com a apuração dos votos da sua seção. O referido documento é uma importante ferramenta de fiscalização

das eleições, devendo ser impresso em, no mínimo, cinco vias, sendo uma afixada na própria seção eleitoral, outra entregue ao representante do Comitê Interpartidário, formado por pessoas indicadas pelos partidos políticos e outras três encaminhadas ao local onde está sendo realizado o processo de apuração.

O acesso ao boletim de urna de todas as seções eleitorais, assim que termina a votação, permite que os partidos fiscalizem a apuração, inclusive realizando uma totalização paralela, além de verificarem se os votos computados na seção eleitoral correspondem aos mesmos divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Em 2018, os boletins de urna passaram a conter um QR Code, um código com símbolos bidimensionais capazes de armazenar uma grande quantidade de informação em um espaço reduzido, que permitem a rápida reprodução dos dados do boletim de urna para um aparelho celular, a partir de uma simples fotografia.

Ainda nesse sentido, não somente os componentes lógicos possuem segurança, mas também os físicos, o que torna improvável a invasão da urna eletrônica no momento da votação, uma vez que as máquinas utilizadas não dispõem de placa de rede, ou seja, não existe qualquer tipo de conexão, seja via rede a cabo, seja por meio de rede *wi-fi*, de modo que as urnas eletrônicas utilizadas pela Justiça Eleitoral, não possuem qualquer dispositivo que permita a conexão com a internet, inviabilizando invasões remotas.

Além de toda a estrutura de segurança contra os ataques externos, a Justiça Eleitoral mantém um protocolo de segurança interno contra possíveis tentativas de violações por parte dos próprios servidores. O sistema faz uma revisão do código fonte acompanhando as atualizações e registrando as mudanças efetuadas no algoritmo, assim como a pessoa responsável pela implementação da referida mudança. Dentro da estrutura do Tribunal Superior Eleitoral, o conhecimento do sistema é segregado entre várias equipes, de forma que a mesma equipe nunca cuida de todo o programa de forma integral.

Com efeito, a equipe responsável pelo *software* de execução da urna, não é a mesma que cuida da parte da totalização dos votos. A quantidade de sistemas eleitorais é tão grande, "que torna impraticável uma pessoa ter o domínio sistemático de todo o processo, a fim de realizar algum ataque" (COIMBRA, 2014, s.p).

Se a possibilidade de invasão é remota considerando barreiras físicas e lógicas da urna eletrônica, a transmissão dos dados para fins de apuração é uma das etapas do processo que, vez por outra, é questionada por parte de algumas pessoas que resistem à utilização das máquinas eletrônicas de voto, pois esse procedimento é feito por meio da rede mundial de computadores. Entretanto, a suposta fragilidade do processo é facilmente contestada, tendo em vista que toda informação é criptografada baseada em uma tecnologia de chaves simétricas e assimétricas, que garantem a autenticidade e o sigilo da informação (FRANÇA, 2017).

A urna eletrônica brasileira possui ainda, um sistema de dupla checagem a partir de uma tabela de correspondências, que consiste na geração de um código único para cada dispositivo de votação. Esse código associa o município, seção, data e hora em que foi feita a carga, código de cartão de memória, além de outros dados. O sistema, após a transmissão dos dados e antes da contabilização do voto, verifica se o dado recebido corresponde à urna registrada para aquela circunscrição e, somente após essa verificação, é que a votação respectiva é computada, reforçando ainda mais a segurança da transmissão da informação.

Com efeito, a Justiça Eleitoral, no intuito de aprimorar ainda mais a segurança do processo de votação, está implementando paulatinamente a verificação biométrica do eleitor, com o objetivo de garantir que o eleitor que se alistou, seja o mesmo que votou naquela seção para qual estava designado, além de inviabilizar também problemas de duplicidade no cadastro. Nesse contexto, para que ao voto na cabina de votação seja liberado, o membro da mesa deve digitar o número do título de eleitor, bem como colher a impressão digital do cidadão. O voto, contudo, está garantido ainda que não seja possível fazer a análise da biometria do eleitor, ocasião em que apenas o presidente da seção pode liberar a urna eletrônica para o voto, com o registro de sua digital, devendo referida ocorrência ser registrada na ata de votação da seção eleitoral respectiva.

### **3 O VOTO IMPRESSO E SUA NECESSIDADE PARA A DEMOCRACIA**

É corolário da democracia, a liberdade de pensamento e expressão política. Não basta, portanto, a garantia do voto livre, mas, sobretudo, que haja procedimentos suficientemente seguros e confiáveis, que

garantam a inviolabilidade do voto. Nesse ponto, o aprimoramento do sistema realizado ao longo dos anos, somado com a transparência proporcionada pelos testes públicos de segurança, tem ajudado a consolidar a digitalização do processo eleitoral no Brasil.

Portanto, quando se defende um sistema eleitoral seguro e livre de interferência, defende-se em primeiro plano a higidez das eleições e, indiretamente, a soberania popular. Nesse sentido, a vontade do povo por meio do voto é elemento indissociável da democracia. Não obstante, a criação de mais um instrumento de auditoria é medida que, a princípio, não deve encontrar resistência por parte do poder público, uma vez que o aumento na confiabilidade dos sistemas deve ser buscado continuamente.

Contudo, destaca-se que, durante todos os anos em que a urna eletrônica foi utilizada, nunca houve a efetiva comprovação de uma fraude que violasse os componentes da máquina de votar ou que adulterasse o resultado da eleição. Ao contrário, a digitalização do processo de votação tem-se mostrado eficiente e suficientemente seguro, o que tem, inclusive, despertado a curiosidade de outros países. Segundo o Instituto Internacional para Democracia e a Assistência Eleitoral (IDEIA internacional), mais de 32 países se valem da tecnologia desenvolvida através da urna eletrônica brasileira em seus processos eleitorais (TSE, 2018).

Por outro lado, na época do processo de votação em cédula, as fragilidades ameaçavam a manifestação democrática do povo em decorrência da grande incidência de fraudes, tais como: a falsificação da cédula de votação, alteração do cadastro eleitoral, entre outros. Com a criação da urna eletrônica, as fraudes que ocorriam no processo de votação e apuração manuais, passaram a se voltar para o elemento volitivo do eleitor, utilizando subterfúgios, como a compra de votos, para influenciar o cidadão. Nesse aspecto, destaca-se o fato de que as fraudes apuradas após o processo de digitalização das eleições, não mostraram qualquer relação com o uso da urna eletrônica, na maioria dos casos, verificou-se somente a ocorrência de mesários que votavam fraudulentamente no lugar de eleitores que não compareceram ou outro mecanismo que depende do componente humano.

Nesse contexto, ainda que o sistema brasileiro apresente constantes demonstrações de desgaste junto à população, somado ao descrédito dos cidadãos nas instituições políticas tradicionais, além da falta de algo que possa despertar a esperança do povo, ressaltando, assim, em

um grande risco de retorno ao autoritarismo com a consequente perda de conquistas históricas do Estado Social e Democrático de Direito, o retorno ao paradigma da pré-digitalização apenas reforça as fragilidades de um sistema que já era malvisto (LINHARES *et al.*, 2016).

A despeito de que o processo eleitoral se encontra em constante evolução, o combate à fraude com a utilização de voto impresso simultâneo ao sistema eletrônico de votação, constitui-se em preciosismo desnecessário, notadamente em um cenário de poucos recursos e que atenta frontalmente, contra a eficiência de um sistema que tem demonstrado ao longo dos anos, que atende aos seus fins de maneira segura. Não obstante, a reintrodução do voto impresso não demonstra qualquer contribuição para o aperfeiçoamento do sistema de votação, uma vez que há perda de segurança e rapidez, tendo em vista, que reinsere no processo eleitoral todos os problemas da votação em cédula, que foram contornados com a introdução do voto digital e que passariam a estarem presentes novamente nas eleições brasileiras.

É bem verdade que a Justiça Eleitoral, enquanto órgão jurisdicional deve pautar-se pela imparcialidade de suas decisões, no entanto, agindo como administração pública em sua função de organizar as eleições, tem o dever de observar os princípios constitucionais, como por exemplo, a eficiência, legalidade e a moralidade. Nessa linha, Carvalho Filho (2018, p. 36) pondera que, "eficiência é a procura da produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional".

Destaca-se ainda que, a reintrodução do voto impresso pode afetar inclusive o princípio do sigilo das votações, uma vez que, nos casos em que houver uma falha na impressão do voto ou travamento de papel na urna eletrônica, a intervenção humana comprometeria o sigilo do voto, tendo em vista, que os votos já registrados até o momento, bem como o voto emanado pelo cidadão, ficariam expostos ao técnico responsável pela substituição da urna, bem como aos fiscais dos partidos políticos ou coligações, que têm o direito de participar dos procedimentos de contingência por expressa disposição legal, conforme consta no artigo 66 da Lei nº 9.504, de 1997.

Considerando que o processo de votação deve permitir plena autonomia ao eleitor, a reintrodução do voto impresso acarretaria problemas para conferência do voto para as pessoas com deficiência visual,

uma vez que o eleitor não teria qualquer contato com o comprovante do voto, necessitando, neste caso, do auxílio de terceiros, o que não ocorre no atual modelo de urna, que é equipado com um dispositivo de áudio para auxílio do eleitor, caso haja necessidade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A democracia direta transfigura-se em um modelo de participação indireta onde o poder político é exercido pelos representantes eleitos pelo povo. Não obstante, ainda que haja participação popular, não se pode falar em democracia, se essa participação não for plenamente livre, sem qualquer tipo de interferência. Diante desse contexto, a atuação do poder público torna-se imprescindível para que os abusos cometidos nas eleições sejam combatidos.

O sistema de votação brasileiro, ante as fragilidades de outrora, evoluiu e transformou-se em um exemplo de segurança e eficiência. O paradigma da automação é alcançado e a urna eletrônica substitui a cédula de votação, como alternativa aos meios arcaicos de coleta de votos. Com efeito, em que pese parte da sociedade desconfiar do sistema de votação brasileiro, algumas vezes por motivações fundadas em notícias falsas disseminadas pela televisão e pela internet, pode-se concluir que a urna eletrônica atende aos fins a que se propõe, qual seja, de garantir a higidez das eleições, sendo, portanto, desnecessário a reintrodução de mecanismos que foram superados, justamente pelos problemas que causavam no passado.

Conclui-se, portanto, que a utilização do voto impresso, tema ainda objeto de debates no âmbito da reforma política, ainda que tenha por objetivo principal dar maior transparência ao processo eleitoral, torna-se um retrocesso, uma vez que é um mecanismo de alto custo de implantação em detrimento do pouco retorno que proporciona. Por outro lado, o sistema eletrônico de votação, com todos os mecanismos de segurança que possui, é suficiente para manutenção da higidez das eleições e, por conseguinte, para o pleno exercício da democracia.

Muito mais que o sistema eletrônico de votação, o legislador brasileiro deve voltar sua atenção para a reforma do sistema eleitoral, buscando meios de garantir a liberdade de escolha do eleitor, em um sistema legítimo que lhe confira representatividade, sentimento raro nos dias atuais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei 9.504/97, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL.. **Lei 10.408, de 10 de janeiro de 2002**. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para ampliar a segurança e a fiscalização do voto eletrônico. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10408.htm). Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL.**Lei 10.740, de 1º de outubro de 2003**. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002, para implantar o registro digital do voto. Brasília, DF, 1º de outubro de 2003. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.740.htm). Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Lei 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Brasília, DF, 29 de setembro de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm). Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF, 29 de setembro de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm). Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4543**. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Carmém Lúcia, 6 de novembro de 2013. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 199, 10 out. 2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4019347>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 23.444/DF**. Dispõe sobre a realização periódica do Teste Público de Segurança (TPS) nos sistemas eleitorais que especifica. Relator Ministro Dias Tóffoli, publicada no Diário da Justiça Eletrônico em 21/05/2015. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-444-de-30-de-abril-de-2015-2013-brasilia-2013-df>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Votação eletrônica é realidade em mais de 30 países**. Sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, publicado em 30/03/2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/impressao/noticias-tse/2018/Marco/votacao-eletronica-e-realidade-em-mais-de-30-paises>. Acesso em: 12 abr. 2019.

CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/704>. Acesso em: 09 abr. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

COIMBRA, Rodrigo Carneiro Munhoz. Por que a urna eletrônica é segura. In: **Escola Judiciária Eleitoral EJE**. n. 6, ano 4. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-4/por-que-a-urna-eletronica-e-segura>. Acesso em: 3 abr. 2021.

FRANÇA, Elainy Akamine. Urna eletrônica, segurança no exercício da cidadania. **Revista de Direito Administrativo**. São Paulo: Pillares, 2017. p. 85-115. Disponível em: <https://livros-e-revistas.vlex.com.br/vid/urna-eletronica-seguranca-no-729078601>. Acesso em: 08 abr. 2019.

FUNARI, Pedro Paulo. *Grécia e Roma*. São Paulo: Contexto, 2002.

LINHARES, Emanuel Andrade *et al.* **Democracia e direitos fundamentais: uma homenagem aos 90 anos do professor Paulo Bonavides**. São Paulo: Atlas, 2016.

# **A “JUSTA CAUSA” PARA A MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA NOS CASOS DE LEGENDAS QUE NÃO ALCANÇAM A CLÁUSULA DE BARREIRA: UM ESTUDO DE CASO NO SENADO FEDERAL**

**Daniel Monteiro da Silva**

Doutorando pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Mestre em Direito Constitucional pela UFRN, Professor de Direito Eleitoral da UFRN, Coordenador do Grupo de Pesquisa em Direito Eleitoral da UFRN (GPDE), Membro fundador do Instituto Potiguar de Direito Eleitoral (IPDE), Procurador Municipal, Advogado Eleitoralista e Professor sócio do INSTITUTO NOVO ELEITORAL.

**Renan Rodrigues Pessoa**

Graduando de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Membro do Grupo de Pesquisa em Direito Eleitoral (GPDE).

## **INTRODUÇÃO**

Em 2017, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 97, que, alterou o art. 17, §3º da Constituição Federal de 1988, ao qual estabeleceu uma nova cláusula de barreira, limitando o acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão, aos partidos que alcançarem os patamares mínimos decididos pela referida Emenda. Todavia, a grande inovação da EC 97/2017 foi incluir uma nova hipótese de justa causa, isto é, possibilitar a mudança de partido do parlamentar sem a perda da titularidade do mandato popular. Em seu §5º foi dada a possibilidade ao parlamentar de partido que não alcançou a cláusula de barreira, a permissão para a mudança de legenda, sem perda de mandato.

As eleições de 2018 serviram de teste para as atuais novas regras. Destaque-se que, na atual legislatura, 21 partidos alcançaram a cláusula de barreira, podendo obter acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda. Entretanto, as outras 14 legendas que não alcançaram o referido índice, vêm sofrendo dificuldades, em especial, com a perda de parlamentares para outras agremiações que ultrapassaram a cláusula de desempenho, utilizando a nova regra instituída pela EC 97/2017 (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019).

No Senado Federal, a inovadora hipótese de justa causa vem possibilitando que senadores de partidos que não alcançaram a cláusula, mudem para partidos com maior estrutura e poder parlamentar

na citada Casa Legislativa. Cabe ressaltar, que o STF em entendimento feito pela ADIn n° 5081-DF, já permitia a mudança de legenda sem perda de mandato, nos casos de candidatos eleitos pelo sistema majoritário, incluindo-se aí, o caso dos senadores e seus suplentes. Assim, levantam-se questionamentos se a nova regra de justa causa, não seria mais uma forma de enfraquecimento da representação das minorias e de fortalecimento dos grandes partidos.

Sendo assim, o objetivo do presente trabalho é fazer um estudo de caso das mudanças partidárias no Senado Federal ocorridas durante a atual legislatura, dada a nova hipótese de justa causa, isto é, nas situações em que as legendas não alcançam a cláusula de barreira. Apresenta-se dessa forma, algumas das problemáticas desta pesquisa: A nova medida impactou diretamente a representação das minorias no Senado Federal? A inovadora hipótese de justa causa se constitui como um elemento de enfraquecimento do pluralismo político na Câmara Alta? A inovação criada pela EC 97/2017, não enfraquece a natureza do mandato representativo? A nova regra criada pela EC 97/2017, não seria uma forma de fortalecer os grandes partidos, em detrimento do declínio das legendas menores?

Para analisar a problemática, o método de abordagem escolhido para conduzir a pesquisa apresentada neste artigo é o dedutivo, cujas técnicas escolhidas com o intuito de viabilizar o método, foram a pesquisa bibliográfica e o uso de dados estatísticos. Assim, foram utilizados os seguintes instrumentos de consulta: a doutrina eleitoralista pátria; o uso das propostas de reforma política no Congresso Nacional; a Constituição e a legislação eleitoral vigente; o uso da jurisprudência do TSE e do STF referente à questão da justa causa, para a mudança partidária e análise das mudanças partidárias realizadas no Senado Federal embasados na nova regra.

Saliente-se que, este trabalho quer aclarar entendimentos sobre quais consequências esta medida trará para o sistema partidário brasileiro. Será avaliado também, se essa nova hipótese de justa causa afetará o principal objetivo do mandato representativo: a correspondência entre a vontade popular traduzida pelo voto e a boa representação política no Parlamento.

## **1 A EC 97/2017 E A POSSIBILIDADE DE MUDANÇA DE PARTIDO NOS CASOS DE LEGENDAS QUE NÃO ALCANÇAM A CLÁUSULA DE BARREIRA**

Embora disposta no art. 17, § 1º da Constituição Federal de 1988, a regra da fidelidade partidária considera em algumas hipóteses, que a mudança de legenda pode ser justificada. Assim, "denomina-se a justa causa, como as situações em que o detentor de um mandato eletivo filia-se a outro partido sem a perda da titularidade do mandato popular" (BARROS, VICTOR, MACHADO, 2019, p. 01).

No propósito de tornar menos lacunosa a questão, o Tribunal Superior Eleitoral editou em 2007, a Resolução nº 22.610, "a qual enumerou os casos em que a saída de partido não configuraria infidelidade partidária, dentre eles: a incorporação ou fusão do partido; a criação de novo partido; a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e grave discriminação pessoal" (GOMES, 2018, p. 163-164).

Do mesmo modo, a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9096/1995), modificada pela Lei nº 13.165/2015, alterou o artigo 22-A, derogando parcialmente a Resolução 22.610/2007, instituiu em seu inciso III, uma nova hipótese de justa causa, facultando ao detentor de mandato eletivo, desligar-se da agremiação a qual foi eleito nos trinta dias seguintes à sua promulgação, sem prejuízo do mandato (MACHADO, 2018, p.134-136).

A Emenda Constitucional nº 97/2017, instituiu no §3º do art. 17 da Constituição Federal, uma cláusula de exclusão, prevendo que os partidos só terão direito aos recursos do Fundo Partidário e ao tempo mínimo de propaganda gratuita no rádio e na televisão, se alcançarem um percentual mínimo de parlamentares eleitos. Saliente-se que, "foram estabelecidas regras de transição para as eleições de 2018, 2022 e 2026, somente produzindo efeitos mais rigorosos, a partir das eleições de 2030" (GOMES, 2018, p. 150).

Para as eleições de 2018, foi instituído que "os partidos só teriam direito ao Fundo Partidários e ao direito de antena, se obtivessem nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou elegeram pelo menos nove De-

putados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação" (GOMES, 2018, p. 151).

Assim, o referido dispositivo incluiu uma nova hipótese de "justa causa" no parágrafo 5º, artigo 17 da Constituição Federal, com o objetivo de possibilitar a migração partidária dos parlamentares filiados a legendas que não alcançaram o citado índice de desempenho. Ficou facultado que, ao eleito por partido que não alcançou a cláusula de barreira contida no § 3º, troque de legenda sem perda de mandato parlamentar. Ademais, "a filiação a outro partido não é levada em consideração para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e do acesso gratuito ao tempo de rádio e TV" (BARROS, VICTOR, MACHADO, 2019, p. 02).

A partir da leitura da norma constitucional, percebe-se que a incidência da hipótese de "justa causa" está ligada a uma condicionante, ou seja, o não preenchimento dos requisitos exigidos pelo parágrafo 3º, art. 17 da Constituição Federal de 1988, última etapa gradativa da cláusula de barreira, que só entrará em vigor nas eleições de 2030. Todavia, quanto à aplicação da referida hipótese para as eleições de 2018, foi observado o art. 3º, inciso I, da citada Emenda. Desta feita, de acordo com Mendes e Branco (2019, p. 811) duas interpretações podem ser retiradas do art. 17, parágrafo 5º da Constituição Federal de 1988:

- i) somente tem aplicação na legislatura de 2031, pois a norma remete ao não preenchimento dos requisitos do artigo 17, parágrafo 3º, da Constituição, última fase da gradativa cláusula de barreira inaugurada pela referida emenda;
- ii) a janela estará aberta no início de cada legislatura aos candidatos cujo partido não alcançou a cláusula de desempenho, considerando a regra de transição, que faculta ao parlamentar buscar uma nova agremiação partidária com a necessária estrutura de fundo partidário e acesso a rádio e tv.

Observa-se que a segunda hipótese é a que tem sido utilizada pelos parlamentares para alegar a "justa causa", já que a Emenda Constitucional 97/2017, estabeleceu a partir de sua normativa, o estímulo de um determinado comportamento. Para que o parlamentar goze de forma plena o seu mandato eletivo, este precisa das condi-

ções necessárias para o seu exercício. Ora, no momento em que a sua agremiação perde as condições de acesso aos recursos financeiros e ao direito de antena, conseqüentemente, sua participação na sigla se torna inviável. Isto posto, o senador ou o deputado, migra para a legenda que alcançou a cláusula de barreira, fortalecendo-a.

Cabe lembrar, que o referido dispositivo constitucional é lacunoso no tocante ao funcionamento parlamentar, isto é, "os requisitos para que o mandatário tenha representatividade no Parlamento, como está filiado a partidos que tenha acesso à distribuição proporcional a cargos na Mesa Diretora, indicação de lideranças partidárias e participação das comissões" (BARROS, VICTOR, MACHADO, 2019, p. 02).

Por isso, o partido REDE Sustentabilidade, protocolou no STF uma ADIn nº 6056, que arguiu a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 3º e parágrafo único do artigo 6º, da Resolução 30/2018 da Câmara dos Deputados, que previam que o partido que não alcançar a cláusula de barreira prevista na EC nº 97, não terá direito a liderança e, em consequência, também não disporá dos cargos e funções que lá seriam lotados. Ressalte-se que, a referida Ação não foi julgada até o presente momento, tornando problemática a representação dos pequenos partidos na Casa Legislativa, já que vem sendo afetado pela hipótese de justa causa disposta no art. 17, parágrafo 5º da Constituição Federal de 1988.

Portanto, o advento da hipótese de "justa causa" para a desfiliação partidária, nas situações em que o partido não alcança a cláusula de barreira, beneficia o mandatário que poderá ter condições de ter melhor representatividade em um partido de maior estrutura. Todavia, já se percebe pelas lacunas vistas nos pressupostos para o funcionamento parlamentar, o quanto a medida pode afetar os pequenos partidos no Parlamento.

## **2 AS MIGRAÇÕES PARTIDÁRIAS E SEUS IMPACTOS NA REPRESENTAÇÃO DAS MINORIAS: UM ESTUDO DE CASO NO SENADO FEDERAL**

As eleições de 2018 e a legislatura de 2019-2023, estão servindo como um teste para a verificação dos impactos, que a Emenda Constitucional nº 97/2017 trouxe para o sistema eleitoral e partidário no Brasil. Cite-se, que no que se refere a questão da cláusula de barreira dos 35 partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, 21 alcança-

ram o mínimo exigido pelo art. 3º, I da referida emenda e, 14 partidos não alcançaram o índice de desempenho (Rede, Patriota, PHS, DC, PCdoB, PCB, PCO, PMB, PMN, PPL, PRP, PRTB, PSTU, PTC) (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019).

Tal situação tem levado a agremiações que não alcançaram a cláusula de barreira, recorram à técnica da fusão ou de incorporação partidária, como vem acontecido recentemente com o PC do B e o PPL, o PHS com o PODEMOS e o PRP com o Patriota, para superar este índice e manter as condições estruturais das siglas. Ao mesmo tempo, "com o advento da nova hipótese de "justa causa" para a desfiliação partidária, fez com que as pequenas siglas perdessem parlamentares para aquelas agremiações que tiveram êxito na superação da cláusula de desempenho" (BARROS, VICTOR, MACHADO, 2019, p. 01).

Por isso, o presente tópico visa fazer um estudo das migrações partidárias no Senado Federal durante a atual legislatura, no escopo de compreender de que forma a medida instituída pelo artigo 17, parágrafo 5º da Constituição Federal de 1988, impactou no enfraquecimento/fortalecimento das pequenas, médias e grandes siglas, na representação das minorias, bem como na estruturação das bancadas na citada Casa Legislativa.

De início, cite-se que, na última eleição para o Senado, foram renovados 54 das 81 vagas de senador. Dessas 54 vagas, 46 senadores foram eleitos (85,1%) e apenas 8 foram reeleitos para mais um mandato (14,9%). Até o presente momento, 54 dos senadores que foram eleitos para a atual legislatura, isto é, de 2019-2027, mudaram de legenda cerca de 9 senadores (16,6%). Quanto aos eleitos para o período 2015-2023, dos 27 senadores, 3 (11,1%) trocaram de agremiação até o presente momento (SENADO FEDERAL, 2019).

Quanto aos partidos afetados pelas migrações partidárias, destaque-se que nas seguintes siglas: PTC, PRP, PHS, PTB e Solidariedade, o PTC perdeu o senador Fernando Collor (AL) para o PROS; o PRP perdeu o senador Jorge Kajuru (GO) para o PSB; o PHS teve como perda, o senador Carlos Viana (MG) para o PSD e a senadora Zenaide Maia (RN), para o PROS. Os referidos partidos que perderam as suas bancadas, não alcançaram a cláusula de barreira nas últimas eleições e tem tido dificuldade em obter acesso ao fundo partidário e ao direito de antena (BALACCI, 2019).

O PTB e o Solidariedade foram uma exceção à regra, visto que, mesmo alcançando a cláusula de barreira, perderam senadores e a sua representação partidária na Casa Legislativa. O PTB perdeu os três senadores que tinha: o senador Telmário Mota (RR), que seguiu para o PROS e os senadores Nelsinho Trad (MS) e Lucas Barreto (AP) para o PSD. Já o Solidariedade, perdeu o senador Eduardo Gomes (TO), para o MDB (BALACCI, 2019).

No tocante as siglas afetadas por essas mudanças, mas que perderam bancada no Senado Federal, tem-se como destaque, a REDE. A sigla passou de 5 para 3 senadores, perdendo o senador Styvenson Valentim para o PODEMOS e o senador Alessandro Vieira para o CIDADANIA. Frise-se que, uma das justificativas para a mudança dos dois senadores para as referidas agremiações, foi o fato da REDE não ter alcançado a cláusula de barreira, mostrando-se aí a importância da nova hipótese de justa causa (NEVES, 2019).

Quanto aos partidos beneficiados, podem ser ressaltados seis agremiações que ganharam em termos de bancada. O MDB, passou de 12 para 13 senadores. O PSD que passou de sete para dez senadores, embora tenham perdido o senador Lasier Martins para o PODEMOS. O PODEMOS que passou de cinco para oito senadores. O PROS, ainda que tenha perdido o senador Eduardo Girão (CE), para o PODEMOS, passou de 1 para 3 senadores. O PSB, passou de 2 para 3 senadores. Por último, o CIDADANIA que passou de 2 para 3 senadores (SENADO FEDERAL, 2019).

Além disso, quanto as condições de funcionamento parlamentar, observou-se que o incremento da bancada do PSD e do PODEMOS, resultante dessas transferências de partido, resultou em mais cargos a serem ocupados na Mesa Diretora e nas Comissões. O PSD, por exemplo, graças a regra da proporcionalidade, ocupa a 1º Secretaria do Senado e duas das Comissões mais importantes da Câmara Alta, a Comissão de Assuntos Econômicos e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Já o PODEMOS, dado o fato de possuir oito senadores, ocupa a 2º Vice-Presidência do Senado e a Comissão de Assuntos Sociais (CAS) (SENADO FEDERAL, 2019).

Para as pequenas legendas do contrário, observa-se que a extinção das bancadas ou redução delas, resultou na perda de estrutura partidária e cargos em comissão. Todavia, a REDE, partido que não alcançou a cláusula de desempenho, ainda possui 3 senadores e, portanto, pode contar com uma estrutura de liderança, com o senador

Randolfe Rodrigues (REDE-AP) à frente e que pôde presidir a Comissão de Meio Ambiente (SENADO FEDERAL, 2019).

Como se pode ver, a nova medida que permitiu a desfiliação partidária para os parlamentares de legendas que não alcançaram a cláusula de barreira, constituiu, ao menos, no Senado Federal, na transferência de metade dos senadores de agremiações pequenas que não alcançaram a cláusula de desempenho, para legendas médias ou grandes que alcançaram o índice. Ressalte-se que, a instituição da referida hipótese de justa causa, resultou na extinção ou na redução das bancadas dos pequenos partidos e no fortalecimento das legendas médias e grandes.

É compreensível que a medida instituída pela EC 97/2017, permitisse que parlamentares pertencentes a siglas sem representatividade ou estrutura, mudem de partido, sem a consequente perda de mandato, até porque é vital que o mandatário deva ter condições de exercer seu cargo eletivo.

No caso do mandato de senador, o Supremo Tribunal Federal entendeu no julgamento da ADIn nº 5081, que a perda do mandato em razão da mudança de legenda não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor. Foi salientado, que "quando se vota no senador, eleito pelo sistema majoritário, elege-se o candidato e não o partido, mesmo que o eleitor leve em conta a sigla ou a ideologia que a agremiação representa" (MACHADO, 2018, p. 135-136).

Do mesmo modo, a EC 97/2017, fez parte de uma minirreforma eleitoral que teve como escopo, diminuir o número de partidos políticos e restringir ainda mais as regras de acesso ao Fundo Partidário e ao direito de antena, de forma a reduzir o gravíssimo problema da fragmentação partidária existente no Congresso Nacional.

Todavia, como foi visto pelos dados apresentados no presente estudo, a medida que permite a desfiliação partidária em casos de o partido não atingir a cláusula de desempenho, fortalece o poder dos grandes partidos e afeta fortemente a questão da representação das minorias no Senado Federal.

Embora seja válido o argumento de que o parlamentar não pode ser coagido a ficar numa legenda que não possui representatividade junto à opinião pública, é preciso dizer que a criação de uma cláusula de exclusão, somada a permissão de desfiliação partidária no caso de

não atingimento desse índice, introduz desigualdades na competição política e no exercício da atividade parlamentar, ferindo os princípios da isonomia e da soberania popular instituída pelo voto.

Vale destacar, que mesmo que a cláusula de exclusão colocada pela EC 97/2017, só seja colocada na prática em 2030, contendo diversas regras de transição entre os pleitos de 2018 e 2026, a instituição da referida hipótese de "justa causa", resultará, a longo prazo, na extinção tanto das chamadas "legendas de aluguel", bem como dos partidos ideológicos e programáticos, reduzindo a representatividade das minorias na Câmara Alta.

É lembrado que, as "legendas de aluguel", são siglas que não possuem identidade programática, utilizando-se, apenas, para a viabilização de candidaturas individuais e para moeda de troca nas composições para as eleições majoritárias. Os partidos programáticos, pelo contrário, "buscam representar interesses sociais e de opinião claramente bem definidos, servindo como organizadores da pressão social sobre o Estado, embora sua base social seja diminuta" (MIGUEL; ASSIS, 2016, p. 31).

A formação das federações partidárias seria uma importante saída para tal problemática. Definida como uma alternativa a cláusula de exclusão, a federação de partidos funcionaria da seguinte forma: partidos que possuem uma afinidade ideológica ou programática, se uniriam durante o mandato parlamentar, nos quatro anos seguintes a eleição. A legenda que rompesse esta união, perderia o Fundo Partidário e o direito de espaço no rádio e na televisão (VENTURINI, 2017).

Assim, infere-se que esta medida assegura a sobrevivência político-eleitoral de partidos ideológicos, que continuarão a ter representação no Poder Legislativo, a partir de uma base programática comum, que deve ser respeitada durante todo o mandato. Saliente-se que, "é uma medida que preserva a identidade das siglas, pois os partidos não podem sair desta união e estimula a fidelidade partidária, visto que, é vedado aos parlamentares, a saída da legenda". (FLEISCHER, 2005, p. 20)

Portanto, medidas combinadas que excluem indiscriminadamente os pequenos partidos, atentam contra o princípio do pluralismo político tão consagrado pela Constituição Federal de 1988. A adoção das federações partidárias, combinada a uma cláusula de fidelidade

partidária preservariam legendas que, embora sejam diminutas no tamanho de sua base social e na estrutura partidária, mas possuem uma base ideológica e programática bem definida, reduz a qualidade do debate político no Legislativo brasileiro e silencia vozes que devem ser escutadas pelas instituições parlamentares.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de uma visão dedutiva, esta pesquisa trouxe contribuições científicas, acerca da análise das mudanças partidárias ocorridas até o presente momento no Senado Federal, sob o influxo da nova hipótese de justa causa, que permitiu a desfiliação partidária nas situações em que a legenda não alcançou a cláusula de barreira. Procurou-se aprofundar o exame das controvérsias pertinentes à Emenda Constitucional 97/2017 e do sistema partidário brasileiro e, ainda, dos desafios relacionados a efetivação da representação das minorias no Legislativo.

Analisando o art. 17, parágrafo 5º da Constituição Federal de 1988, observou-se que o citado dispositivo estimulou um determinado comportamento, ao facultar que o mandatário possa mudar de um partido que não alcançou a cláusula de barreira para outro que alcançou o índice, sem a conseqüente perda de mandato. Sendo assim, o legislador entendeu que não é razoável que o parlamentar arque com o ônus pelo fato de seu partido não ter representatividade no Congresso e, portanto, deve buscar outra legenda que garanta a sua representatividade.

Entretanto, notou-se que a EC 97/2017, é omissa no tocante ao funcionamento parlamentar, o que vem prejudicando os partidos pequenos e facilitando o troca-troca partidário. Por isso, é fundamental o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal acerca da ADIn nº 6056, protocolada pela REDE Sustentabilidade, que pode resolver ou mitigar de forma temporária os efeitos nocivos de tal omissão legislativa.

Quanto as mudanças partidárias ocorridas na Câmara Alta, verificou-se que a medida resultou na extinção ou redução das bancadas dos pequenos partidos e no fortalecimento do poder parlamentar e no aumento do número de senadores dos partidos médios e grandes. Do mesmo modo, a nova hipótese de justa causa vem introduzindo

desigualdades na competição política, pois vem resultando no crescimento das legendas maiores, em detrimento dos pequenos partidos.

Além disso, essa inovação legislativa vem provocando a exclusão de partidos, que embora tenham sub-representação parlamentar, tem grande poder de pressão social e contribuem enormemente para o enriquecimento do debate público. Assim, a referida hipótese de justa causa enfraquece a natureza do mandato representativo, visto que, desestimula o valor da fidelidade partidária e da transparência entre o parlamentar eleito e o partido ao qual se elegeu.

Dessa forma, é importante que sejam instituídas medidas que sejam alternativas a criação da citada hipótese de justa causa. Assim, foi sugerida a criação de federações partidárias, isto é, um sistema em que siglas com afinidade programática e ideológica se uniriam como um bloco parlamentar durante a legislatura vigente e passam a agir como se fossem um único partido. A medida fortaleceria a identidade partidária das legendas, bem como estimularia a fidelidade partidária, base de todo o mandato representativo.

## REFERÊNCIAS

BALACCI, Luccas. Troca-troca: 15 parlamentares mudaram de partido desde as eleições de 2018. **Metro World News**. 11 fev. 2019. Foco. Disponível em: <https://www.metrojornal.com.br/foco/2019/02/11/parlamentares-mudam-partido-apos-eleicoes.html>. Acesso em: 05 jul. 2019.

BARROS, Ezikelly, VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira, MACHADO, Antônio Pedro. Justa causa para migração partidária está em vigor para legislatura de 2019. **Consultor Jurídico**, 22 abr. 2019. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2019-abr-22/clausula-barreira-nao-impede-mudanca-partido-nesta-legislatura?fbclid=IwAR0hKbCleqD\\_vjCMQuGwM0t1sSbk\\_RGCCyMsuqXpflO8sUkXti3PcIwvic8#author](https://www.conjur.com.br/2019-abr-22/clausula-barreira-nao-impede-mudanca-partido-nesta-legislatura?fbclid=IwAR0hKbCleqD_vjCMQuGwM0t1sSbk_RGCCyMsuqXpflO8sUkXti3PcIwvic8#author). Acesso em: 03 jul. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 30, de 2018**. Altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989, e a Resolução nº 1, de 7 de fevereiro de 2007; e dá outras providências.. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2018/re>

solucaodacamaradosdeputados-30-12-dezembro-2018-787441-publicacaooriginal-156942-pl.html. Acesso em: 07 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 2 abr. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm). Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência**. ADIn nº 5081/DF, Min. Rel. Luís Roberto Barroso, Data de Julgamento: 27/05/2015, DJe de 19/08/2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307494137&ext=.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIn nº 6056/DF**, Min. Rel. Ricardo Lewandowski. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5616164>. Acesso em: 07 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE publica portaria com relação de partidos que terão acesso ao Fundo Partidário em 2019**. 29 jan.2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Janeiro/tse-publica-portaria-com-relacao-de-partidos-que-terao-acesso-ao-fundo-partidario-em-2019>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Senadores em exercício**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio>. Acesso em: 05 jul. 2019.

FLEISCHER, David. Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006. In: FLEISCHER, David *et al.* **Reforma política: agora vai?** Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, v. VI, n. 2, set.

2005, p. 13-38. Disponível em: [www.kas.de/wf/doc/9791-1442-5-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/9791-1442-5-30.pdf). Acesso em: 11 ago. 2019.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 14. ed. Rev., Atual. e Ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2. ed. Rev., Atual. e Ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. Rev., Atual. e Ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MIGUEL, Luis Felipe; ASSIS, Pedro Paulo Ferreira Bispo de. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. **Revista Sociologia. Política**. 2016, v. 24, n. 60, p. 29-46. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/rsocp/v24n60/0104-4478-rsocp-24-60-0029.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v24n60/0104-4478-rsocp-24-60-0029.pdf). Acesso em: 04 jul. 2019.

NEVES, Rafael. Sete senadores que serão empossados nesta sexta trocaram de partido. **Congresso em foco**, Brasília. 31 jan. 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/seis-senadores-que-serao-empossados-nesta-sexta-trocaram-de-partido/>. Acesso em: 03 abr. 2021.

VENTURINI, Lilian. Reforma política: o que muda na troca de coligação por federação. **NEXO EXPRESSO**. 8 set. 2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/09/08/Reforma-pol%C3%ADtica-o-que-muda-na-troca-de-coliga%C3%A7%C3%A3o-por-federa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 6 abr. 2021.

# REFORMA POLÍTICA E SISTEMAS ELEITORAIS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

**Jamylle Rabelo Cavalcante**

Bacharela em Direito pela Universidade de Fortaleza (2017). Advogada.

**Humberto Coelho Rabelo**

Pós-graduando em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (2018). Advogado.

## INTRODUÇÃO

As democracias modernas possuem, predominantemente, o sistema representativo como, elemento central de participação do povo nas esferas de poder e tomada de decisões. O direito de sufrágio se concretizou como salvaguarda da cidadania e da soberania popular, no entanto, o esgotamento do voto como mecanismo isolado de participação e o distanciamento do Estado dos espaços locais da nação para a inserção nos blocos globais de poder, dentre outros fatores, proporcionam o agravamento da crise de legitimidade das instituições de poder próprias da democracia representativa.

Em pesquisa realizada em janeiro de 2018, pelo Instituto Locomotiva/Ideia Big Data para o projeto RenovaBR, criado para capacitar cidadãos para ingressar na política, verificou-se que, 96% dos brasileiros não se sentem representados pelos políticos em exercício no país. No levantamento, 94% afirmam que os políticos estão mais preocupados em se manter no poder do que governar, e 89% acreditam que os políticos não pensam na população para tomar decisões (IDEIA BIG DATA; LOCOMOTIVA, 2018).

Esses dados não refletem uma tendência apenas da Democracia brasileira. Na Espanha, por exemplo, "de acordo com dados do Centro de *Investigaciones Sociológicas*, em 2016, 88% dos cidadãos demonstravam não confiar nos partidos políticos" (CASTELLS, 2018, p. 15). Não obstante a insatisfação com o *modus operandi* do sistema político/democrático, 80% dos entrevistados que participaram do levantamento brasileiro, afirmaram que nunca pensaram em se candidatar em uma eleição. O contexto preocupante das democracias modernas e, sobretudo, o afastamento da população dos espaços de decisão.

Nessa perspectiva, o debate em torno do tema da reforma política é um grande desafio a ser pautado e confrontado nessa legislatura. Sabe-se, que existem muitos projetos em trâmite no Congresso Nacional nesse sentido. Nas principais pautas estão financiamento de campanhas eleitorais, sistemas eleitorais, participação feminina no processo eleitoral, obrigatoriedade do voto, coligações para os cargos eletivos pelo sistema proporcional, cláusula de desempenho, voto impresso, dentre outros.

Dessa forma, necessário se faz uma reforma política, visando, sobretudo, diminuir os custos de campanha em um processo eleitoral e aumentar o sentimento de representatividade dos cidadãos em relação aos seus representantes.

Nesse sentido, o presente trabalho busca uma análise de qual sistema político melhor atenderia aos anseios da sociedade brasileira, visto que, todos os sistemas apresentam prós e contras para o jogo democrático, no tocante às eleições para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital e Vereador, por meio de uma pesquisa bibliográfica, com a busca e coleta de dados, notoriamente a partir de livros e artigos, a fim de um melhor embasamento para seu resultado.

## **1 OS SISTEMAS ELEITORAIS E SUAS COMBINAÇÕES**

A engenharia política permite analisar os sistemas eleitorais e suas combinações para os cargos eletivos, que hoje se regem pelo sistema proporcional. No essencial, conforme leciona Gomes (2018, p. 147): "a função do sistema eleitoral consiste na organização das eleições e conversão de votos em mandatos políticos".

### **1.1 Sistema proporcional**

No sistema proporcional, os votos válidos podem ser dados em candidato ou na legenda. Contudo, mesmo nos votos nominais, este vai para a coligação ou partido. Somente após a identificação de quantas vagas o partido ou coligação conquistou é que estas vagas são preenchidas pelos candidatos mais votados, até o número de vagas conquistadas.

Nos termos da legislação eleitoral, são imprescindíveis três etapas para definir o número de cadeiras que cada coligação ou partido conquistou pelo sistema proporcional. Primeiramente, deve-se en-

contrar o quociente eleitoral, o mínimo de votos válidos que o partido ou coligação deve ter para tentar uma vaga, ao menos. Em seguida, encontra-se o quociente partidário, que é a quantidade de vagas conquistadas por cada coligação ou partido, a serem preenchidas pelos candidatos mais votados. Por fim, usa-se a técnica de cálculos das sobras.

Para tanto, coligações e partidos apostam nos “puxadores de votos”, candidatos com alta popularidade que trazem e elegem candidatos menos votados. Em síntese, candidatos com votação inexpressiva e pouca representatividade pode conseguir uma vaga.

Nessa vertente, podem-se notar problemas no supracitado sistema, entre os quais, altíssimo custo das campanhas eleitorais; o fato de menos de dez por cento dos candidatos se elegerem com votação própria (elegem-se por transferências dos votos obtidos pelo partido); e, o principal adversário do candidato do partido é seu colega de partido. Enfim, o sistema é caríssimo, o eleitor não sabe quem está elegendo e o debate público não é programático, mas personalizado (BARROSO, 2015).

Ademais, a possibilidade de formação de coligações partidárias no âmbito de eleições proporcionais, também pode afastar a almejada representatividade. As coligações partidárias “são as junções de partidos, com a finalidade de disputar a cargos eleitos pelo sistema proporcional” (NICOLAU, 2004, p. 53). Ao unirem-se entre si, as coligações apresentam-se, para fins eleitorais, como único partido, aumentando a probabilidade de partidos sem representatividade popular alcançarem vaga no Poder Legislativo.

As coligações aumentam a probabilidade de pequenos partidos obterem representatividade no Legislativo, pois ao se unirem, comportam-se, para fins eleitorais, como se fossem um único partido de maior dimensão.

No entanto, como ponto positivo, o sistema proporcional favorece ao pluralismo de ideias, “possibilitando que partidos pequenos participem do processo eleitoral, do jogo democrático, e, ao assumir vagas no parlamento, as minorias qualificadas estejam representadas e participem também do debate de ideias” (NICOLAU, 2004, p. 37).

Numa adaptação do sistema proporcional já conhecido e vigente, para uma reforma política, têm-se na modalidade de lista fechada, na qual a coligação ou partido preestabeleceria uma lista fechada de

seus candidatos, preordenando-os. Assim, seus candidatos estariam mais próximos às suas ideologias e programas partidários, bem como o próprio eleitor buscaria a sua identidade por meio das ideologias e programas partidários e de governo, orientando-se por eles na hora de eleger seus representantes. Em suma, cada coligação ou partido indicaria seus candidatos em uma lista e a sua respectiva ordem de distribuição das cadeiras, a depender do número de vagas conquistadas.

## **1.2 Sistema distrital**

No sistema distrital, divide-se o Município ou Estado em regiões, circunscrições ou distritos. Cada coligação ou partido pode lançar apenas um candidato por distrito. Será eleito o candidato mais votado em cada um dos distritos.

Um aspecto favorável desse sistema é a aproximação do eleitor com o candidato, suas propostas e ideias, bem como a fiscalização no exercício do mandato eletivo, incentivando uma maior participação cidadã e estimulando o sentimento de representatividade. Nesse contexto, a proximidade e a identidade da população de um distrito com o candidato eleito, faz com que as demandas e pleitos possam chegar ao seu conhecimento mais facilmente, e podem ser cumpridas mais rapidamente por ele, dadas a ligação entre representante e representados.

Outro ponto favorável desse sistema é o barateamento dos custos de campanha, visto que, o distrito leva o candidato à circunscrição eleitoral menor, como consequência reduz o número de eleitores alvos da campanha, viabilizando uma melhor fiscalização, posto que, os recursos empregados durante o processo se encontram concentrados em uma única região ou distrito.

Nessa mesma vertente, o sistema distrital, facilita também a prestação de contas. Dada a existência de uma única conta de campanha para cada coligação ou partido, e não várias, "em tese, diminuiria a possibilidade de corrupção eleitoral e abuso do poder econômico, embora seja tema controverso" (BARROSO, 2006, p. 04).

A crítica a esse sistema, por sua vez, se refere à formação de "currais eleitorais", posto que, cada distrito terá apenas um candidato eleito e cada eleitor vota em apenas um candidato do seu distrito,

eternizando velhas lideranças no poder e dificultando o surgimento de novas.

### **1.3 Sistema distrital misto**

Como alternativa ao sistema proporcional vigente, há projetos em tramitação no Congresso Nacional que, prevê o sistema distrital misto que combina o sistema majoritário e o proporcional, conjugando o modelo de representação proporcional, de lista aberta ou fechada, e outro do sistema majoritário, o voto distrital.

No sistema proposto em substituir ao sistema proporcional vigente, denomina-se distrital misto por superposição e consiste na eleição de metade dos parlamentares pelo sistema distrital simples, e a outra metade pelo sistema proporcional. Na prática, o eleitor vota primeiro no seu representante do distrito, eleito pelo sistema majoritário. Logo após, em um representante a ser eleito pela via proporcional, da lista partidária.

Esse sistema tem, sob um determinado ponto de vista, a vantagem de possibilitar a representação de um número de parlamentares eleitos em distritos pelo sistema majoritário, com a representação partidária, viabilizada pelo sistema proporcional. Ou seja, faz a combinação de proximidade entre o eleitor e seu representante, fazendo com que as necessidades e os interesses do distrito fossem mais bem representados e atendidos, sem esquecer a representatividade, em especial das minorias.

O sistema eleitoral deve possibilitar a representação das minorias, ao tempo que não pode criar obstáculos para que a maioria governe. Assim, "o sistema distrital misto apresenta-se como um sistema bem equilibrado, que une a maior identidade do eleitor/candidato, sem prejudicar a representatividade das minorias" (GOMES, 2018, p. 163).

Nesse sentido, Gomes (2018, p. 163) salienta a importante redução dos limites geográficos em que ocorrem as disputas eleitorais, haja vista que, "nesse sistema, os candidatos somente poderão obter votos nos distritos específico em que concorrerem". Ainda segundo Gomes (2018, p. 163), "isso barateia a campanha, o que propicia o ingresso de novos atores no jogo político e a diminuição da perniciosa influência dos poderes político, econômico e dos meios de comunicação social".

Fato é que até o presente momento, nenhuma reforma política foi realizada e que existem muitos temas a serem discutidos até um consenso. Uma reforma política que possa satisfazer os anseios da sociedade brasileira passa, indubitavelmente, pela reforma em seu sistema eleitoral.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Através de uma análise, nota-se que o vigente sistema proporcional contém em sua natureza uma técnica complexa para atribuição de votos em candidatos, partidos, coligações e definição dos eleitos. O eleitor é mais prejudicado, cujo voto pode eleger um candidato diverso daquele que votou, sobretudo, em razão da formação de coligações partidárias para o pleito e o mecanismo desse sistema, para a distribuição das cadeiras entre essas coligações.

Incontroverso é também, que o critério de proporcionalidade no preenchimento dos cargos do Legislativo pelos partidos e coligações partidárias deve ser atendido, sempre que possível, contudo, a governabilidade não deve sofrer obstáculo ao extremo pela representação proporcional, no parlamento, de uma excessiva quantidade de partidos, notadamente, partidos pequenos, sem expressão e representatividade nacional, não configurado caso os partidos pequenos e minorias, mas de equilíbrio, sensatez e razoabilidade.

Portanto, nesse sentido, a proposta que melhor se adequa às necessidades da sociedade brasileira é o voto distrital, que não é perfeito, mas resolve alguns dos problemas e desafios já mencionados no presente trabalho: reduzindo o custo de uma campanha eleitoral, aproximando eleitor/candidato, representado/representante, sendo de mais fácil compreensão para que o cidadão melhor utilize o sistema, a fim de que possa ser efetivamente representado.

O povo é o verdadeiro titular do Poder, cabendo a este, uma postura mais ativa e participativa para combater o constante e progressivo afastamento do cidadão com a classe política, renovando esta, se assim for preciso. Somente assim terá seus anseios e de sua comunidade atendida.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Reforma política no Brasil**: os consensos possíveis e o caminho do meio. Texto-base da tradução para o português de apresentação feita na Faculdade de Direito da Universidade de Harvard, no painel *Political Reforms: Towards a more representative democracy, no Brazil Harvard Conference*. 17 de maio de 2015. Disponível em: [http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2015/04/Reforma-Politica\\_Texto-em-portugues\\_Versao-final.pdf](http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2015/04/Reforma-Politica_Texto-em-portugues_Versao-final.pdf). Acesso em: 10 jul. 2019.

BARROSO. **A Reforma Política**: uma proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Ideias, 2006.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Tradução Joana Angélica D'Avila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

GOMES, Jose Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed., São Paulo. Atlas, 2018.

IDEIA BIG DATA; LOCOMOTIVA. Renova BR. 2018. Disponível em: <https://www.ilocomotiva.com.br/single-post/96-da-populacao-nao-se-sente-representada-pelos-politicos>. Acesso em: 10 abr. 2021.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

# **A EMENDA CONSTITUCIONAL 97/2017: O Multipartidarismo e a reforma do sistema político**

**Luís Sérgio Barros Cavalcante Júnior**

Graduando em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Monitor da disciplina: Direito Tributário 2 na Universidade de Fortaleza. Membro do Grupo ÁGORA de pesquisa e extensão. E-mail: [alvessergio356@gmail.com](mailto:alvessergio356@gmail.com)

**Jéssica Teles de Almeida**

Mestra em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora da Universidade Estadual do Piauí. Coordenadora do Curso de Direito da FIED. Advogada e consultora jurídica. E-mail: [jessicatelesdealmeida@gmail.com](mailto:jessicatelesdealmeida@gmail.com)

## **INTRODUÇÃO**

No contexto social brasileiro, primordialmente nos últimos anos, tem sido cada vez mais recorrente a pauta da reforma política, em grande parte devido à crise institucional pela qual passam as instituições democráticas, verifica-se isso quando, frequentemente, são realizadas mudanças nas regras eleitorais, tal como, ocorreu na proibição da doação empresarial aos partidos e seus candidatos, a redução do período de campanha, dentre outras.

Sob essa perspectiva, o descrédito enfrentado pelas instituições se dá por vários motivos, tais como: a fragmentação partidária, a qual tornaria as relações políticas mais instáveis e, conseqüentemente, seria um inevitável gatilho para crises de governabilidade e a baixa representatividade dos partidos, os quais não conseguem serem os porta-vozes da vontade popular na esfera governamental. O que se nota, dentre o significativo número de legendas, é a existência das "legendas de aluguel", ou seja, de agremiações sem qualquer vinculação ideológica a um programa, existindo para finalidades escusas.

Nesse sentido, as repercussões do déficit de representatividade dos partidos políticos são visíveis. As Forças Armadas se mantêm como a instituição em que a população brasileira mais confia, e os partidos políticos seguem como o alvo da maior desconfiança. Enquanto isso, a desconfiança nos partidos políticos oscilou quatro pontos para cima, indo de 54% em abril para 58% agora. Apenas 4% dos entrevistados dizem confiar muito nas siglas, e 36%, um pouco. Há três meses, esses

índices foram de 5% e 39%, respectivamente (MAGALHÃES, 2019), em pesquisa Datafolha que mediu o grau de confiança da população nas instituições.

O quadro acima evidenciado é preocupante, nota-se um elevado índice de popularidade das Forças Armadas, instituição importante, mas que num passado recente esteve à frente do mais prolongado período ditatorial da história brasileira. Enquanto isso, os partidos políticos, instituições que têm tradição na história política do Brasil e assumiram protagonismo em períodos históricos relevantes, que nos legaram uma das constituições mais democráticas de nossa trajetória, são destinatários de tamanho desprestígio por parte da opinião pública.

Nesse diapasão, em resposta às demandas por uma reforma do sistema político, os senadores Ricardo Ferraço e Aécio Neves apresentaram a Proposta de Emenda à Constituição nº 36/2016. Dentre os argumentos insta mencionar (2016, p. 6-7):

A cláusula de desempenho, conforme defendida pelos próprios ministros da Suprema Corte, se perfaz num mecanismo fundamental para a consolidação do quadro partidário brasileiro, hoje bastante disperso. A pulverização de partidos políticos no Congresso Nacional, sem que novas medidas de fortalecimento da identidade e fidelidade partidárias tenham sido eficazmente implementadas, cria dificuldades para o funcionamento do Poder Legislativo e contribui para um maior distanciamento entre a população e seus representantes. Ademais, o número excessivo de partidos representados no Parlamento cria problemas para a governabilidade, pois estimula o fracassado presidencialismo de coalizão.

Essa proposta visava à implementação de uma cláusula de barreira para estimular a diminuição das siglas partidárias, bem como estabelecer regras mais rígidas de fidelidade partidária. Posteriormente, a proposta foi aprovada no Senado e na Câmara com algumas revisões feitas no texto original, resultando em alterações no artigo 17 da Constituição Federal de 1988.

Conforme o exposto, investigar-se-ão 2 pontos essenciais da referida Emenda à Constituição nº 97/2017. O primeiro deles refere-se

a possível repercussão dessas medidas na representação das minorias políticas existentes, se favorecerão ou não, à expressão dos anseios destas nos espaços de poder. O segundo ponto diz respeito à adoção de cláusula de barreira, medida essa, que pode forçar mudanças substanciais no quadro partidário, provocando a extinção ou a fusão das legendas, logo, é *mister* discorrer se as mudanças oportunizadas se prestarão aos fins a que se destinam.

Por fim, o presente estudo teve natureza teórica, em que será analisada a bibliografia referenciada sobre a problemática a ser desenvolvida, a qual nos forneceu subsídios para a formulação de uma reflexão crítica apurada sobre o tema. Além disso, foi feita uma abordagem qualitativa do tema, problematizando dados que, numericamente, não podem ser mensurados. Para tanto, objetivando explicar a problemática central, foram usadas como aporte bibliográfico as obras dos autores: Abranches (2018), Ávila (2019), Franco (1980), Dallari (2013), Machado (2018), Michels (1982), Fernandes Neto (2019), Santos (2007), Silva (2018), Telles e Mello (2017) e Max Weber (2004). Ademais, foram analisadas, também, a Constituição Federal de 1988, o Código Eleitoral, o texto da Proposta de Emenda Constitucional e a consequente Emenda à Constituição nº 97.

## **1 PLURIPARTIDARISMO E REPRESENTATIVIDADE**

Os partidos políticos têm, historicamente, uma importância substancial para o sistema eleitoral brasileiro. Primeiramente, como ressalta Afonso Arinos de Melo Franco (1980), não haviam legendas com ideologias solidificadas, com intenções de implantá-las em nível de Estado, ao contrário, só se falava em governo e oposição. Posteriormente, "com o aprimoramento da teoria política a noção dos partidos políticos foi se modificando, sendo eles fundamentais no sistema democrático, mediando às relações entre a sociedade e o governo, arregimentando lideranças, organizando os embates eleitorais, estruturando os governos e sendo as vozes dos anseios populares" (TELLES; MELLO, 2017, p. 58).

Num sistema democrático, através das eleições, o poder é conferido às maiorias que deverão exercê-lo dentro dos limites previstos na lei. Igualmente, as minorias também têm papel fundamental nas Democracias, representando na seara institucional as aspirações daqueles grupos contra majoritários existentes na sociedade. Assim, em tese, "a existência de vários partidos, oportunizaria mais adequada-

mente a representação dos grupos minoritários nos órgãos deliberativos, pois resultaria de vários conflitos provenientes das discordâncias entre os indivíduos, demandando mais legendas partidárias" (DALLARI, 2013, p. 163).

Nesse contexto de desagregação política, contudo, em um regime pluripartidário, os efeitos desse quadro podem ser nefastos no que tange à representação, proporcionando uma desconexão entre representantes e representados. Dallari (2013, p. 167) explica:

Entretanto, quando coexistem vários dualismos com significação política semelhante, todos eles darão margem ao aparecimento de dois partidos, havendo, portanto, a pluralidade partidária. Essa tendência à multiplicação de partidos, quando exagerada, pode levar uma excessiva divisão do eleitorado, sendo impossível a qualquer partido obter sozinho o governo, donde resulta a necessidade de acordos eleitorais e de outros artifícios destinados a compor maiorias, quase sempre em dano de interesse público.

Como o observado, o autor evidencia uma posição de desilusão com o fenômeno da multiplicação de partidos, os quais, em demasia, podem ir de encontro às suas funções representativas, sentimento compartilhado por estudiosos do tema, a exemplo de Abranches (2018, p. 125). Todavia, consideramos exagerada a repulsa pelos regimes multipartidários que, certamente, possuem problemas, mas que ainda são instrumentos que, se aprimorados podem garantir efetiva representação do povo. Discutindo o mérito do assunto, Wanderley Guilherme dos Santos (2007, p. 68-69), explica:

Tendo por meta facilitar a representação parlamentar de correntes minoritárias de opinião, mas cuja magnitude é às vezes substancial, não é de espantar que fórmulas proporcionais dêem origem a parlamentos multipartidários. É louvável, aliás, que o resultado da aplicação de fórmulas proporcionais ratifique as promessas de representatividade que as justificam. Ironicamente, é do invariável êxito das fórmulas proporcionais que os jornalistas extraem argumentos para comprovar sua periculosidade, sugerindo que a representação proporcional está na origem de eleva-

da fracionalização parlamentar, sendo esta a razão da maior vulnerabilidade dos sistemas multipartidários à instabilidade.

Num Estado Democrático, são recorrentes os conflitos advindos de grupos antagônicos, Robert Michels (1982, p. 243) apregoava que: "Os defeitos inerentes à democracia são infelizmente incontestáveis. Não é menos verdade que, considerada uma forma de vida social, ela constitui ainda dos males o menor". Ainda sob esse aspecto, é interessante a colocação do respeitado sociólogo Max Weber (2004, p. 544):

Por mais que se lamente, do ponto de vista moral, sua existência, suas formas de propaganda e de luta e o fato de que inevitavelmente a elaboração dos programas e das listas de candidatos esteja nas mãos de uma minoria, isso não eliminará os partidos e somente em grau reduzido afetará o feitiço de sua estrutura e de seu procedimento. A lei pode regulamentar, como aconteceu várias vezes nos Estados Unidos, a forma da constituição desse núcleo ativo dos partidos (de modo análogo, por exemplo, às condições da constituição dos sindicatos) e as "regras da luta" no campo da batalha eleitoral. Eliminar a luta entre os partidos é impossível, entretanto, a não ser que se queira eliminar qualquer representação ativa do povo.

Nosso sistema normativo não se preocupou com a democratização das legendas, "fomentando um ambiente de pouco compartilhamento decisório entre os membros do partido, restringindo o poder deliberativo exclusivamente às oligárquicas cúpulas partidárias" (FERNANDES NETO, 2019, p. 37).

Conforme o observado, o texto da reforma não foi cuidadoso com a questão da representatividade das minorias, pois impôs restrições ao funcionamento e à existência de alguns partidos, alguns dos quais, com posições ideológicas definidas e que exercem sua função social e institucional. O texto foi insuficiente, pois o maior problema dos partidos não decorre unicamente de sua quantidade, mas sim, da concentração do poder decisório e, conseqüentemente, dos insuficientes mecanismos de democracia interna e transparência. Atento a esses detalhes, os deputados Chico Alencar e Ivan Valente (2016, p. 8), ain-

da na discussão da então Proposta de Emenda Constitucional nº 36 de 2016, sob o número 282 de 2016 na Câmara dos Deputados, se posiciona:

A cláusula de barreira nos moldes propostos pela PEC 282/2016, segundo estimativas, reduziria significativamente a representação dos partidos no Congresso Nacional, restringindo a poucos partidos o direito de funcionamento parlamentar. É bem verdade que este Parlamento precisa enfrentar a criação de legendas de aluguel e fisiológicas, e, por essa razão, saudamos a proposta do fim das coligações em eleições proporcionais. Todavia, a cláusula de barreira, além de inconstitucional, viola flagrantemente o direito de minorias.

De fato, a referida proposta discute problemas relacionados ao déficit de representatividade das instituições partidárias, dentre os quais, a existência de "partidos de aluguel", os quais são assim popularmente chamados, porquanto se posicionam no cenário político, de acordo com outros fatores que não ideários partidários. Entretanto, a resposta ao referido problema é excessiva e não atinge o que se propõe, uma vez que, dentre os "partidos de aluguel", há legendas de grande porte, as quais não serão atingidas pela reforma, pelo contrário, se fortalecerão, à medida que pequenas legendas, ideológicas, serão extintas.

## **2 A ADOÇÃO DA CLÁUSULA DE BARREIRA OPORTUNIZADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017**

Os partidos políticos são elementos fundamentais do sistema eleitoral brasileiro, tanto a Constituição Federal de 1988, quanto o Código Eleitoral dispõem que, para a postulação de cargos eletivos, dentre outros requisitos, é necessária a filiação prévia a uma legenda. Ademais, o artigo 17 da Constituição Federal de 1988, dispõe sobre a liberdade de criar, fundir, incorporar e extinguir partidos políticos, dando, portanto, respaldo para o pluripartidarismo brasileiro.

Nesse sentido, o pluripartidarismo é alvo de pertinentes questionamentos de estudiosos do sistema democrático, tais como Dallari (2013) e Abranches (2018). Sob a égide da Nova República, o país vivenciou uma série de crises políticas as quais afetaram a estabilida-

de institucional. Esse cenário instável desencadeia repercussões na seara constitucional, devendo ser contido para o efetivo cumprimento dos preceitos prescritos na Constituição. Sob esse cenário, foi elaborada a então Proposta de Emenda Constitucional nº 36, de 2016 para, dentre outros motivos, disciplinar mais rigorosamente a criação e a existência dos partidos políticos. Na concepção dos proponentes da referida PEC, Aécio Neves e Ricardo Ferraço, a pulverização do quadro partidário possibilitou a excessiva criação de legendas, as quais não possuem, muitas vezes, fidelidade a um programa e, ainda, prejudica a governabilidade, fortalecendo, segundo eles, um fracassado presidencialismo de coalizão. Argumento semelhante sustenta Sérgio Abranches (2018, p. 345) ao analisar o presidencialismo de coalizão:

Nossa história mais recente mostra que, não obstante a maior estabilidade da Terceira República e a eficácia dos mecanismos de estabilização institucional, há problemas e falhas graves no perfil do presidencialismo de coalizão reformado de 1988. O mais visível deles é a hiperfragmentação partidária, pois afeta diretamente a formação de coalizões, o seu tamanho e a probabilidade de serem estáveis, além de propiciar terreno fértil para o clientelismo e a corrupção. A fragmentação reflete o número excessivo de partidos com o poder de veto e impõe coalizões mais extensas e heterogêneas, mesmo que o presidente se contentasse com uma coalizão natural, de maioria simples.

Essa situação, então, demandaria uma cláusula de barreira para evitar a proliferação de partidos, instrumento esse, que após o devido processo legislativo, se materializou na Emenda Constitucional nº 97/2017. Fernandes Neto (2019, p. 98) analisa:

Com a nova redação do §3º do artigo 17 da Constituição Federal, concedida pela EC n.97/2017, somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão os partidos que, alternativamente: a) obtiverem nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou, b) tiverem eleito 15 deputados federais distribuídos em um terço da Federação.

Nesse corolário, é importante ressaltar que, inegavelmente, o já exposto mecanismo legal ensejará a diminuição das legendas partidárias, verifica-se isso quando se percebem as atuais repercussões no meio político, com as fusões nas legendas já ocorridas e que poderão ocorrer. Logo, deve-se ponderar de que não é conclusiva, que a solução para os problemas seja a diminuição do número de legendas,

De fato, as premissas da alteração legislativa estão corretas, "é notório o desvirtuamento da atuação dos partidos políticos, pois se percebe que muitos deles existem, tão somente, para servir às conveniências das cúpulas, quando na verdade, deveriam assegurar a autenticidade do sistema representativo" (SILVA, 2018, p. 163). Contudo, é necessário ressaltar a opção do legislador pelo sistema multipartidário, expressando essa escolha no texto constitucional; "todo o sistema eleitoral foi desenhado para essa finalidade, não podendo, simplesmente, moldar o conteúdo jurídico dessa norma mediante o sentimento social" (ÁVILA, 2019, p. 62).

Logo, segundo nosso entendimento, mediante interpretação teleológica, a restrição ao funcionamento dos partidos políticos não pode ir de encontro ao pluralismo político expresso na Constituição, sob a pena de não atingir a finalidade pretendida pela norma. O pluripartidarismo foi uma conquista da sociedade obtida na atual ordem democrática, após anos de bipartidarismo imposto pela Ditadura Militar, é inclusive compreensivo que, numa comunidade heterogênea como a brasileira, existam legendas que possam congregiar os distintos interesses existentes numa sociedade. Nesse viés, ressalta Machado (2018, p. 465):

Apesar da perda de legitimidade dos partidos políticos ao longo dos anos, eles são, na verdade, essenciais à democracia representativa e participativa. Intermedeiam o diálogo democrático, são possíveis canais eficientes na defesa de valores acolhidos pela sociedade, garantem o pluralismo e dão voz às minorias, representam descentralização do poder e podem combater os abusos de poder de forma organizada. Deve-se assim permanecer na busca de seu aperfeiçoamento, no compasso das alterações fáticas e da preservação de valores constitucionais. Jurisprudência.

Diante disso, urge que os partidos políticos sejam fortalecidos, a fim de melhor exercerem suas finalidades programáticas, afinal de contas, a criminalização da política, e, conseqüentemente, o descrédito de seus principais atores, leva ao enfraquecimento do próprio regime democrático.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, cabe-nos a reflexão de que as mudanças institucionais feitas em períodos de crise podem trazer consequências deletérias, pois podem ocorrer de forma abrupta e, portanto, sem espaço para a discussão a respeito da viabilidade democrática da proposta.

Além disso, os partidos políticos são instituições imprescindíveis à Democracia, mesmo com todas as falhas que lhes sejam imputáveis, tais como: envolvimento de alguns em atos de corrupção, a existência de "legendas de aluguel" e, em regra, o hermetismo das cúpulas partidárias as quais têm baixa integração com os cidadãos.

Essa importância decorre da ideia de que, em tese, reúnem indivíduos ideologicamente semelhantes num mesmo espaço, para o fortalecimento de suas ideias e, conseqüentemente, galgar representatividade nos espaços de poder.

Os partidos políticos são peça central na democracia brasileira. A Constituição Federal é clara nesse sentido quando estabelece, através do artigo 14, que uma das condições para a postulação de cargos eletivos é a filiação partidária. Igualmente, o Código Eleitoral, em seu artigo 87, reafirma a ideia de que somente os candidatos registrados por partidos poderão concorrer às eleições.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ÁVILA, Humberto. **Constituição, Liberdade e Interpretação**. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. **Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 282, de 2016.** Brasília, DF, Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118401>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 13 de julho de 2016. **Voto em Separado dos senhores Chico Alencar e Ivan Valente.** Brasília, DF, 11 abr. 2016. p. 1-10. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1544395&filename=-VTS+1+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1544395&filename=-VTS+1+CCJC+%3D%3E+PEC+282/2016). Acesso em: 02 abr. 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 2 abr. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017.** Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm). Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 13 de julho de 2016.** Brasília, DF, Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4091642&ts=1553284175531&disposition=inline>. Acesso em: 27 nov. 2019.

FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. **Partidos Políticos: desafios contemporâneos.** Curitiba. Íthala, 2019.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil.** 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 1980.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MAGALHÃES, Guilherme. Confiança nas Forças Armadas segue como a maior, diz Datafolha; nos partidos é a menor. **Folha de São Paulo**. 10/07/2019. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/confianca-nas-forcas-armadas-segue-como-a-maior-diz-datafolha-nos-partidos-e-a-menor.shtml#\\_=\\_](https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/confianca-nas-forcas-armadas-segue-como-a-maior-diz-datafolha-nos-partidos-e-a-menor.shtml#_=_). Acesso em: 18 jul. 2019.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

MORAES, Alexandre de *et al.* **Constituição Federal Comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Governabilidade e democracia natural**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

TELLES, Helcimara; MELLO, Paulo Victor. Reforma eleitoral: é possível recuperar a representatividade dos partidos. **Cadernos Adenauer**. Rio de Janeiro, v.18, n. 4, p. 49-68, dez 2017. Disponível em: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=61bdee2c-f8d0-e-485-bb3a-39baf007287&groupId=265553](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=61bdee2c-f8d0-e-485-bb3a-39baf007287&groupId=265553). Acesso em: 27 jul. 2019.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: Fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/weber-m-economia-e-sociedade-fundamentos-da-sociologia-compreensiva-volume-2.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

**GT 2 - ABUSO DE PODER NAS  
DISPUTAS ELEITORAIS**



# **ABUSO DE PODER RELIGIOSO: O USO DA DOMINAÇÃO CARISMÁTICA DO LÍDER RELIGIOSO E OS LIMITES DE ATUAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL**

**Arthur Martins Marques Navarro**

Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional (UFPB). Advogado. Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/PB e do IDEL/PB.

**Israel Rêmora Pereira de Aguiar Mendes**

Mestrando em Ciências Sociais (UFRN). Especialista em Direito Administrativo e Gestão Pública. Advogado. Vice-presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/PB. Conselheiro do IDEL/PB. Procurador Geral do Município de Bayeux – PB.

**Luiz Rodrigues de Carvalho Neto**

Pós-graduando em Direito Eleitoral (ESA/PB) e Processo Civil (IESP). Advogado. Secretário Executivo da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/PB.

## **INTRODUÇÃO**

O Brasil é um país laico, no qual a liberdade religiosa foi assegurada pela Constituição Federal de 1988, que vedou a interferência do poder estatal no estabelecimento de cultos e igrejas, concedendo liberdade religiosa a todos os cidadãos para escolherem e professarem livremente suas crenças e fé em todo território nacional.

Os recentes movimentos políticos do Brasil demonstram a existência de um novo panorama entre religião e política, com o surgimento de lideranças partidárias vinculadas a instituições religiosas, onde templos, igrejas e cultos passaram a ter um olhar diferenciado no processo eleitoral, eis que, são ambientes de profissão de fé e debates, livre de interferência externa.

Os resultados das últimas eleições gerais apontam que esse novo movimento político-religioso no Brasil, promoveu a renovação do parlamento nacional, introduzindo pastores, bispos, presbíteros, apóstolos e outras lideranças religiosas, com vez e voz no Congresso Nacional, repercutindo no surgimento de novas bancadas, agindo, muitas vezes, de forma unida e coesa, capaz de alavancar apoio, tomar posicionamentos e ratificar decisões de acordo com os seus interesses ideológicos.

O crescimento da participação política nas instituições religiosas tem alavancado o debate sobre a influência de candidatos e políticos em eventos religiosos, local onde recebem deferências, utilizam da palavra e podem realizar pedido de apoio ou até de voto, o que, certamente, desvirtuará o sentido religioso do templo e causará desigualdade na disputa eleitoral.

Tais fatos **têm** gerado bastante debate na comunidade jurídica e uma nova espécie de abuso de poder tem alcançado força, o chamado: Abuso de Poder Religioso. Entretanto, essa discussão carece de elementos claros e objetivos, que embasem a Justiça Eleitoral no combate desses artifícios utilizados pelos candidatos, com aval dos líderes religiosos, para utilizar da fé como meio de persuasão política e arregimentação de fiéis.

Dessa forma, o presente artigo propõe uma reflexão acerca do Abuso de Poder Religioso e os limites de atuação da Justiça Eleitoral na tentativa de coibir os atos, sem interferir no direito à liberdade de crença esculpida na Carta Constitucional.

Este ensaio está estruturado em três seções, além desta introdução. Inicialmente, aborda-se o Abuso de Poder. Em seguida, discute-se o Abuso de Poder Religioso, como espécie de Abuso de Poder. A terceira seção apresenta a discussão sobre os limites existentes para a interferência da Justiça Eleitoral, na tentativa de coibir os atos de Abuso de Poder Religioso. As considerações finais demonstram algumas dificuldades práticas de ação da Justiça Eleitoral, para promover os atos coerção e diligências para reprimir os ilícitos.

Para a realização desta pesquisa usamos o método de pesquisa bibliográfica, com análise de periódicos, livros e das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral. Utilizamos as palavras chaves: "abuso de poder religioso", "abuso de poder religioso e eleições". Esses materiais foram escolhidos devido ao ineditismo do tema, cujo assunto ainda carece de debates legislativos para a proposição de normas efetivas e, apenas nesses materiais, foram encontradas discussões sobre o tema.

## **1 ABUSO DE PODER**

O significado do termo Abuso de Poder tem origem na já revogada Lei nº 4.898/65 (regulava o Direito de Representação e o pro-

cesso de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade, revogada pela Lei nº 13.869 de 5 de setembro de 2019), que tratava dos casos de abuso de autoridade. O art. 3º da referida norma, elencava os casos em que o abuso de autoridade é caracterizado, dispondo um rol taxativo que poderá incidir nos casos de: violação à liberdade de locomoção; inviolabilidade do domicílio; ao sigilo da correspondência; à liberdade de consciência e de crença; ao livre exercício do culto religioso; à liberdade de associação; aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício do voto; ao direito de reunião; à incolumidade física do indivíduo e aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional.

Na seara eleitoral, o Abuso de Poder tem relação com o processo eleitoral, uma vez que, o intuito do abusador consiste nos ilícitos praticados com vistas macular ao processo democrático, de modo a violar a liberdade de sufrágio através de mecanismos de persuasão, usando de artifícios para modificar a posição do eleitor.

Gomes (2018, p. 365) afirma que, "o conceito de Abuso de Poder é indeterminado, fluido e aberto". A delimitação do termo só pode ser analisada na prática, conforme as circunstâncias do caso concreto, no qual permitirá afirmar se determinada situação configurará o abuso de poder ou não. Ainda segundo Gomes (2018, p. 269-270), por abuso de poder "compreende-se o ilícito eleitoral consubstanciado pelo mau uso ou o uso de má-fé ou com desvio de finalidade de direito, situação ou posição jurídicas, podendo ou não, haver desnaturamento dos institutos jurídicos envolvidos".

O Abuso de Poder tem previsão legal no art. 14, § 9º da nossa Carta Magna:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e nos termos da lei, mediante:

[...]

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

Nesse diapasão, a Lei Complementar nº 64/90, conhecida como Lei das Inelegibilidades, estabeleceu os casos de inelegibilidade, prazos de cessação e demais providências descritas no texto constitucional:

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito.

Do mesmo modo, o art. 237 do Código Eleitoral:

Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.

Pelas normas citadas, extrai-se que, o instituto do Abuso de Poder ganhou contornos mais amplos e subdividiu-se em três espécies, sendo elas: Abuso de Poder Político, Abuso de Poder Econômico e o Abuso dos Meios de Comunicação Social.

Pelo Abuso de Poder Político, entende-se que, o ato decorre de situações em que o detentor do poder utiliza de seu cargo, função ou posição, para influenciar a vontade do eleitor. Para Gomes (2016, p. 312), “essas ações não são razoáveis nem normais à vista do contexto em que ocorrem, revelando a existência de exorbitância, desbordamento ou excesso no exercício dos respectivos direitos e no emprego de recursos”.

No tocante ao Abuso de Poder Econômico, o Tribunal Superior Eleitoral (2017), conceituou como sendo a utilização excessiva, antes ou durante a campanha de recursos financeiros ou patrimoniais que busquem beneficiar candidato, partido ou coligação afetando, dessa forma, a normalidade e legitimidade do pleito.

Por fim, o Abuso dos meios de comunicação social, refere-se aos atos abusivos praticados com a utilização de meios de comunicação, sejam eles impresso, televisivo, radiofônico e/ou eletrônico, como forma de induzir o eleitor de maneira positiva ou negativa, em relação a determinado candidato, modificando o resultado das eleições.

Entretanto, percebe-se que há uma lacuna na legislação quanto à discussão específica do Abuso de Poder Religioso, que ora poderá aparecer como Abuso de Poder Político, Abuso de Poder Econômico e Abuso dos Meios de Comunicação Social, porém, entende-se que, o recente momento da democracia brasileira necessita de uma discussão aprofundada sobre essa espécie, cujo debate será realizado na seção seguinte.

## **2 ABUSO DE PODER RELIGIOSO**

Os recentes processos eleitorais atrelados a movimentos políticos-religiosos têm demonstrado, que uma nova "espécie" de abuso de poder tem ganhado destaque, o Abuso de Poder Religioso, cujo tema tem despertado debate na comunidade jurídica.

Para Kufa (2016, p. 124):

O abuso religioso, nesse contexto, refere-se à manipulação psicológica e aos danos causados pelo desvirtuamento dos ensinamentos ou doutrinas da religião, perpetrada por membros da mesma fé, que se consagram da posição de superioridade e autoridade que possuem sobre as pessoas geralmente mais vulneráveis emocionalmente, atos estes que podem variar intencionalmente tanto para o bem quanto para o mal.

A conotação religiosa conferida na figura do Abuso de Poder chegou recentemente a Corte Superior da Justiça Eleitoral e, dentre os questionamentos surgidos, destaca-se a possibilidade ou não, de o candidato ser condenado em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)<sup>1</sup>, unicamente por Abuso de Poder Religioso.

Isso porque, ainda não existe uma limitação jurisprudencial clara e objetiva, que enquadre as condutas de Abuso de Poder Religioso

---

1 Recurso Especial Eleitoral nº 82-85.2016.6.09.0139 – Classe 32 – Luziânia – Goiás.

como um ilícito autônomo, haja vista, há uma problemática existente entre distinguir o que é um ato religioso que viole a soberania popular ou que se trata de um ato de liberdade religiosa.

Nesse sentido, faz-se necessário um questionamento: um líder religioso poderá expressar sua opinião sobre determinada candidatura dentro dos templos religiosos, durante os cultos, exercendo o direito à liberdade religiosa ou estaria cometendo Abuso de Poder religioso, utilizando da sua dominação carismática para influenciar fiéis?

Esses questionamentos nos levam a uma reflexão acerca do tema, que tem ganhado destaque nos processos eleitorais, sendo cada vez mais comum, a apresentação de ações questionando a participação de candidatos, líderes religiosos em eventos públicos, programas de rádio, TV e até nas propagandas eleitorais gratuitas.

Mesmo tendo ciência de que Abuso de Poder Religioso é ausente de previsão legal no ordenamento jurídico, sendo um instituto criado pela doutrina e jurisprudências recentes, os tribunais começam a debater o tema. Todavia, é imprescindível para a comunidade jurídica, que o Poder Legislativo também delimite o tema, para se adequar a dinâmica do processo eleitoral, trazendo segurança jurídica aos operadores do Direito, candidatos e eleitores.

Na próxima seção, debater-se-á os limites de interferência da Justiça Eleitoral, como forma de coibir os atos de Abuso de Poder Religioso ante a liberdade religiosa esculpida na Constituição Federal.

## **2.1 Abuso de poder religioso e os limites de interferência da Justiça Eleitoral**

Como visto na seção anterior, é recente a discussão sobre o Abuso de Poder Religioso. Carente de debates efetivos e que provoca diversos questionamentos quando o assunto são os meios para a sua coerção. Para alguns doutrinadores, o Abuso de Poder religioso é escancarado e pouco coibido pelos poderes constituídos.

Entretanto, questionam-se, quais são os limites para a interferência da Justiça Eleitoral no combate ao Abuso de Poder Religioso? Haveria a possibilidade de a Justiça Eleitoral interromper cultos religiosos com base na afronta a legislação eleitoral? Estaríamos observando uma colisão às normas de direitos fundamentais encartadas na

Constituição Federal de 1988, e na Declaração Universal dos Direitos Humanos?

Há um conflito ainda não delimitado que provoca a presente discussão. Estamos diante de um conflito entre: o direito à liberdade de escolha (voto), encartado ao Estado democrático de direito e ao sufrágio universal, ou direito à liberdade religiosa, liberdade ao culto, liberdade de crença, liberdade de organização religiosa e a liberdade de expressão?

Não obstante, cada quadra histórica traz consigo uma problemática e situações que deve ser exposta, absorvida e dirimida. O uso do poder de influência que o líder religioso detém sobre seus seguidores é, potencialmente, elevado para desequilibrar um pleito? Para Sampaio Júnior (2020, p. 50):

É nítida a intenção dos religiosos propagadores da fé em seus espetáculos pirotécnicos, televisionados ou ao ar livre, sob rubricas criativas, exercer de modo coercitivo, o impulsionamento da fé com intuito de ampliação do reino de Deus, quanto à escolha de representantes que pertençam aos quadros de padres ou pastores de determinadas igrejas.

O Abuso de Poder Religioso nas eleições é um assunto palpitante na contemporaneidade, percebe-se o aumento do número de agentes eleitos ligados a diversas filiações religiosas. Nota-se também, que em período eleitoral há uma grande efervescência nos templos, visitas de candidatos, candidatos sendo expostos em orações, publicidade em igrejas, militâncias, distribuição de santinhos, entre outras manifestações.

O que intriga não é o fato de existir a manifestação do voto por parte do eleitor, membro de alguma religião, mas sim, sabermos que este, na maioria das vezes, não tem o livre poder de escolha, pois está sujeito a influências doutrinárias, reverberada nos templos pelos líderes religiosos.

Sampaio Júnior (2020, p. 46-47) ressalta:

O abuso de poder religioso visa à obtenção do voto, seja para a própria autoridade religiosa interlocutora, seja para outrem que ele esteja apoiando, e pode

se manifestar de diferentes maneiras que acabam por manipular psicologicamente o eleitor através dos ensinamentos ou doutrinas da religião. Em alguns casos extremos, até mesmo promessas impossíveis são feitas para se alcançar o voto pela crença religiosa dos fiéis.

Os líderes religiosos são pessoas dotadas de uma grande influência no ciclo social que participa, estes tendem a gozar de respeito e atuar como influenciadores nas condutas e vontades dos seus seguidores. Neste sentido Max Weber (2001, p. 354) traz o conceito de Dominação Carismática atribuído para estes líderes, posto que, "em virtude de devoção afetiva à pessoa do senhor e a seus dotes sobrenaturais (carisma) e, particularmente: a faculdades mágicas, revelações ou heroísmo, poder intelectual ou de oratória", tais características, estruturam faculdades que alteram a vontade do receptor ou súdito. O ser que está de certa forma submissa, por fatores ligados a devoção ou crença, não goza de plena liberdade de escolha. Ainda de acordo com Weber (2001, p. 354):

Seus tipos mais puros são a dominação do profeta, do herói guerreiro e do grande demagogo. A associação dominante é de caráter comunitário, na comunidade ou no séquito. O tipo que manda é o líder. O tipo que obedece é o "apostolo". Obedece-se exclusivamente à pessoa do líder por suas qualidades excepcionais e não em virtude de sua posição estatuída ou de sua dignidade tradicional; e, portanto, também somente enquanto essas qualidades lhe são atribuídas, ou seja, enquanto seu carisma subsiste.

Não é difícil percebermos que é criado um séquito ao menor conselho ou caminho apontado pelo líder. Alguns templos em período eleitoral, amparados nas pessoas que detém o poder de condução das liturgias, produzem conteúdos distintos aos seus propósitos, existem até pedidos explícitos de votos, atribuída à vontade divina para o candidato x ou y, atrelando o resultado a um teste de fé ou fidelidade, os seguidores acreditam, pois estão diante de líderes que os conduzem há anos e que já gozam de um elevado grau de confiança e respeito, "o pressuposto indispensável para isso é "fazer-se acreditar": o senhor carismático tem de se fazer acreditar como senhor "pela graça de

Deus", por meio de milagres, êxitos e prosperidade do séquito e dos súditos" (WEBER, 2001, p. 356).

Desta forma, o líder é o detentor do poder de convencimento pela mística, ele conduz seu séquito há anos, com discursos semanais cheios de bondade e devoção divina. Portanto, ao existir qualquer alteração na trajetória do discurso religioso para pedir voto apontando qualidades do candidato, o súdito estará disponível para recepcionar aquelas palavras e levá-las como uma mensagem dotada de divindade, restando segui-las para agradecer seu Deus e seu interlocutor na terra.

Não obstante, não há previsão positiva tipificando o abuso de poder religioso. Os tribunais estão se deparando com essa realidade e atuando de forma punitiva aos excessos. A Lei das Eleições (nº 9.504/1997) traz nos artigos 73 a 78, as condutas vedadas aos agentes públicos eleitorais e em seu art. 37, caput e §4º, também está disposto, a fundamentação legal que pode ser usada como forma de coibir a interferência de líderes religiosos nos pleitos eleitorais, bem como a Resolução nº 22.718/2008 do TSE. De certo, os atos praticados e que ensejem em condutas vedadas, devem ser observadas pelos agentes públicos, sob pena de configurar abuso de poder, com eventual causa de inelegibilidade por período de 8 anos, conforme Lei Complementar nº 135/2010.

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

(...)

§4º Bens de uso comum, para fins eleitorais, são os assim definidos pela Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil e também aqueles a que a população em geral tem acesso, tais como cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, templos, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada. (GRIFO NOSSO)

Como visto, apesar de não estar expressamente tipificado, o Abuso de Poder Religioso pode ser afrontar a legislação atual vigente nos termos acima expostos. O líder que transgredir o marco legal de um Estado está agindo em dissonância com os preceitos que defende, estando sujeitos a observar os deveres morais, além dos legais, e deixar de praticar o ato lesivo. Na ótica legalista o conflito entre as normas permanece, devendo a matéria ser objeto de análise por nossa Corte Suprema ou abordada por lei, a fim de equacionar e impor limites às liturgias, com o fito de reprimir o uso do poder de Dominação Carismática do líder religioso em detrimento da fragilidade e vulnerabilidade de seus súditos, fatores que caracterizam o Abuso de Poder Religioso.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em exposição geral, estamos diante de um tema caro ao direito eleitoral e a vida cotidiana dos candidatos e eleitores em ano de eleição. O Abuso de Poder Religioso é fato e fator dotado de um potencial "desequilíbrio" entre os concorrentes, e consiste na quebra da paridade de armas num pleito eleitoral. O tema ainda é pouco debatido no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sendo um assunto de extrema relevância e atual, devendo ser mais enfrentado pelas cortes regionais e positivado seus limites, com o fito de coibi-lo em pleitos vindouros. Não obstante, o conflito de interesses é iminente, o líder religioso é favorecido com o carisma e poder de persuasão, quando posto em prática para fins outros que não os eclesiásticos, está sujeito a transgredir as regras.

Neste diapasão, assim como a liberdade de expressão tem seu limite, outros direitos fundamentais não podem ser absolutos. As transgressões a legislação eleitoral, a valores e princípios que asseguram o direito de liberdade de voto, o estado democrático de direito e a democracia, não pode vir travestidas e amparadas na liberdade de culto, este estampado nos tratados de direitos humanos e em nossa Carta Magna de 1988. É essencial, que um direito fundamental seja comedido para não usurpar outro de maior alcance.

Para Souza (2020) o problema hoje passou a ser o discurso de ressentimento por meio da liberdade de expressão confessional. Em outras palavras, a liberdade de manifestação religiosa passaria a um

direito quase absoluto sem cláusulas de barreiras, sob o risco de ferir a própria liberdade de expressão confessional – complexo e paradoxal.

O conceito de dominação carismática, abordado por Max Weber, é de suma importância para entendermos o nível de influência de um líder religioso sobre seus seguidores. Esta prerrogativa quando usada em situações, que visam auferir vantagens para si ou para outrem nas eleições, consistem numa verdadeira assimetria nas condições recebidas pelos concorrentes naquela peleja. O Abuso de Poder Religioso é um tema digno de ser abordado por várias óticas e formas, levando a Justiça Eleitoral prevê-lo e contê-lo.

Portanto, o conflito entre os princípios e direitos fundamentais subsiste pleito a pleito. O Abuso de Poder segue incorporado em formas distintas. O uso do poder de influência continua sendo usado por pessoas inesperadas. A eleição se transforma numa guerra, o meio para a obtenção da vitória pouco importa o que interessa é o fim. O Abuso de Poder Religioso permanece pouco evidenciado, faz-se necessário uma visão mais crítica ao tema e abordagens pelas cortes eleitorais, visando resguardar o direito de seus jurisdicionados e o equilíbrio nas eleições.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 2 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para eleições. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 2 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.898 de 9 de dezembro de 1965**. Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14898.htm). Acesso em: 2 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm). Acesso em: 2 abr. 2021.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. São Paulo, Atlas, 2018.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

KUFA, Amilton Augusto. O controle do Poder Religioso no processo eleitoral, à luz dos princípios constitucionais vigentes, como garantia do Estado Democrático de Direito. **Revista Ballot**, v. 2, n. 1, jan./abr 2016. p. 113-135. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot/article/view/25573/18254>.

MARIANO, Ricardo. **Neopentecostais: Sociologia do novo pentecostalismo no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2014.

SAMPAIO JÚNIOR, José Herval. **O abuso do poder nas eleições: Triste realidade da política (gem) brasileira**. Ensaios. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

SOUZA, Rogério da Silva e. **O abuso do poder religioso eleitoral – constitucionalismo e legitimação**. 2020. 258 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Universidade Federal do Ceará, Ceará, 2020.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. Parte 2. São Paulo: Cortez, 2001.

# **FRAUDE ÀS COTAS DE GÊNERO NAS CANDIDATURAS DAS MULHERES ÀS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS**

**Isadora Mourão Gurgel Peixoto Alves**

Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: isadoramouraogurgel@gmail.com

**Jéssica Teles de Almeida**

Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora da Universidade Estadual do Piauí. E-mail: jessicatelesdealmeida@gmail.com

## **INTRODUÇÃO**

As cotas de gênero foram estabelecidas no Brasil, inicialmente, apenas para as eleições municipais de 1996, pela Lei n.º 9.100/1995, a qual teve seu projeto proposto pela então Deputada Marta Suplicy. O artigo 11, §3º dessa lei previa que pelo menos 20% (vinte por cento) das vagas de cada partido ou coligação deveria ser preenchido por mulheres.

Em 1997, o advento da Lei n.º 9.504 alterou a Lei n.º 9.100/1995 e dispôs, no seu artigo 10, §3º, que cada partido ou coligação deveria reservar vagas para cada sexo de, no mínimo, 30% (trinta por cento) para um e de 70% (setenta por cento) para outro. Em 2009, com a Lei n.º 12.034, a redação desse dispositivo abandonou a expressão "deverá reservar", adotando "preencherá", o que tornou obrigatória a observância do coeficiente mínimo para cada gênero no lançamento das candidaturas pelo partido ou coligação.

Como se demonstrará, existe cenário de desproporção e sub-representação feminina, que causa perplexidade e provoca reflexões sobre os motivos responsáveis pela continuação desse estado de inexpressividade de presença feminina nos cargos políticos. Por mais que já tenham sido realizados diversos estudos e debates sobre a participação política da mulher, o cenário político contemporâneo demonstra que ainda é indispensável se discutir sobre essa temática.

Neste trabalho, analisam-se as decisões judiciais de tribunais eleitorais de estados e instâncias diversos, por meio de pesquisa jurisprudencial, realizada na plataforma digital do TSE, feita por meio

de filtros relacionados às cotas de gênero, às fraudes a elas e à participação política da mulher, com o objetivo de se identificar avanços e desacertos decisórios no que concerne a essa temática de fraude às cotas de gênero.

Realizou-se pesquisa bibliográfica, pelo estudo e análise de obras que possuem relação com a temática deste artigo, como livros, dissertações, artigos e revistas. Também se utilizou de pesquisa documental, analisando-se documentos como a Constituição Federal de 1988, leis, documentos estatísticos e decisões judiciais.

## **1 ESTUDO DE CASOS CONCRETOS: ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS**

Nesta seção, faz-se uma análise crítica de decisões relevantes proferidas por tribunais eleitorais de estados e instâncias diferentes, que possuem pertinência temática com a questão das fraudes às cotas de gênero nas candidaturas para eleições proporcionais, não sendo o objetivo de este trabalho esgotar a análise dos julgados desses tribunais sobre o problema, bem como não se ignora a relevância de julgados proferidos em outros estados e regiões brasileiras importantes na superação de desafios à aplicabilidade efetiva dessa política afirmativa.

Escolheu-se analisar decisões originadas, sobretudo, de Ações de Impugnação de Mandato Eletivo e Ações de Investigação Judicial Eleitoral, tendo em vista serem duas das principais ações pelas quais se impugna fraude às cotas de gênero nas diversas instâncias eleitorais brasileiras. Além disso, deu-se prioridade àqueles acórdãos que, durante o julgamento do recurso eleitoral, houve divergência entre os julgadores, o que se escolheu com o objetivo de demonstrar a ausência, muitas vezes, de consenso entre os desembargadores no que concerne aos elementos, indícios e provas necessários, para que se reconheça a existência ou não de fraude a essa medida inclusiva.

Trazem-se também, dois acórdãos nos quais não se reconheceu a existência de fraude e um acórdão, no qual se reconheceu a existência dessa espécie de abuso de poder em candidaturas de mulheres. Os julgados dizem respeito a candidatas que receberam nenhum ou pouco voto, não realizaram atos de campanha para si e receberam nenhum ou pouco recurso financeiro oriundos do partido. Analisar-se-á tais julgados, observando-se como se têm decidido diante de alega-

ções de fraude às cotas de gênero em candidaturas para eleições proporcionais, com o objetivo de expor fragilidades e desacertos decisórios, mas também evoluções e avanços no que concerne ao desafio de se dar efetividade à disposição legal, que tem como objetivo alcançar isonomia de gênero nas disputas eleitorais aos cargos disputados em eleições proporcionais, bem como na imposição de sanções quando do descumprimento dessa ação afirmativa.

### **1.1 Recursos Eleitorais n.º 1088-72.2016.6.13.0089, 1085-20.2016.6.13.0089, 1086-05.2016.6.13.0089, de Conselheiro Pena/MG**

Os presentes julgados cuidam de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (1088-72) e Ação de Investigação Judicial Eleitoral (1085-20), propostas pelo Ministério Público Eleitoral, que foram julgadas conjuntamente com a Ação de Investigação Judicial Eleitoral n.º 1086-25, proposta pela Coligação, Unidos por Conselheiro Pena, ajuizadas em razão de fraude às cotas de gênero em candidaturas de mulheres ao cargo de vereadora nas eleições de 2016 daquele município, baseando-se as alegações autorais na ausência de recebimento de votos pelas candidatas, inexistência de gastos de campanha, bem como em razão de não terem realizado quaisquer atos de campanha.

Tais ações foram julgadas conjuntamente e consideradas totalmente procedentes pelo Juiz Eleitoral da 89ª Zona Eleitoral, de Conselheiro Pena, em sentença. Os recursos foram por ajuizados por dois vereadores eleitos e tiveram, em razão de pedidos de vista, julgamentos cindidos no TRE/MG, de forma que, em sede de Recurso Especial n.º 1086-05, ao TSE, foram anulados os acórdãos proferidos, tendo determinado o Exmo. Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto que fossem novamente julgados, porém, em conjunto, para evitar decisões contraditórias.

No novo julgamento dos Recursos Eleitorais referidos, de relatoria do Des. Eleitoral Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa, superadas questões preliminares, os recursos, por maioria, no mérito, foram providos, para que se reformasse a sentença, julgando improcedentes os pedidos, não sendo reconhecida a fraude, por ausência de elementos idôneos que evidenciassem fraude como abuso de poder, mantendo-se hígida as candidaturas masculinas e femininas, bem como os mandatos dos eleitos. Na ementa, consignou-se não ter existido

simulação, não tendo havido comprovação de aproximação por parte de outros candidatos ou oferecimento de quantia em dinheiro ou vantagem às mulheres para se candidatarem.

Destacou-se, ainda, na ementa, a inexistência de norma que vincule a decisão tomada pelas mulheres por se candidatarem a um comprometimento em fazer campanha ou um cumprimento de dever cívico não exigido das candidaturas masculinas. Os acórdãos são de 11 de março de 2019, não confirmando as decisões de primeira instância. Transitaram em julgado o RE n.º 1088-72 e o RE n.º 1085-20. No RE n.º 1086-05, houve interposição de Recurso Especial, de modo que o processo se encontra na Corte Superior Eleitoral para apreciação.

É oportuno ressaltar, sobre esse aspecto, a decisão do TSE, por meio do julgamento do Recurso Especial Eleitoral n.º 1-49.2013.6.18.0024/PI, que estabeleceu, para fins de proposição de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, interpretação mais ampla ao conceito de fraude, entendendo como aberto e englobante de situações em que a normalidade das eleições e a legitimidade do mandato eletivo são afetadas, inclusive nos casos de fraude à lei. O caso tratava-se de suposta adulteração de documento e falsificação de assinaturas com o fim de alcançar o percentual de preenchimento de candidaturas de mulheres. Nesse sentido, não se deve ignorar, por certo, as diferenças que existem entre gêneros no cenário da disputa eleitoral, o qual historicamente é protagonizado por homens como candidatos, de forma que a participação política das mulheres tem sido limitada ou até mesmo negada pelo Estado. (LOPES, 2006, p. 54)

Confirma-se essa constatação quando se analisa os dados no que diz respeito à representação feminina. O Brasil, de acordo com dados de 2019, possui 51,8% de sua população composta por mulheres (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019). Nesse mesmo ano, as mulheres representaram 52,5% do eleitorado, segundo dados do TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE, 2019). Tais números são desproporcionais em relação ao número de candidatas. E tal distância numérica se aprofunda quando o assunto é a quantidade de mulheres eleitas.

Elas representaram 31,6% dos concorrentes a cargo eletivo nas eleições de 2018 e, em um universo de 9.204 candidatas, apenas 290 se elegeram. Do Congresso Nacional, elas representam 15% (quinze por cento) dos assentos (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, 2019). Tais resultados colocam o Brasil na 154ª

posição no ranking elaborado em 2017, pela ONU Mulheres em parceria com a União Interparlamentar (UIP) sobre representação feminina em 174 países (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019).

Na América Latina e no Caribe, entre 33 países, o Brasil ocupa a 32ª posição quando o assunto é presença de mulheres em parlamentos nacionais (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2019).

## **1.2 Recurso Eleitoral n.º 1-11.2017.6.24.0002/SC, de Biguaçu**

A decisão em epígrafe originou-se de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo julgada parcialmente procedente pelo Juiz da 2ª Zona Eleitoral de Biguaçu, tendo o acórdão, de 07 de agosto de 2017, relatoria do Des. Davidson Jahn Mello, declarada inválida a candidatura de uma das mulheres, mantendo hígidas as demais candidaturas femininas e masculinas, bem como os mandatos impugnados dos eleitos.

A ação foi ajuizada contra dois vereadores eleitos e contra a Coligação Biguaçu de Todos (DEM-PSC). O recorrente (MDB de Biguaçu) alega que também em relação à outra candidatura feminina há fraude, diante da ausência de recebimento de votos, bem como, baseado em depoimento testemunhal, afirma que a candidata não realizou atos de campanha, em que pese ter feito gastos de campanha oriundos, em quase metade, de recursos próprios, tendo trabalhado, na verdade, como cabo eleitoral de seu filho, segundo o testemunho, que era candidato ao cargo de vereador, assim como ela. Decidiu-se, por maioria, manter o reconhecimento da fraude em relação a uma das candidatas e não reconhecer a existência dessa forma de abuso de poder em relação à outra.

O TSE, em junho de 2019, julgou Agravo Interno em Agravo de Instrumento neste processo, entendendo não ter ficado evidenciado o caráter fictício de candidatura, que não recebeu qualquer voto ou que não demonstrou interesse em fazer campanha para si, quando elementos como abertura de conta corrente para campanha e participação em reuniões sobre prestação de contas de campanha, aponta para a hígidez da candidatura. Ocorreu o trânsito em julgado neste processo em 19 de junho de 2019.

Assim como no acórdão anterior, no qual também houve divergência, a conclusão foi no sentido de insuficiência de provas para configurar como fraudulenta a candidatura da mulher que não recebeu

qualquer voto, mantendo-se o reconhecimento de fraude em relação à outra candidata, a qual reconheceu o fato, em todas as suas circunstâncias, durante a audiência de instrução, como consta da ementa. No julgado, o voto divergente da Des. Ana Cristina Ferro Blasi traz dados oriundos dos recibos apresentados, de que tal candidata investiu 49% dos gastos de sua campanha por seus recursos próprios, concluindo a julgadora, que tal candidata concorreu às eleições apenas para preencher o coeficiente exigido pelo artigo 10, §3º, da Lei das Eleições.

Neste contexto, é importante destacar o voto do Relator o Senhor Ministro Arnaldo Versiani do TSE no julgamento do Recurso Especial Eleitoral n.º 29-39.2012.6.17.0134/PE, quanto à finalidade da previsão da obrigatoriedade do cumprimento das cotas de gênero nas candidaturas proporcionais, aduz que, "é justamente buscar o incremento da participação feminina no âmbito das legendas e, por via de consequência, na eleição, dada a reduzida representatividade nas Casas Legislativas, que permaneceu praticamente inalterada no decorrer das legislaturas."

No entanto, estudos anteriores permitem compreender que a eficácia das cotas para o aumento da quantidade de mulheres eleitas é limitada por diversos fatores, como tipo de lista, se aberta ou fechada, obrigatoriedade ou não de posicionamento competitivo, tamanho da circunscrição eleitoral, para falar apenas daqueles considerados institucionais, existindo, ainda, os culturais, socioeconômicos, entre outros, que podem ser empecilhos ao aumento da competitividade das mulheres no cenário político (HTUN, 2001; SACCHET; SPECK, 2016).

Além de tais gargalos (ALMEIDA, 2018, p. 54), a partir da instituição da obrigatoriedade de obediência às cotas de gênero no lançamento de candidaturas às eleições proporcionais, os partidos e coligações passaram a fraudar tal previsão normativa, adotando candidaturas "laranjas" de mulheres (JUVÊNCIO, 2013, p. 8), forma de abuso de poder político-partidário, que interfere na normalidade e na legitimidade das eleições. Lúcia Avelar (2007, p. 106) ensina que, os partidos veem as mulheres como competidoras por espaço na luta pelo poder. José Jairo Gomes (2018, p. 701) traz que, pela prática de fraude, aparentemente, age-se em harmonia com o Direito, mas o efeito visado o contraria.

No que concerne a essa temática, importa destacar que o Tribunal Superior Eleitoral, no Recurso Especial Eleitoral n.º 193-92.2016.6.18.0018, caso de Valença do Piauí (PI), no qual a Corte trouxe precedente importante para uniformizar o tema dos efeitos jurídicos do reconhecimento da fraude em candidaturas em sede de AIME e AIJE (MACHADO; ALMEIDA; ALVES, 2019, s.p).

### **1.3 Recurso Eleitoral n.º 697-39.2016.619.0255/RJ, de Carapebus/RJ**

Analisa-se, agora, o último caso concreto deste trabalho, o qual se trata de Ação de Investigação Judicial Eleitoral, proposta pelo Ministério Público Eleitoral, em razão de fraude no preenchimento às cotas do artigo 10, §3º, da Lei n.º 9.504/1997, tendo sido tal ação julgada parcialmente procedente pelo Juiz Eleitoral da 255ª Zona Eleitoral de Carapebus, para acolher a alegação de fraude em relação a uma das candidatas e declará-la inelegível por 8 (oito) anos e não responsabilizar o representante da coligação, por entender que houve insuficiência de provas de que ele tinha efetivamente lançado a candidatura fictícia ou que tinha conhecimento da natureza dessa candidatura.

A tal sentença, o Ministério Público Eleitoral e a suposta candidata fictícia interpuseram recurso. O relator, em acórdão de 28 de junho de 2018, concluiu estar demonstrada a ausência de realização de campanha pela candidata recorrente, entendendo que a isso, somou-se o fato de ter recebido apenas um voto, não ter realizado gastos de campanha e não ter recebido doações do partido pelo qual se candidatou, o que ensejaria a caracterização da fraude à previsão do artigo 10, §3º, da Lei das Eleições. O relator, assim, negou provimento aos recursos para manter a sentença proferida na primeira instância.

O Des. Raphael Ferreira de Mattos, em seu voto-vista divergente, traz a decisão liminar proferida pelo Exmo. Ministro Admar Gonzaga do TSE, nos autos da Ação Cautelar n.º 0600489-52.2018.6.00.0000/SP, o qual entendeu, em síntese, que o baixo desempenho eleitoral de candidatura feminina não é suficiente para configurar fraude, ainda mais quando tais candidaturas se dão voluntariamente, sem terem sido vítimas de nenhum "engodo", candidatando-se para "ajudar o partido". O Ministro, nesta decisão, entendeu, resumidamente, que a fraude às cotas de gênero pode ocorrer quando o partido, sem o consentimento da mulher, registra-a como candidata, ou quando a própria candidata, à revelia do partido, decide se registrar. A candidata declarada inelegível pelo TRE/RJ interpôs Recurso Especial Eleitoral,

ao qual se negou o seguimento no TRE. Ocorreu o trânsito em julgado neste processo em 16 de agosto de 2018.

A partir da análise desse e dos demais julgados trazidos, percebe-se que, diante de situações de possíveis fraudes às cotas de gênero, há ausência de consenso entre os julgadores de diversos tribunais quanto aos requisitos necessários para se caracterizar fraude às cotas de gênero. É certo, que a jurisprudência dos tribunais eleitorais brasileiros ainda não estabeleceu uma concordância quanto ao que é necessário ocorrer para se caracterizar a fraude, causando certa sensação de insegurança jurídica quanto à certeza ou não de aplicação de sanções diante da ocorrência de fraude às cotas de gênero.

Todavia, quando devidamente comprovada a fraude, a aplicação de sanções aos responsáveis por ela, pelos tribunais, é importante como fator de desestímulo à prática dessa conduta pelos dirigentes partidários (ALMEIDA, 2018, p. 196).

Destaca-se a decisão do TSE, que cassou mandato de dois vereadores do município de Rosário do Sul (RS), em decorrência de mau uso de recursos do Fundo Partidário destinadas a candidaturas femininas, que foram repassadas a candidatos masculinos, sendo esta, a primeira vez que a Corte Superior determinou a perda de cargo por esse tipo de prática fraudulenta. O relator, ministro Luís Roberto Barroso, diante da alegação de que a Lei de Anistia (Lei n.º 13.831/2019) recentemente sancionada, não permitirá a cassação por violação às normas de utilização do Fundo para incentivo à participação da mulher na política, entendeu que tal lei só se destina à prestação de contas dos partidos políticos e não para abranger fraudes efetuadas por candidatos (FREITAS, 2019).

A importância desse julgado deve ser ressaltada em virtude da postura adotada pela Corte, no sentido de fazer valer a norma voltada à proteção das mulheres nas competições eleitorais não apenas sob o aspecto formal, mas, sobretudo, no âmbito material, para que elas possam competir de forma mais justa com o gênero majoritário. Como ensina Machado (2018, p. 72), na democracia, "a inserção de pessoas na vida política deve ser buscada na máxima medida possível, inserção, ressalte-se, com informação ampla e efetiva participação –, a fim de possibilitar que a democracia política leve a uma distribuição mais legítima dos bens da vida".

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do quadro de sub-representação da mulher na política formal e do retrocesso que a prática de fraudes às cotas de gênero representa, o Poder Judiciário possui papel absolutamente indissociável da luta pela manutenção das conquistas nesse campo, bem como pela eliminação dos obstáculos que impedem as mulheres de participar ativa e efetivamente da política formal, sobretudo, na atuação no combate às fraudes, pela aplicação de sanções para que as normas existentes se façam cumprir.

Contudo, ao se identificar decisões em que a adoção da política de cotas de gênero nas disputas eleitorais a cargos proporcionais pelo Brasil é encarada, apenas, como uma imposição a que se cumpra um percentual numérico e não como uma política de Estado adotada, estando alinhada com as Convenções de Direitos Humanos, firmadas e ratificadas pelo País, tem-se desacerto decisório. De fato, tal política deve ser respeitada não somente no momento do registro de candidatos, mas sim, em todo o desenvolvimento dessas candidaturas, às quais se devem assegurar recursos financeiros e meios para que sejam efetivas e não traduzam mero estado de aparências, como se firmou no julgamento do Recurso Especial Eleitoral n.º 0000243-42.2012.6.18.0024/PI, de relatoria do Ministro Henrique Neves da Silva, julgado em 2016.

Por meio desse trabalho, podem-se identificar os partidos como grandes responsáveis pela fraude a essa política afirmativa, desviando o fim que se busca por meio da instituição das cotas, quando da inscrição em DRAP de mulheres que não possuem, sequer, desejo de realizar campanha e de assumir cargos públicos. Omitem-se de sua função social de formar, capacitar e educar mulheres e homens para a política e para a cidadania. Sob essa ótica, entende-se que a aplicação de sanções, pelos tribunais, àqueles que adotarem estratégias ilícitas para dissimularem as ações de proteção à participação política das mulheres, pode funcionar como desestimulador de tais condutas e como incentivo aos partidos políticos para viabilizarem candidaturas reais de mulheres, trazendo fortalecimento nesse processo de proporção de igualdade entre sexos.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jéssica Teles de. **A proteção jurídica da participação política da mulher: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro**. 2018. 214f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/32128>. Acesso em: 19 abr. 2021.

AVELAR, Lúcia. Dos movimentos aos partidos: a sociedade organizada e a política formal. **Política & Sociedade**, v. 6, n. 11, p. 101-116, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1310>. Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2019. **Quantidade de homens e mulheres**. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 26 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995**. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Brasília, 29 set. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm). Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, 30 set. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, 29 set. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm). Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.831, de 17 de maio de 2019**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. Brasília, 17 maio 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13831.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13831.htm). Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Recurso Especial nº 1-49.2013.6.18.0024**. Recorridos: Roberval Sinval de Moura Carvalho e outros. Recorrentes: Coligação Vitória que o Povo Quer e outro Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. José de Freitas, PI, 04 de agosto de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**. José de Freitas, 21 out. 2015. p. 25-26. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/348591484/recurso-especial-eleitoral-respe-149-jose-de-freitas-pi/inteiro-teor-348591496>. Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. **Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014**. 8 mar. 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Acesso em: 26 jul. 2019.

BRASIL. **Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000 - Distrito Federal (Brasília)**. Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Consulente: Maria de Fátima Bezerra - Senadora. 2018. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=295868&noCache=-1745945499>. Acesso em: 19 abr. 2021.

FREITAS, Hyndara. TSE cassa vereadores por repasse de cota feminina a candidatos homens. **JOTA**. Brasília. 15 ago. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/tse-cassa-vereadores-por-repasse-de-cota-feminina-a-candidatos-homens-15082019>. Acesso em: 15 ago. 2020.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2018.

HTUN, Mala. A política de cotas na América Latina. **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p. 225-230, 2001. Disponível em: <https://>

www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026-2001000100013X&script-sci\_arttext. Acesso em: 19 abr. 2021.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Gender Quotas Database**. 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/68/35>. Acesso em: 24 jul. 2020.

JUVÊNCIO, José Sérgio Martins. A relação entre candidaturas “laranjas” e a lei de cotas por gênero. In: **Encontro Internacional: Participação, Democracia e Políticas Públicas. Aproximando agendas e agentes**. Universidade Estadual Paulista – UNESP, Araraquara, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GrupoPesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st16-trab-aceito-0410-13.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2021.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. Multiculturalismo, minorias e ações afirmativas: promovendo a participação política das mulheres. **Revista Pensar**, v. 11, p. 54-59, 2006. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/774>. Acesso em: 19 abr. 2021.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral**. São Paulo: Gen, Atlas, 2018.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; ALMEIDA, Jéssica Teles de; ALVES, Isadora Mourão Gurgel Peixoto. Fraude às cotas de gênero na visão de três advogadas. **FOCUS**. 9 jun. 2019. Disponível em: <https://www.focus.jor.br/fraude-as-cotas-de-genero-na-visao-de-tres-advogadas/>. Acesso em: 2 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Recursos Eleitorais nº 1085-20.2016.6.13.0089 e nº 1088-72.2016.6.13.0089. Recorrentes: Marcos Felicíssimo Gonçalves e Rones da Costa Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Juiz Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa. **Diário da Justiça Eletrônico - TRE/MG**. 89ª Zona Eleitoral, Conselheiro Pena, 25 mar. 2019. Voto vencido: Juiz João Batista Ribeiro. Disponível em: <https://tre-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/689575975/recurso-eleitoral-re-108872-conselheiro-pena-mg>. Acesso em: 19 abr. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Recurso Eleitoral nº 1086-05.2016.6.13.0089. Recorrentes: Marcos Felicíssimo Gonçalves e Rones da Costa Recorridos: Ministério Público Eleitoral e Coligação Unidos por Conselheiro Pena (DEM/PV/PPS/PHS/PMDB). Relator: Juiz Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa. **Diário da Justiça Eletrônico - TRE/MG**. 89ª Zona Eleitoral, Conselheiro Pena, 25 mar. 2019. Voto vencido: Juiz João Batista Ribeiro. Disponível em: <https://tre-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/689575975/recurso-eleitoral-re-108872-conselheiro-pena-mg>. Acesso em: 19 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Recurso Eleitoral nº 697-39.2016.6.19.0255. Recorridos: Ministério Público Eleitoral, Dulce Clea Cordeiro Alves, Paulo Vitor Sales Nunes. Recorrentes: Dulce Clea Cordeiro Alves, Ministério Público Eleitoral. Relator: Desembargador Eleitoral Antonio Aurélio Abi Ramia Duarte. Rio de Janeiro, RJ, 28 de junho de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**. Carapebus, 04 jul. 2018. Disponível em: <https://tre-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/597173764/recurso-eleitoral-classe-re-re-69739-carapebus-rj/inteiro-teor-597173782>. Acesso em: 19 abr. 2021.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. Explaining Variations in the Electoral Performance of Women in Brazil: the role of campaign finance, district magnitude and incumbency. *In: 24th World Congress of Political Science*. International Political Studies Association, p. 1-13, 2016, Posnânia, Polônia. Disponível em: [https://www.academia.edu/27096727/Bruno\\_Wilhelm\\_Speck\\_Teresa\\_Sacchet\\_Explaining\\_Variations\\_in\\_the\\_Electoral\\_Performance\\_of\\_Women\\_in\\_Brazil\\_the\\_role\\_of\\_campaign\\_finance\\_district\\_magnitude\\_and\\_incumbency](https://www.academia.edu/27096727/Bruno_Wilhelm_Speck_Teresa_Sacchet_Explaining_Variations_in_the_Electoral_Performance_of_Women_in_Brazil_the_role_of_campaign_finance_district_magnitude_and_incumbency). Acesso em: 19 abr. 2021.

SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Recurso Eleitoral nº 1-11.2017.6.24.0002. Recorrido: Marconi Kirch, Ednei Muller Coelho, Coligação Biguaçu de Todos (DEM-PSC). Recorrente: Partido do Movimento Democrático Brasileiro de Biguaçu. Relator: Juiz Davidson Jahn Mello. Biguaçu, SC, 07 de agosto de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**. Biguaçu, 09 ago. 2020.



## **GT 3 - O IMPACTO DAS REDES SOCIAIS NAS ELEIÇÕES**



# **A PROPAGAÇÃO DE NOTÍCIAS FRAUDULENTAS NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO E OS DESAFIOS PARA MINIMIZAR SUA INFLUÊNCIA NOS RESULTADOS DAS ELEIÇÕES**

**Luciana Carneiro de Oliveira**

Advogada e Assessora Parlamentar, AL-CE, cianacarneiro@hotmail.com

**Thiago Melo Façanha**

Advogado e Assessor Parlamentar, CM-For, thiagomfacanha@gmail.com

## **INTRODUÇÃO**

A sociedade moderna vivencia uma realidade em que as informações são propagadas com celeridade e sem um rigoroso e adequado controle da sua origem e veracidade. Nesse contexto, torna-se, cada vez mais rápida, a propagação de notícias fraudulentas durante o processo eleitoral, podendo vir a prejudicar o equilíbrio do pleito e os seus resultados, comprometendo, assim, os princípios fundamentais concernentes ao Estado Democrático de Direito.

Como balizadores deste estudo, foram realizadas coletas de dados por meio de pesquisas documentais e bibliográficas. O tipo de procedimento e o método de abordagem adotados, no desenvolvimento deste resumo, serão, respectivamente, o histórico e o dedutivo.

Deste modo, pretende-se analisar a incidência das chamadas *fake news* no processo eleitoral, sua ligação com o direito fundamental à liberdade de expressão, bem como se busca abordar os aspectos gerais atinentes à propaganda eleitoral e a influência dessas notícias fraudulentas no cenário político, com base na análise da regulamentação jurídica aplicável e do posicionamento que vem sendo adotado na jurisprudência brasileira.

## **1 A PROPAGANDA ELEITORAL E A OBRIGAÇÃO DE NÃO DIVULGAR CONTEÚDO INVERÍDICO**

A propaganda eleitoral, para ser veiculada, deve observar as limitações estabelecidas em lei. Esta, por sua vez, deve atender aos princípios constitucionais. Apesar de existir liberdade para informar à população sobre os programas partidários, propostas e exposição das qua-

lidades dos candidatos, a propaganda possui restrições impostas pela Constituição Federal de 1988 e pelo ordenamento jurídico em geral.

Como bem assinala José Jairo Gomes (2015), a liberdade de propagandear merece um tratamento adequado, como condição basilar do processo eleitoral, para assegurar a existência de um esquema estável de funcionamento da competição democrática. O princípio da liberdade homenageia o fato de a propaganda ser livre, sem qualquer embaraço, sendo proibido qualquer tipo de censura, desde que em consonância com a lei. Todavia, como destaca Djalma Pinto (2016), a propaganda eleitoral não pode ser utilizada para disseminar inverdades, com o fim de catapultar candidaturas ou alavancá-las de modo indevido. O equilíbrio das candidaturas depende de um processo eleitoral probo, que se pautar na divulgação de ideias e fatos que correspondam à realidade.

Com a positivação do art. 323 do Código Eleitoral, tornou-se evidente a preocupação do legislador com as influências que os fatos inverídicos propagados, no âmbito da comunicação política, podem causar nas decisões dos eleitores, sendo tipificada como crime a conduta de "Divulgar, na propaganda, fatos que sabem inverídicos, em relação a partidos ou candidatos e capazes de exercerem influência perante o eleitorado" (BRASIL, 1965).

O aludido dispositivo legal visa proteger os cidadãos da difusão de informações que sabidamente são falsas, mas que se propaga com o fim de induzir uma determinada escolha política, segundo as lições de Suzana de Camargo Gomes (2010), o que deturpa claramente o processo democrático, tanto quanto outros fatores, a exemplo da captação ilícita de sufrágio.

Esses abusos são comuns, podendo ser praticados por qualquer indivíduo, e não somente por candidatos (GOMES, 2018). O sujeito passivo deste tipo penal é a sociedade. Se os fatos inverídicos imputados forem negativos, o candidato ou o partido a que se referirem também irão figurar como sujeito passivo secundário. Este crime é de ação única. Logo, seu núcleo é formado pelo ato de "divulgar", que, no contexto, significa espalhar, difundir.

A conduta típica diz respeito à difusão, no transcorrer da propaganda, de fatos que o autor sabe que são inverídicos em relação aos candidatos ou partidos, capazes de influenciar os eleitores. Aqui, o termo propaganda é empregado em seu sentido amplo, não sendo

especificada a espécie a que ela se refere. A falta de determinação legal evidencia que a conduta não se limita ao campo da propaganda eleitoral, englobando as demais espécies aludidas, a saber: partidária, intrapartidária, antecipada ou extemporânea (GOMES, 2018).

A conduta será considerada atípica se a divulgação do fato inverídico ocorrer fora da esfera da propaganda. Nesse sentido, cita-se, como exemplo, a divulgação realizada em carta particular, no noticiário normal de canal de televisão ou rádio, ou, ainda, em um blog muito acessado e prestigiado pelos internautas. No entanto, nessas situações, poderão se configurar outros crimes, conforme se destacará oportunamente.

A divulgação deve ser de fatos e não de simples insinuações ou opiniões tóxicas. Cabe salientar, que os fatos jamais são apresentados de maneira pura, sendo, antes, o reflexo da reconstituição que deles se faz no plano da linguagem (GOMES, 2018).

Ademais, o fato deve ser falso, ou seja, não ter ocorrido na realidade histórica, ou ter ocorrido de modo parcialmente diverso do narrado. A inverdade do fato não implica que ele deva ser necessariamente negativo. Igualmente, para a consumação do crime é necessária à efetiva divulgação de notícias fraudulentas. Já para a sua configuração, não é necessária a comprovação da real e concreta influência do fato sobre os cidadãos. Tal influência tem cunho potencial, devendo ser avaliada no caso concreto (MACHADO, 2018).

Se as notícias inverídicas provocarem o desequilíbrio na disputa eleitoral, influenciando no resultado final, será possível o ajuizamento de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), com fundamento na utilização indevida dos veículos de comunicação social em benefício de candidato ou partido político, de acordo com o art. 22 da Lei Complementar 64/90, podendo acarretar a cassação do registro ou do diploma do candidato beneficiado com a divulgação abusiva, além da inelegibilidade para aquela eleição e para as que se realizarem nos oito anos subsequentes de todos os que concorreram para a prática (BRASIL, 1990).

## **2 AS *FAKE NEWS* E SUAS INFLUÊNCIAS NO CENÁRIO POLÍTICO**

As *fake news* ou notícias falsas, na tradução literal do inglês, têm sido alvo de importantes debates na comunicação social, em especial, pelos seus alarmantes reflexos no mundo político. Surgiram, inicial-

mente, na cultura política da pós-verdade, na qual o debate se insere em apelos emocionais, desvinculando-se dos detalhes da política pública, e em reiteradas afirmações de pontos de vista, onde os fatos são, muitas vezes, menosprezados. A pós-verdade se distingue da clássica falsificação da verdade, atribuindo-lhe uma valoração secundária. Em linhas gerais, traz a ideia de que algo que, aparentemente, é verdade é mais importante que a verdade propriamente dita (FANTINI, 2016).

A tradução literal como notícias falsas não resolve o problema, ao menos no campo jurídico, pois a mentira não é objeto central do Direito e, sim, do campo da ética. O Direito se preocupa com o dano efetivo ou potencial, com a culpa ou com a vontade do agente em praticar aquele ato, e, não isoladamente com a mentira. O mais perto que o Direito chega da mentira é na fraude, uma mensagem propositadamente mentirosa capaz de gerar dano efetivo ou potencial. Uma boa tradução jurídica para *fake news* seria "notícias fraudulentas" (RAIS, 2018).

Desde o século XVI, o jornalismo já demonstrava características que exploravam o conteúdo das notícias, como maneira de atrair leitores. No sentir de Rublescki (2009), o jornalismo foi perdendo seu papel de informador, voltando sua finalidade para a comercialização das notícias.

*A sociedade do espetáculo*, cunhada por Guy Debord, publicada em 1967, faz uma crítica feroz à sociedade contemporânea, ou seja, à sociedade de consumo, à cultura da imagem e à invasão da economia em todos os setores da vida. Vivencia agora o "parecer ser" e consome realidades meramente imaginárias. Desta forma, as notícias de caráter sensacionalistas passaram a se disseminar de modo rápido, tornando-se um dos produtos mais lucrativos para os jornais. Comercializar informação, independentemente da veracidade delas ou não, tem atraído mais atenção da sociedade.

Nesse contexto, pode-se observar que, com a sociedade conectada boa parte do dia, os internautas ficam expostos a conteúdos de inúmeros sites de notícias, os quais não integram a grande mídia, além de serem, muitas vezes, especializados em propagar notícias falsas. A partir daí, surgem os robôs controlados por softwares que são programados para gerar *fake news*, provocando debates e promovendo ataques a opositores, bem como replicando tantas mensagens fraudulentas, que conseguem até diminuir o impacto das notícias verdadeiras propagadas pelas mídias.

Ressalte-se que, nem sempre, as *fake news* são criadas por mero desconhecimento da veracidade dos fatos. Muitas são produzidas de forma intencional, por razões ideológicas. Os sites que veiculam notícias fraudulentas mantêm-se firmes na produção de conteúdos graças aos cliques de audiência, e a disseminação de *fake news* acaba recebendo incentivos publicitários.

Visando pôr fim à produção e disseminação desses tipos de notícias, o *Google* tenta atacar exatamente a rentabilidade dos sites que produzem tais informações. Quando identificadas, estas páginas ficam impossibilitadas de anunciar na plataforma. As políticas de utilização do *Youtube* e os selos de verificação das informações, em parceria com agências de *fact-checking*, complementam algumas dessas iniciativas.

O *Facebook* admitiu que, erradicar a propagação desse conteúdo é tarefa de alta complexidade. Ao invés de confiar totalmente em uma solução automatizada, tem investido na contratação de profissionais para avaliar esses conteúdos. Ademais, a empresa elaborou o "Projeto Jornalismo", pensado para aprofundar e intensificar a relação com as organizações midiáticas. Uma das finalidades do projeto é propiciar a "alfabetização de informações", além de orientar os usuários a identificarem as fontes realmente confiáveis (SADAM, 2017).

Assim, é indispensável à adoção de medidas efetivas no que se refere à propagação de notícias fraudulentas, visto que, essa é uma prática corriqueira tanto no Brasil quanto nas demais nações em épocas eleitorais. Cumpre ainda destacar, que essa veiculação de informações falsas encontra, no Brasil, um ambiente propício para o seu fortalecimento, visto ser um país marcado por uma polarização política e por uma carência de tolerância.

Alguns órgãos e instituições do governo estão criando mecanismos de estudo e defesa contra a produção e propagação de *fake news* no pleito eleitoral. Nesse sentido, cita-se a formação de um grupo de trabalho pela Polícia Federal, em parceria com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e a Procuradoria Geral da República. O próprio TSE criou o Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições, integrado por membros da sociedade civil, dos setores de inteligência do Exército e da Agência Brasileira de Inteligência, com o objetivo de pesquisar, avaliar e formular medidas concernentes a essas situações emergentes, bem como com o propósito de desenvolver estudos e pesquisas acerca das regras eleitorais e a influências da internet sobre as deci-

sões políticas. Não obstante, o TSE estuda a possibilidade de se criar um canal de comunicação entre a Justiça e os provedores de internet para viabilizar a retirada de conteúdos falaciosos, assim como pretende elaborar uma cartilha para uniformizar a jurisprudência brasileira sobre essa questão (TSE, 2018).

Assim, as ações supracitadas tendem a colaborar com a redução do impacto da publicação de *fake news*, podendo, inclusive, prover subsídios para que o Poder Legislativo possa criar legislações específicas para combater essas práticas.

### **3 A REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DAS *FAKE NEWS* E A JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA**

No Brasil, ainda não existe uma regulamentação específica que discipline a disseminação de notícias fraudulentas fora do ambiente da propaganda eleitoral. Atualmente, ainda não há tipos penais específicos, que regularizem tal conduta, sendo analogamente aplicado, pela jurisprudência dos Tribunais Eleitorais, o disposto no art. 243, IX, do Código Eleitoral, que veda a propaganda utilizada com o intuito de "caluniar, difamar ou injuriar quaisquer pessoas, bem como órgãos ou entidades que exerçam autoridade pública". Referida norma tipifica, como crimes eleitorais, a calúnia (art. 324), a difamação (art. 325) e a injúria (art. 326) na propaganda eleitoral ou visando fins de propaganda (BRASIL, 1965).

Além dos crimes eleitorais expostos, foi incluído no Código Eleitoral, através da Lei nº 13.834/2019, o art. 326-A, tipificando o crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral. Assim, aquele que der causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa, atribuindo a alguém a prática de crime ou ato infracional de que o sabe inocente, estará sujeito a pena de reclusão, de dois a oito anos, e multa. Embora o tipo seja semelhante ao do Código Penal, inclusive cominando a mesma pena, exige-se aqui a finalidade eleitoral do ilícito, bem como se inclui a figura do ato infracional, não previsto na lei penal.

Sob o viés cível, foi editada a Lei nº 12.965/2014, denominada de Marco Civil da Internet, com a finalidade de assegurar princípios, como a liberdade de expressão, comunicação e manifestação de pensamento, para possibilitar o acesso à informação, ao conhecimento e à

participação na vida cultural e na condução dos assuntos públicos. A aludida lei acresceu regras atinentes à disseminação de notícias falsas, ainda que não específicas, prevendo, dentre outras, a possibilidade de uma responsabilização civil do provedor de aplicações de *internet* por danos decorrentes de conteúdo de terceiros, caso, após ordem judicial, não ocorrer à remoção do conteúdo apontado como infringente.

Na seara eleitoral, pode-se citar a Resolução 23.551/2017, do TSE, que disciplina, no cap. IV, aspectos concernentes à propaganda eleitoral na internet. De acordo com o §1º do art. 22, "a livre manifestação do pensamento do eleitor identificado ou identificável na internet somente é passível de limitação quando ocorrer ofensa à honra de terceiros ou divulgação de fatos sabidamente inverídicos". Os artigos 23 e 33 estabelecem penalidades para o provedor de aplicação de internet que não adote as medidas cabíveis para retirar conteúdos fraudulentos do ar, podendo o mesmo ser acionado perante a Justiça Eleitoral, em caso de descumprimento.

Frente ao exposto, resta evidente, que as ordens judiciais em comento só produzirão efeitos durante o período de propaganda eleitoral, intervalo restrito compreendido, conforme disposto na legislação, entre o dia 16 de agosto até o dia da eleição. Assim, a divulgação de notícias distorcidas e fraudulentas sobre os candidatos fora do período apontado, não serão retiradas da internet por ações que tramitem perante a Justiça Eleitoral, devendo ser propostas perante a Justiça Comum para fins de responsabilização civil.

Ainda nesta esteira de disposições legais com relação às informações falsas, tem-se o já debatido artigo 323 do Código Eleitoral. Além desse dispositivo, a Lei nº 9.504/97, no §2º do art. 57-B, proíbe expressamente que sejam veiculados conteúdos de cunho eleitoral, por meio de cadastro de usuário de aplicação de internet, com o propósito de falsear identidade. Noutro giro, de acordo com o art. 57-H da supracitada lei, será punido também o indivíduo que realizar propaganda na internet, atribuindo inadequadamente sua autoria a terceiro, inclusive a partido, candidato ou coligação.

Como se vê, a legislação atinente à propagação de notícias fraudulentas ainda é tímida frente à rápida disseminação de informações que a internet proporcionou. Ademais, a responsabilização pela produção e propagação de *fake news* ainda levanta muitas dúvidas a respeito do direito à liberdade de pensamento e expressão, sendo um dos principais entraves ao avanço das matérias que buscam a sua normatização.

É evidente que a liberdade de expressão constitui o direito constitucional de qualquer indivíduo manifestar, de maneira livre, suas ideias, pensamentos e opiniões, sem medo de censura ou retaliação. No entanto, a mídia, quando usada para influenciar o voto, extrapola os limites aceitáveis à sua atuação e deve ser freada. Porém, não se configura de forma alguma, em uma violação a princípios constitucionais pelo Estado. Insta lembrar, que nenhum princípio é absoluto, ainda mais, porque está em jogo a própria efetividade da vontade soberana do povo, e é essa vontade livre que tem de ser preservada (SAMPAIO JÚNIOR, 2016).

No tocante à responsabilização civil, a divulgação de notícias falsas já encontra amparo no arcabouço jurídico, ainda que de forma genérica. O Código Civil prevê a ocorrência de ato ilícito por quem, por omissão ou ação voluntária, imprudência ou negligência, ofender direito de terceiro. Vale lembrar, que se entende por ofensor o indivíduo causador do dano e não o veículo empregado para esse fim. Assim, somente seria imputada responsabilidade à plataforma ou meio de comunicação utilizado, se houver comprovação de que tal plataforma possui alguma participação ou interesse na transmissão da notícia.

Até o momento, o enfrentamento às *fake news* encontra guarida na Resolução 23.551/2017, que dispõe sobre a propaganda eleitoral de modo geral e regulamenta os dispositivos da Lei das Eleições – Lei nº 9.504/97. Pela norma, o indivíduo que divulgar “fatos sabidamente inverídicos” sobre os candidatos será obrigado a retirar, mediante decisão judicial fundamentada, o conteúdo do ar.

Atualmente, mais de 10 projetos de lei, versando sobre *fake news*, tramitam e aguardam apreciação na Câmara dos Deputados. Dentre eles, o Projeto de Lei nº 8.592/2017, do deputado Jorge Corte Real (PTB-PE), que busca incluir, na Sistemática Penal, a prática de divulgar ou compartilhar, por qualquer meio de comunicação social, informação falsa ou prejudicialmente incompleta, sabendo ou devendo saber que o são.

O relator de alguns projetos sobre a questão, deputado Celso Pansera (PT-RJ), considera que a atual legislação, em especial o Marco Civil da Internet e o Código Civil (que institui os crimes de injúria, calúnia e difamação), já possui mecanismos suficientes para penalizar os autores de publicações de *fake news* e acrescenta que a Justiça Eleitoral vem adotando ações para o enfrentamento às notícias fraudulentas (AGÊNCIA BRASIL, 2018).

Cumprido destacar, que o tema também vem sendo bastante debatido pelo Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional (CCS), o qual, em junho de 2018, aprovou relatório versando sobre as aludidas matérias em discussão no Parlamento. Conforme o relator e membro do Conselho, Miguel Matos, os projetos em questão não conseguem englobar a complexidade do fenômeno das notícias falsas, recomendando a continuidade dos debates dentro do Legislativo sobre as *fake New* (AGÊNCIA BRASIL, 2018).

O fato é que a minirreforma política de 2017, até então, parece não ter conseguido corresponder, de forma eficiente, às expectativas de uma sociedade já saturada das inúmeras fraudes que envolvem as campanhas. A Lei eleitoral precisa ser atualizada, de modo a minimizar a influência das notícias fraudulentas nas decisões políticas do país.

De modo geral, a jurisdição eleitoral enfrenta sistematicamente a temática do objeto deste trabalho, recebendo, em cada eleição, diversos processos, nos quais é discutida a existência ou não de divulgações injuriosas, difamatórias, caluniosas ou mesmo sabidamente inverídicas. Por sua vez, tais processos consubstanciam-se em direitos de resposta, representações por propagandas eleitorais irregulares e também feitos criminais, ainda que em números menores.

A jurisprudência do TSE, igualmente tímida, caminha no sentido de que a livre manifestação do pensamento, disseminada na mídia, apenas estará passível de limitação nas situações em que houver violação a honra de terceiros ou divulgação de notícias sabidamente inverídicas. O TSE entende que, a mensagem para ser classificada como inverídica, deve conter flagrante inverdade. Nessa linha de entendimento, o direito de resposta não se presta a contestar a liberdade de expressão e de opinião que são atinentes à crítica política e aos debates eleitorais. O fato sabidamente inverídico, vide art. 58 da Lei nº 9.504/97, para fins de concessão de direito de resposta, é aquele que não necessita de investigação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Sabe-se que, no ambiente virtual, é conferido protagonismo à sociedade civil, possibilitando a exposição de múltiplos posicionamentos. Na *internet*, a liberdade de expressão quebra as barreiras da territorialidade e do controle de informações por parte dos veículos

de comunicação, estando ao alcance de qualquer sujeito que deseje manifestar suas opiniões, o que a torna um relevante mecanismo democrático. Contudo, o que não se pode admitir é que se confunda liberdade de expressão com irresponsabilidade nas redes sociais.

A combinação da internet com as eleições representa um multidisciplinar desafio para a Justiça Eleitoral, vez que, apesar de ter trazido resultados maravilhosos, fazendo da web um espaço democrático por excelência, trouxe também prejuízos para partidos, candidatos, eleitores e para a própria Justiça Eleitoral, frente à proliferação de *fake news*.

Não obstante seja evidente o potencial lesivo das notícias fraudulentas no processo eleitoral e a pouca efetividade das normas em vigor, torna-se urgente à necessidade de se combatê-las, sendo premente uma regulamentação específica e adequada da matéria.

Forçoso reconhecer que o direito à liberdade de expressão também deve ser preservado, de forma que a atuação da Justiça Eleitoral, em relação a conteúdos difundidos nas redes sociais, deve ser realizada com cautela. Buscar o melhor equilíbrio entre esses institutos, em um curto prazo, torna-se o principal desafio dos operadores do Direito, sendo essencial haver uma integração na busca pelas soluções adequadas, com base no diálogo entre Legislativo, Judiciário, Executivo e sociedade civil, promovendo-se normas e ações conexas.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Legislação sobre notícias falsas divide opiniões no Congresso**. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-07/legislacao-sobre-fake-news-divide-opinioes-no-congresso/>. Acesso em: 19 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 8.592/2017**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para tipificar a divulgação de informação falsa ou prejudicialmente incompleta. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node06b9u9f2tdo6k3tpg7vldhlj412934082.node0?codteor=1597578&filename=PL+8592/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node06b9u9f2tdo6k3tpg7vldhlj412934082.node0?codteor=1597578&filename=PL+8592/2017). Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. **Lei complementar n. 64, de 18 de maio de 1990.** Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 maio 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm). Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, 15 jul. 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm). Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, 30 set. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 11jan. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. **Lei 12.965, de 23 de abril de 2014.** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, 23 abr. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm). Acesso em: 18 fev. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.834, de 4 de junho de 2019.** Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para tipificar o crime de denunciação caluniosa com finalidade eleitoral. Brasília, 4 jun. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13834.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13834.htm). Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. **Resolução do TSE n. 23.551 de 18 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235512017.html>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. **TSE vai combater fake news com apoio da imprensa.** 8 fev. 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Fevereiro/tse-vai-combater-fake-news-com-apoio-da-imprensa>. Acesso em: 20 fev. 2019.

FANTINI, João Angelo. Pós-verdade ou o triunfo da religião? 2016. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/leituraflutuante/article/download/31767/22105>. Acesso em: 02 maio 2019.

GOMES, José Jairo. **Crimes e processo penal eleitorais.** São Paulo: Atlas, 2015.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GOMES, Suzana de Camargo. **Crimes eleitorais.** 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral.** 2. ed. Rev. Atual e Ampl. São Paulo:

PINTO, Djalma. **Inovações na Lei Eleitoral e a Ilusão da Ficha Limpa.** Fortaleza: Edição do Autor, 2016.

RAIS, Diogo. No combate às fake news, não é saudável dar ao Estado o domínio do conteúdo. **Consultor Jurídico**, 25 junho 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-25/diogo-rais-fake-news-dominio-conteudo-estado>. Acesso em: 10 fev. 2019.

RUBLESCKI, Anelise. Jornalismo pós-moderno: uma discussão dos valores míticos na sociedade hiper-espetacular. **bocc.** Portugal, 2009. Disponível em: [http://www.bocc.ubi.pt/\\_esp/autor.php?codautor=1605](http://www.bocc.ubi.pt/_esp/autor.php?codautor=1605). Acesso em: 4 abr. 2021.

SADAM, Rishika. Facebook Launches 'Journalism Project' to Improve Media Ties. **Time.** Estados Unidos, 11 jan. 2017. Disponível em: <http://time.com/4631469/facebook-journalism-project/>. Acesso em: 4 abr. 2021.

SAMPAIO JUNIOR, José Herval. **Abuso do Poder nas Eleições: ensaios.** 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

# ***FAKE NEWS* NA POLÍTICA: UMA ANÁLISE DA ERA DO PÓS-VERDADE**

**Allisson Rafael Felinto Leitão**

Eng. Agrônomo. Graduando em Direito na Faculdade Vidal de Limoeiro.

E-mail: leitaoallisson@gmail.com

**Robert Davison Nunes Saraiva**

Graduando em Direito na Faculdade Vidal de Limoeiro. E-mail: robertdavi-

son021@gmail.com

**André Patrício Silva Oliveira**

Graduando em Direito na Faculdade Vidal de Limoeiro. E-mail: andrejan-

gadeiro@gmail.com

## **INTRODUÇÃO**

O fenômeno das *Fake News*, que pode muitas vezes ser associado a popular fofoca, é o ato de propagar notícias de caráter inverídico ou descontextualizado, muito utilizado nos últimos tempos. O principal objetivo é o de conseguir apoio ou tirar a credibilidade de algo ou alguém, frente a um objetivo de cunho ideológico partidário do ponto de vista político.

*Fake News* pode ser definida dentro do conceito de Ferreira Filho (s.a, s.p), como uma afirmação veiculada que tenha forma de notícia, porém, com conteúdo completo ou parcialmente falso, passível de refutação através de evidência, motivadas por orientação política e com o intuito de desinformar ou enganar com o objetivo de manipular a opinião pública. Segue ainda o autor com informações pertinentes ao caso, alertando para a existência de ferramentas como o *Facebook*, que incluiu, no ano de 2018, um botão indexado as postagens veiculadas na rede social com o intuito de verificar a veracidade do conteúdo da notícia.

Com o acesso a mecanismos digitais, a propagação de matérias de conteúdo duvidoso cresceu descomunalmente. O fácil acesso à *internet* permite que um conteúdo alcance proporções muito elevadas em pouquíssimo tempo. Segundo dados da União Internacional de Telecomunicações (UIT), o Brasil tem 59% de sua população conectada, percentual inferior apenas ao do Reino Unido (94%), Japão (92%),

Alemanha (90%), Estados Unidos (76%) e Rússia (76%) (SCS, 2017, p. 3).

Dados do IBGE apontaram em 2018, que 93,2% dos domicílios brasileiros possuem aparelhos celulares, os smartphones representam 98,1% do principal acesso à internet no país. A quantidade de pessoas que fazem uso da *internet* ultrapassa o número de 126 milhões de pessoas, sendo a faixa etária de 20 a 24 anos a que mais faz uso da rede de internet, com uma representatividade de mais de 90% (IBGE, 2018).

O suposto apoio do Papa Francisco em 2016, para a candidatura de Donald Trump a presidência dos Estados Unidos, assim como a notícia de que a ex-presidente Dilma Rousseff teria doado 30 bilhões de reais à empresa Friboi, são exemplos de notícias que poderiam, eventualmente, ser verídicas, mas que de fato não eram. No entanto, esses casos ganharam conhecimentos em larga escala, pois ambas foram veiculadas em diversos blogs, amplamente compartilhadas em redes sociais como o *Facebook* e o *Instagram*, além de ser bastante comentada também no Twitter, dando credibilidade a matéria *fake*.

Notícias com conteúdo falso, normalmente, veem precedidas de títulos sensacionalistas, que chamam atenção pelo seu conteúdo ou por conter alguma polêmica de caráter revelador, comprometedor e que provocam a curiosidade da maioria das pessoas. Especialistas recomendam que antes de passar uma notícia adiante, certifiquem se essa notícia de fato possui credibilidade, que leiam o conteúdo, verifique se é de fonte segura, se o autor é de confiança e se são citadas as fontes, podendo ainda analisar na página da publicação se contém as credenciais do autor ou de uma empresa, isso porque notícias de empresas ou pessoas idôneas jamais serão anônimas.

A enorme influência das notícias falsas fez com que especialistas e estudiosos se debruçassem sobre o momento pelo qual estamos passando, denominando-o de a Era da Desinformação ou da Pós-Verdade. A aplicação de matérias *Fake News* tem interferência direta nesse processo, tendo em vista, que o simples fato de usar uma matéria que parece ser real, que faça sentido e que seja possível, para muitas pessoas já pode conter requisitos suficientes para ser repassado em meios virtuais.

O objetivo central do presente trabalho será o de identificar como a utilização das redes sociais favoreceram os candidatos políticos, que

estavam desprovidos de recursos para a divulgação de suas propostas, e como a manipulação da veracidade das informações divulgadas foram cruciais para a desenvoltura do processo eletivo.

Acerca da problematização apresentada, será utilizado o método de pesquisa baseado na argumentação, para evidenciar como estará fundamentado em ideais e pressupostos de doutrinadores reconhecidos. Para tal, tais objetos serão estudados em fontes como trabalhos acadêmicos, artigos, livros e afins, que serão aqui apresentados.

## **1 *FAKE NEWS* UMA REALIDADE ALÉM DO VIRTUAL EM FATOS**

As pessoas que se lançaram sobre o tema das *Fake News* ainda não entraram em consenso sobre a sua definição exata. Para Bakir e McStay (2018, p. 155), as *Fake News* são notícias "totalmente falsas ou que contêm elementos deliberadamente enganosos incorporados no seu conteúdo ou contexto". Allcott e Gentzkow (2017, p. 213) definem este fenômeno como, "artigos noticiosos que são intencionalmente falsos e aptos a serem verificados como tal, e que podem enganar os leitores".

No tocante ao rápido compartilhamento de notícias falsas na *internet*, Vosoughi, Roy e Aral (2018, p. 1146) consideram que, as "novas tecnologias sociais, que facilitam a rápida partilha de informações e cascatas de informações em larga escala, podem possibilitar a disseminação de desinformação".

Em linhas gerais, podemos definir *Fake News* como o termo, proveniente da língua inglesa, utilizado para definir e delimitar determinadas notícias propagadas como falsas, ou seja, aquelas que não trazem para o receptor o conteúdo verídico dos fatos.

Hodiernamente, com o desenvolvimento técnico-científico, se tornou fácil, e barato, a disseminação das *Fakes News*, principalmente, com o acesso da maior parte da população mundial, à *internet*. Logo, a corrida eleitoral brasileira, se tornou o contexto ideal para uma guerra virtual entre as páginas da internet, principalmente, das redes sociais, locais que concentram grande parte da massa eleitoral de um país, para criar e propagar informações falsas e altamente tendenciosas, pois, atualmente, é muito difícil conhecer as propostas dos pretendentes ao poder sem ter que estar ativo na web, haja vista a

perda da influência da televisão e outros meios de comunicação mais antigos.

As páginas de *Fake News* brasileiras foram bastante influenciadas por acontecimentos externos, assim, não faltam exemplos para provar, de maneira empírica, que elas realmente exercem forte influência na formação da opinião pública, podendo-se citar, por exemplo, a campanha eleitoral de Trump e o *Brexit*. Durante o período eleitoral americano, os eleitores estadunidenses foram bastante influenciados pelo compartilhamento de uma postagem nas redes sociais denominada de "Porque estou votando em Trump", de uma conhecida blogueira conservadora que culminou na eleição do candidato republicano (EL-BERMAWY, 2016). Essa tendência foi semelhante na Europa, a partir do engajamento em plataformas sociais com a campanha oficial "Leave", que resultou na decisão da saída da Grã-Bretanha da União Europeia (SIGDYAL; WELLS, 2016).

A proliferação de páginas que divulgam e compartilham conteúdos "*Fakes*" tinham como objetivo a acumulação de renda e a promoção de ideias particulares (TANDOC; LIM; LING, 2017, p. 138), pois havia a crença de que os donos das páginas de notícias falsas, como, por exemplo, os dos sites como Ceticismo Político, Correio do Poder e Crítica Política (KOMATSU; SANCHEZ, 2018, s.p), estavam salvaguardados pela Constituição Brasileira que prevê, em seu Art. 5º, inc. IV, que "é livre a manifestação de pensamento, sendo vedado o anonimato", logo a ação não era uma atitude criminosa. No entanto, "é perceptível que a "onda" de *Fake News* pelo globo, é maléfica para a população mundial, pois elas são uma ameaça para a democracia" (BRITES; AMARAL; CATARINO, 2018, p. 85).

No âmbito da produção e divulgação de notícias falsas, é muito comum a divulgação de pesquisas eleitorais que não equivalem ao verdadeiro resultado, essa divulgação tanto é feita em encartes, quanto em programas eleitorais, como nas redes sociais, muitas vezes omitindo a fonte, dificultando a responsabilização de quem produziu o conteúdo. Essa estratégia vem sendo utilizado comumente no período eleitoral, elas são manipuladas de diversas maneiras, algumas vezes mostrando superioridade de votos, ou até mesmo empate técnico, em que o objetivo é manter a militância ativa e criar um ambiente de competitividade entre os eleitores empolgando-os, na busca de uma mídia relevante a fim de beneficiar e ou prejudicar determinado candidato.

A Lei nº 9.504/1997, que estabelece normas para a execução do processo eletivo, prevê sanções para quem se utiliza dessa prática, institutos jurídicos foram criados para combater essas ilicitudes no pleito eleitoral, como está disposto no art. 33:

As entidades e empresas que realizarem pesquisas de opinião pública relativas às eleições ou aos candidatos, para conhecimento público, são obrigadas, para cada pesquisa, a registrar, junto à Justiça Eleitoral, até cinco dias antes da divulgação as seguintes informações.

§4º A divulgação de pesquisa fraudulenta constitui crime, punível com detenção de seis meses a um ano e multa no valor de cinquenta mil a cem mil UFIRS.

E o Código Eleitoral (Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965), art. 297 dispõe: "Impedir ou embaraçar o exercício do sufrágio: Pena - Detenção até seis meses e pagamento de 60 a 100 dias-multa".

Assim, pouco tempo depois das suscitações nos Estados Unidos de que o candidato às eleições, Donald Trump, fora beneficiado devido à circulação de notícias falsas na internet, as redes sociais passaram a tomar medidas para limitar a circulação de notícias falsas. A plataforma *Facebook* resolveu desenvolver um novo recurso que permite ao usuário conhecer a procedência da matéria, tal recurso já se encontra disponível nos EUA (SCHNAIDER, 2019). Essa e outras atitudes que promovem o combate contra as notícias falsas demonstra a preocupação das empresas de tecnologia de informação, com a contaminação da esfera e da opinião públicas por mentiras e calúnias divulgadas na *internet* e nas redes sociais por criminosos da política e da religião.

Podemos ver, então, que as redes sociais se tornaram um importante instrumento para a divulgação de uma marca ou grupo de pessoas, também sendo importante na integração global. Constatamos a força da integração promovida por uma rede social, quando nos damos conta de que, em 2008, vários reféns foram libertados pelas Forças Armadas da Colômbia (FARC), por causa de uma página, criada em 2004, no *Facebook* (KIRKPATRICK, 2011). Esse é um caso emblemático que demonstra que as redes sociais assumiram um papel significativo no cotidiano das pessoas do século XXI.

## 2 *FAKE NEWS* E A ERA DA PÓS-VERDADE

A palavra *Post-Truth* (Pós-Verdade) foi escolhida, pela *Oxford Dictionaries*, como palavra do ano em 2016, definindo o termo como um substantivo que se relaciona ou denota circunstâncias nas quais fatos objetivos têm menos influência em moldar a opinião pública do que apelos à emoção ou crenças pessoais (ALVES, 2018).

A expressão "Pós-Verdade" é destacada no livro de Ralph Keyes (2004), demonstrando que a mentira tornou-se algo banal na nossa sociedade, além da tentativa de "racionalização" da mesma. No entanto, o discurso da pós-verdade não é necessariamente sinônimo de mentira, pois a mentira na política já é discutida há muito tempo. Em um dos maiores clássicos da política, "O Príncipe" de Maquiavel (2010, p. 105), afirma que os homens "são tão simplórios e obedientes às necessidades imediatas que aquele que engana sempre encontrará quem se deixe enganar". A ferramenta da mentira (ou do engano) "é própria da constituição do *Homo Sapiens*, uma espécie de desenvolvimento cognitivo em prol da sobrevivência da espécie" (KEYES, 2004 *apud* SEIXAS, 2018, p. 125).

### 2.1 As Fake News no Brasil

No Brasil, o processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Roussef em 2016, no qual teve a utilização massiva de *Fake News*, como no "anúncio" de que o presidente do PDT havia convocado uma militância pró-Dilma, que foi bem aceita por grande parte dos leitores que acreditavam que por ser noticiada em um jornal sério, aceitaram essa informação, repercutindo e mobilizando a população brasileira, facilitando o processo de *impeachment* (DEODATO, SOUSA, 2018). Essa foi uma das primeiras demonstrações da quantidade do poder de influência das *Fake News* na determinação da opinião pública, que as informações falsas possuem.

A disseminação das *Fake News* foi estimulada, e ganhou força nas eleições presidenciais de 2018, quando os pretendentes ao poder, principalmente, os candidatos do Partido Social Liberal (PSL) Jair Bolsonaro e do Partido dos Trabalhadores (PT) Fernando Haddad, compartilharam suas propostas nas redes sociais, com o candidato do PSL inovando ao trazer suas propostas em formato semelhante a uma apresentação de *slides*. Os candidatos à presidência divulga-

ram seus projetos e propostas em meios virtuais, pois a maior parte da população brasileira tem acesso à internet e está ativa nas redes sociais, como demonstra relatório divulgado pelas empresas *We are Social* e *Hootsuite*, em 2018, 62% da população brasileira estava ativa nas redes sociais, ou seja, havia aproximadamente, 130 milhões de brasileiros acompanhando as notícias espalhadas pela internet (ROCKMANN, 2019).

Assim, aproveitando-se dessa utilização massiva da *internet* pela sociedade, várias "páginas de notícias" passaram a surgir, altamente tendenciosas, seja para um lado ou para o outro que apresentavam conteúdo sem referências e sem o menor embasamento científico, o que fez com que vários votos fossem obtidos através de meias ou nenhuma verdade. Em análise realizada por Tatiana Dourado (2020), de 346 *Fake News*, como "Petistas nus invadiram manifestação pró-Bolsonaro em Nova Iorque" e "Bolsonaro vai acabar com tudo o que o PT já fez, revela Veja", constatou-se que o maior beneficiado diretamente pelas *Fake News* foi o candidato Jair Messias Bolsonaro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos argumentos presentes neste texto, está enganado quem afirmar que a nova era da informação a qual estamos inseridos, não afeta o poder democrático. Fazendo um breve paralelo histórico, constata-se que as *Fake News*, as notícias falsas, as informações enganosas, atuam como os coronéis da época da Primeira República, criando uma espécie de curral eleitoral da era virtual, ao alienar a população de um país. Logo, se faz valer a presença de leis coercitivas que reprimam o uso e o compartilhamento de informações, que não condizem com a realidade como forma de manter o sistema democrático inalterado por notícias falsas.

Em meio à era digital em que vivemos, a facilidade do acesso à informação e a velocidade com que estas circulam, é de extrema importância estar atento aos conteúdos que são veiculados, para que não sejamos mecanismo de repercussão através da falta com a verdade. Não há como está isento de notícia má intencionada, pois mesmo em meio a conhecidos e pessoas de confiança, ainda assim, a chance de receber uma *Fake News* é alta, mas já a decisão de propagar esta mensagem de conteúdo duvidoso, é de nossa responsabilidade.

A dinâmica das notícias toma proporções elevadas em pouquíssimo tempo com as ferramentas de comunicação que temos a disposição, não há dúvidas de que o futuro será cada vez mais através de recursos tecnológicos, o que nos fará ter em constante alerta o crivo e senso crítico de saber avaliar e interpretar certas informações, antes de repassá-las. No que concerne ao campo jurídico voltado à política, não há a menor possibilidade de êxito do direito, nos moldes morosos atuais, de acompanhar a dinâmica acelerada dos meios tecnológicos que ditam o ritmo virtual, de forma que, ou o direito entra de vez no universo *High Tech*, ou teremos que encarar uma realidade vertiginosa.

## REFERÊNCIAS

ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. Social media and fake news in the 2016 Election. **Journal of Economic Perspectives**. v. 31, n. 2, Spring 2017. p. 211–236. Disponível em: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.31.2.211>. Acesso em: 26 abr. 2021.

ALVES, Bruno Almir Scariot. **A Era da Desinformação: O Direito à Liberdade de Expressão em Tempos de Pós-Verdade**. 2018. Trabalho de conclusão de curso para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais – Faculdade Meridional - IMED, Passo Fundo (RS), 2018. Disponível em: <https://www.imed.edu.br/Uploads/BRUNO%20ALMIR%20SCARIOT%20ALVES.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BAKIR, Vian; MCSTAY, Andrew. Fake News and The Economy of Emotions: problems, causes, solutions. **Digital Journalism**, p. 154-175, 20 jul. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/21670811.2017.1345645>. Acesso em: 23 jul. 2019.

BRASIL. IBGE. **Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**, 2018. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705_informativo.pdf) Acesso em: 07 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm). Acesso em: 8 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm). Acesso em: 8 abr. 2021.

BRASIL .Ministério da Economia. Secretaria de Comércio e Serviços. **Informativo SCS nº 184, Ano 11**. Brasília, 04 out. 2017. p.1-14. Disponível em: [https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/REPOSITARIO/scs/decos/Informativo\\_2017/184a\\_Informativoa\\_daa\\_Secretariaa\\_dea\\_Coma\\_rcioa\\_ea\\_Serviao\\_2017.pdf](https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/REPOSITARIO/scs/decos/Informativo_2017/184a_Informativoa_daa_Secretariaa_dea_Coma_rcioa_ea_Serviao_2017.pdf). Acesso em: 26 abr. 2021.

BRITES, Maria José; AMARAL, Inês; CATARINO, Fernando. A era das "fake news": o digital *storytelling* como promotor do pensamento crítico. **Journal of Digital Media & Interaction**, v. 1, n. 1, p. 85-98, 27 jul. 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/326678418>. Acesso: 13 jul. 2019.

DEODATO, Paulo; SOUSA, Ana. Fake News e o processo de impeachment de Dilma Rousseff: uma análise de notícias falsas publicadas pelo site Pensa Brasil. **Revista Temática (UFPB)**. Ano XIV, n. 11. Nov. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/tematica/article/view/42954>. Acesso em: 12 de jun. 2019.

DOURADO, Tatiana Maria Silva Galvão. **Fake news na eleição presidencial de 2018 no Brasil**. 308 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Culturas Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020. Disponível em: [https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/31967/1/Tese\\_Tatiana%20Dourado.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/31967/1/Tese_Tatiana%20Dourado.pdf) Acesso em: 13 abr. 2021.

EL-BERMAWY, Mostafa M. **Your filter bubble is destroying democracy**. Wired. 2016. Disponível em: <https://www.wired.com/2016/11/filter-bubble-destroying-democracy/>. Acesso em: 14 ago. 2019.

FERREIRA FILHO, João Batista. **A verdade sob suspeita: fake news e conduta epistêmica na política da desinformação**. Disponível em: [https://www.academia.edu/38074713/A\\_verdade\\_sob\\_suspeita\\_fake\\_news\\_e\\_conduta\\_epist%C3%AAmica\\_na\\_pol%C3%ADtica\\_da\\_desinforma%C3%A7%C3%A3o](https://www.academia.edu/38074713/A_verdade_sob_suspeita_fake_news_e_conduta_epist%C3%AAmica_na_pol%C3%ADtica_da_desinforma%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 26 abr. 2021.

KEYES, Ralph. **Post-Thruth Era**: Dishonety and Deception in Contemporary Life. Nova Iorque: St. Martin Presss, 2004.

KIRKPATRICK, David. **O Efeito Facebook**: os bastidores da história da empresa que está conectando o mundo. Tradução Maria Lúcia de Oliveira. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011.

KOMATSU, Juliana Piro; SANCHEZ, Cláudio José Palma. Notícias Falsas e seu Impacto no Mundo Político. *In: Encontro de Iniciação Científica- ETIC*, v. 14, n. 14, 2018. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/issue/view/99>. Acesso em: 13 abr. 2021.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução: Maurício Santana Dias. São Paulo: Penguin Classics. Companhia das Letras, 2010.

SEIXAS, Rodrigo. A retórica da pós-verdade: o problema das convicções. *Revista Eletrônica de Estudos Integrados em Discurso e Argumentação*, n. 18, jan./abr. 2019. p. 122-138. Disponível em: <https://doi.org/10.17648/eidea-18-2197>. Acesso em: 26 abr. 2021.

SIGDYAL, Pradip; WELLS, Nick. At least on Twitter, the 'leave' Britain vote has the edge Twitter users scream 'leave' in Brexit vote, but 'remain' gains ground. **CNBC**. 23 jun. 2016. Disponível em: <https://www.cnn.com/2016/06/23/twitter-users-scream-leave-in-brexit-vote-but-remain-gains-ground.html>. Acesso em: 14 ago. 2019.

ROCKMANN, Roberto. As Redes Sociais no Mundo das Fake News. **Repórter Brasil**, 06 jun. 2019. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2019/06/as-redes-sociais-no-mundo-das-fake-news/>. Acesso em: 14 ago. 2019.

SCHNAIDER, Amanda. Facebook faz nova campanha contra fake news. **Meio&mensagem**. Mar. 2019. Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2019/03/22/facebook-faz-nova-campanha-contra-fake-news.html>. Acesso em: 14 ago. 2019.

TANDOC JÚNIOR, Edson C.; LIM, Zheng Wei; LING, Richard. Defining "Fake News": A typology of scholarly definitions. **Digital Journalism**. 6:2, p. 137-153. 2017. Disponível em: <https://www.tandfon->

line.com/doi/abs/10.1080/21670811.2017.1360143?needAccess=true.  
Acesso em: 14 ago. 2019.

VOSOUGHI, Soroush; ROY, Deb; ARAL, Sinan. The spread of true and false news online. **Social Science**, v. 359, p. 1146-1151. 09 mar. 2018. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/359/6380/1146>. Acesso em: 14 ago. 2019.

# **A TUTELA JURÍDICA DO USO DE DADOS PESSOAIS NO PROCESSO ELEITORAL: DIÁLOGO ENTRE A LEGISLAÇÃO ELEITORAL, O MARCO CIVIL DA INTERNET E A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS**

**João Pedro Batista Correia Carvalho**

Graduando, pelo oitavo semestre, em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Membro da Diretoria Acadêmica do Grupo Ágora de Direito Eleitoral.

**Jéssica Teles de Almeida**

Mestra em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professora da Universidade Estadual do Piauí. Coordenadora do Curso de Direito da FIED. Advogada e consultora jurídica. E-mail: jessicatelesdealmeida@gmail.com

**Jana Maria Brito**

Doutora em Direito (Mackenzie), com estágio doutoral na Universidad de La Rochelle, na França. Professora de Direito e Inovação da UNI7. Professora do Instituto de Direito Público (IDP).

## **INTRODUÇÃO**

Acompanhando as mudanças na forma de se fazer campanhas eleitorais, dentre as quais se encontram o fim do uso de doações oriundas de pessoas jurídicas e o encurtamento do período eleitoral e da propaganda de rádio e TV, a *internet*, principalmente, no aspecto das redes sociais, se torna um dos principais instrumentos da divulgação de candidaturas.

Um dos destaques das eleições de 2018, em que foram disputados cargos de Governador de estado e de Presidente da República, foi a utilização intensa das redes sociais com o fito de se realizar campanhas eleitorais, aproveitando-se da fluidez e rapidez com que as informações são veiculadas no ambiente virtual. Então, os candidatos aplicaram grandes investimentos nas mídias digitais e inauguraram uma nova forma de se fazer política, ao menos na fase eleitoral.

Posteriormente, casos de supostas campanhas eleitorais irregulares nas redes sociais começaram a aparecer, como o famoso caso do candidato à Presidência da República, Jair Bolsonaro, em que empresas estariam financiando disparos de mensagens em massa, em aplicativos de mensagens instantâneas a seu favor.

Isso significa uma nova situação a ser analisada pelo Direito, a fim de definir os reais limites da convivência em sociedade na realidade virtual – incluindo, portanto, o processo eleitoral –, protegendo a democracia. Sendo a proteção da privacidade atrelada ao controle das informações em jogo, um conjunto de normas que tutela a circulação do que é mais íntimo ao cidadão de um controle arbitrário dos detentores do poder protege sua cidadania, pois protege sua própria personalidade.

Tendo em vista a necessidade de o Direito alcançar essa nova realidade, este presente estudo visa analisar a legislação sobre tecnologia atual e as suas relações com o Direito Eleitoral, refletindo sobre no que esse último avançou e no que ele ainda precisa melhorar.

A metodologia utilizada para chegar a essas respostas foi a análise documental e bibliográfica. Consistiu em, partindo-se de uma breve abordagem do caso específico do segundo turno das eleições presidenciais de 2018, uma análise comparativa entre a legislação eleitoral e a legislação técnica sobre o uso da *internet*, averiguando quais contribuições ainda poderiam dar o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018).

## **1 SEGUNDO TURNO DAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2018 E A LEGISLAÇÃO ELEITORAL E TÉCNICA**

Como lembra Aline Osório (2017, p. 338), “a regulação das campanhas eleitorais pela *internet* teve seu início com a Lei nº 12.034/2009, a qual alterou a Lei das Eleições a fim de incluir a nova forma de propagar as candidaturas”. Assim, houve uma inovação em trazer a *internet* para o campo da propaganda eleitoral, regulando as cada vez mais crescentes, tendências de campanhas pelas redes sociais e *sites* espalhados pela rede. Porém, criadas as hipóteses legais, também surgem às possibilidades de burlá-las em prol dos candidatos, com o único fito de vencer o pleito eleitoral, custe o que custar.

Na campanha eleitoral de 2018, cujo pleito se relacionou com o cargo de Presidente da República, as redes sociais formaram o palco principal em que os candidatos puderam concorrer pelos seus votos. Assim ocorreu, principalmente, com o atual Presidente da República, Jair Bolsonaro, cuja campanha foi majoritariamente realizada no ambiente virtual.

No segundo turno das eleições, fora noticiado pelo jornal Folha de S. Paulo um suposto esquema em benefício do então candidato, em que empresários financiariam serviços de envio de mensagens em massa, por meio de ferramentas como o WhatsApp, denegrindo a imagem de seu opositor, o candidato Fernando Haddad (PT), e de seu partido. De acordo com o noticiado, esses empresários teriam conseguido listas de contatos do próprio candidato ou compradas de agências de estratégia digital, o que configuraria crime eleitoral.

Atualmente, a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) nº 0601771-28.2018.6.00.0000, promovida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) contra Jair Bolsonaro e os possíveis cúmplices da conduta, encontra-se ainda em tramitação. Por outro lado, as ações nº 0601779-05.2018.6.00.0000 e 0601782-57.2018.6.00.0000, propostas pela Coligação Brasil Soberano, foram julgadas improcedentes. Ainda que os processos não tenham concluído pela ocorrência de alguma infração, esse caso já é capaz de levar a refletir sobre os reais avanços do Direito Eleitoral em relação ao uso das novas tecnologias no processo eleitoral.

Uma vez tendo a legislação eleitoral o regulamento das campanhas via *internet*, "protege-se o direito à privacidade, o qual, ao integrar os direitos da personalidade, tutelando-a, contribui para a vida dos cidadãos em relação e, com isso, para a política e à democracia" (DONEDA, 2006, p. 91 - 92). No entanto, toda regulação deve estruturar um conjunto de mecanismos de fiscalização de seu cumprimento. O Direito se distingue das outras ordens sociais na medida em que, "sendo produto daquele, pode se valer da coação (força), em caso de resistência, para impor sanção a quem descumpra as suas normas" (KELSEN, 1998, p. 23).

Isso, não é visto na ainda incipiente legislação eleitoral sobre o tema. Dois fatores concorrem para essa situação: a inexperiência de se regular uma realidade nova no âmbito eleitoral; e, a também nascente regulação do uso da *internet* no Brasil, composta pelo Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) e pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), essa última ainda a entrar em vigor.

A seguir, far-se-á um breve estudo sobre a legislação de cada área acerca da tecnologia, com o intuito de, posteriormente, estudar as suas possíveis intersecções.

## 1.1 Legislação eleitoral sobre campanhas via internet

O Direito Eleitoral consiste “no sistema de normas que regulam o processo eleitoral” (MACHADO, 2018, p. 23). A legislação eleitoral acerca da internet, no que diz respeito às campanhas eleitorais, está condensada nos arts. 57-A aos 57-I da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições). Já no art. 57-B, a Lei lista os tipos diferentes de campanhas virtuais que podem ser feitas:

Art. 57-B. A propaganda eleitoral na Internet poderá ser realizada nas seguintes formas:

I – em sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de Internet estabelecido no país;

II – em sítio do partido ou da coligação, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de Internet estabelecido no país;

III – *por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação;*

IV – por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de Internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado por:

a) candidatos, partidos ou coligações; ou,

b) qualquer pessoa natural, desde que não contrate impulsionamento de conteúdos.

Como se pode notar, é lícito o envio de mensagens eletrônicas por meio de ferramentas como o *whatsapp*, desde que sejam para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato. Porém, pela leitura do restante do texto legal, depreende-se que o cadastro não deve ser apenas gratuito, como consensual – uma vez que pode haver descadastramento -, além de não ser coisa disponível pelos candidatos ou partidos, como dispõe os arts. 57-E e 57-G:

Art. 57-E. São vedadas às pessoas relacionadas no art. 24 a utilização, doação ou cessão de cadastro eletrônico de seus clientes, em favor de candidatos, partidos ou coligações.

§ 1º É proibida a venda de cadastro de endereços eletrônicos.

(...)

Art. 57-G. As mensagens eletrônicas enviadas por candidato, partido ou coligação, por qualquer meio, deverão dispor de mecanismo que permita seu descastramento pelo destinatário, obrigado o remetente a providenciá-lo no prazo de quarenta e oito horas.

Parágrafo único. Mensagens eletrônicas enviadas após o término do prazo previsto no caput sujeitam os responsáveis ao pagamento de multa no valor de R\$100,00 (cem reais), por mensagem.

Ao estabelecer tal proteção aos dados pessoais dos eleitores, "a lei protege, em última instância, os direitos de personalidade dos indivíduos, assegurado na Constituição e na legislação civil, uma vez que a privacidade é incluída em tal rol" (DONEDA, 2011, p. 103). Isso implica em efeitos na própria liberdade de expressão, uma vez que, "enquanto a expressão dos candidatos é limitada à personalidade de seus eleitores" (OSÓRIO, 2017, p. 119), os próprios eleitores se sentem menos acuados com o volume de informação e mais livres para se manifestar.

É importante observar que "os cadastros eletrônicos aludidos no texto legal consistem em bancos de dados cujos titulares são muito facilmente identificados, seguindo uma definição reducionista de dados pessoais" (BIONI, 2015, p. 17). Ou seja, uma vez vazados, seus titulares podem correr altos riscos, acertando a legislação em prever a prescrição *supra*.

Portanto, há de se convir que a legislação eleitoral, no estado em que se encontra, é suficiente para regular especificamente as campanhas eleitorais pela internet, quando se analisa a previsão das hipóteses do lícito e do ilícito, conseguindo prever inclusive atos praticados em eleições subsequentes, embora ainda não julgados. Porém, como se verá adiante, não há na lei mecanismos de fiscalização que coíbam condutas ilícitas por parte dos candidatos e partidos.

## 1.2 Regulamentação atual da internet no Brasil

A regulamentação do uso do ambiente virtual no país se resume, atualmente, a duas leis: o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014)

e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018). A importância desses dois conjuntos de normas para o direito eleitoral consiste nas contribuições atuais e futuras à proteção de dados pessoais dos eleitores nas campanhas virtuais, as quais tem o poder de serem mais invasivas que outras mais convencionais.

De fato, a maior marca que essas leis possuem é a de regulamentar a proteção do direito à privacidade dos usuários de internet, através da tutela dos seus dados pessoais, pois, "ao discutirmos a privacidade na rede, referimo-nos à necessidade de que as regulamentações incluam formas de proteção às informações dos indivíduos" (SEGURADO *et al.*, 2015, p. 1556).

Aliás, é essa mesma regulação dos ambientes virtuais que possibilita a liberdade de expressão e, por conseguinte, o exercício mais efetivo da democracia no contexto da internet, como aponta Wolton (2003, p. 122), "Não há liberdade de comunicação sem regulamentação, isto é, sem proteção desta liberdade". Além disso, a detenção de dados pessoais - em bancos de dados, por exemplo - proporciona "uma nova definição dos poderes e direitos a respeito das informações pessoais e, conseqüentemente, sobre a própria pessoa" (DONEDA, 2011, p. 93). Logo, uma proteção aos dados significa a proteção dos cidadãos contra o arbítrio do poder do Estado no uso desses mesmos dados, favorecendo a liberdade e a democracia.

Começando pelo Marco Civil da Internet, Lei nº 12.965/2014, o qual tem a pretensão de ser um norteador de toda a legislação a ser trabalhada sobre o tema, e tendo em vista o caso concreto anteriormente apresentado, já em seu art. 3º, são elencados como princípios, a proteção da privacidade e dos dados pessoais. Em seu art. 7º, são apresentados direitos dos usuários, alguns dos quais se relacionam ao exercício da cidadania e, portanto, podem se relacionar com o direito eleitoral:

Art. 7º O acesso à *internet* é essencial ao exercício da cidadania, e ao usuário são assegurados os seguintes direitos:

I - inviolabilidade da intimidade e da vida privada, sua proteção e indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

(...)

VII - não fornecimento a terceiros de seus dados pessoais, inclusive registros de conexão, e de acesso a

aplicações de *internet*, salvo mediante consentimento livre, expresso e informado ou nas hipóteses previstas em lei;

VIII - informações claras e completas sobre coleta, uso, armazenamento, tratamento e proteção de seus dados pessoais, que somente poderão ser utilizados para finalidades que:

- a) justifiquem sua coleta;
- b) não sejam vedadas pela legislação; e
- c) estejam especificadas nos contratos de prestação de serviços ou em termos de uso de aplicações de *internet*;

Pela leitura do artigo supracitado, bem como pelo restante do texto legal, nota-se que a Lei se preocupa, em primeiro lugar, com a preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem dos usuários (art. 10), buscando garantir os direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e dos registros (art. 11). Isso está de acordo com o disposto no art. 5º, incisos X e XII, e inclusive supera-os, "uma vez que não é expressa a proteção apenas à comunicação de dados, mas às informações consideradas *per si*" (DONEDA, 2011, p. 105).

No mesmo rumo, segue a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), a qual entrou em vigor em 2020. Ela determina, como fundamentos (art. 2º), o respeito à privacidade, a liberdade de expressão e o exercício da cidadania, entre outros. A finalidade da lei é impedir que o titular dos dados pessoais perca sobre eles a sua posse efetiva, estabelecendo critérios para impedir a livre concessão de informações íntimas entre terceiros. Estabelecendo o princípio da segurança, com o fim de proteger os dados pessoais de comunicação ou difusão ilícitas, a lei prescreve em seu artigo 7º:

Art. 7º O tratamento de dados pessoais somente poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:

I - mediante o fornecimento de consentimento pelo titular;

(...)

§ 5º O controlador que obteve o consentimento referido no inciso I do caput deste artigo que necessitar comunicar ou compartilhar dados pessoais com outros controladores *deverá obter consentimento*

*específico do titular para esse fim*, ressalvadas as hipóteses de dispensa do consentimento previstas nesta Lei.

O disposto no artigo corrobora com a legislação eleitoral hoje em vigor, a qual dispõe sobre o cadastro de dados em listas de partidos políticos para fins de campanha partidária. "Todas as atividades realizadas pelos controladores de dados, devem passar pelo livre consentimento de seus titulares, dando-lhe a lei uma participação máxima ao dar-lhe um caráter específico e expresso" (BIONI, 2015, p. 45).

A conclusão que se tira da análise da legislação eleitoral e técnica sobre a *internet*, é que há certa compatibilidade entre as duas áreas, de modo que, o consentimento do uso dos dados pessoais pelos seus titulares é previsto tanto em um como no outro, prevendo-se sanções em decorrência de sua violação. Porém, as leis eleitorais falham ao não preverem o dever de informação do uso de dados pessoais dos candidatos e partidos aos eleitores, à semelhança do art. 7º do Marco Civil da Internet, o que permite a descoberta do ilícito apenas na existência de dano.

Assim, se houve realmente uma infração às leis eleitorais e, por consequência, às leis técnicas, e se isso influenciou de algum modo o resultado das eleições e, então, o exercício efetivo da democracia, deve-se refletir sobre quais as medidas que o Direito Eleitoral pode tomar em vista do impedimento de tais condutas ainda no curso do processo eleitoral.

## **2 POSSÍVEIS PROVIDÊNCIAS DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL**

No processo eleitoral, é de praxe a adoção de medidas que visam à comprovação da realização das campanhas eleitorais de modo lícito, como a prestação de contas acerca das receitas obtidas com as doações e das despesas feitas com as divulgações, sendo essas prestações de contas devidamente julgadas pelos tribunais eleitorais. Do mesmo modo, a utilização dos dados pessoais confiados aos candidatos, partidos políticos ou coligações, também deve se valer de algum meio de comprovação de que realmente aconteceu dentro dos limites legais. E esse novo aspecto das campanhas tem igual ou maior relevância que as doações financeiras, uma vez que não se trata apenas de

informações de propriedade dos eleitores, mas também da sua própria intimidade e dignidade.

Utilizando-se de uma interpretação sistemática das leis já expostas neste estudo, surgem ideias possíveis de incrementar a regulação do uso das redes digitais pelos candidatos ou partidos. Com o intuito de se realizar um *compliance* dos dados obtidos, prescreve o art. 38 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018):

Art. 38. A autoridade nacional poderá determinar ao controlador que elabore relatório de impacto à proteção de dados pessoais, inclusive de dados sensíveis, referente a suas operações de tratamento de dados, nos termos de regulamento, observados os segredos comercial e industrial.

Parágrafo único. Observado o disposto no caput deste artigo, o relatório deverá conter, no mínimo, a descrição dos tipos de dados coletados, a metodologia utilizada para a coleta e para a garantia da segurança das informações e a análise do controlador com relação a medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco adotados.

Assim como é exigido de cada participante dos pleitos eleitorais um relatório contendo todos os detalhes das receitas e gastos de campanhas, nota-se que é possível uma exigência nesse sentido com relação à utilização da *internet* – e, por consequência, das redes sociais –, elaborando-se um relatório com os requisitos do artigo supracitado.

Outra ideia a qual se pode depreender da lei, é a exigência prévia de medidas de segurança digital com o intuito de se autorizar aqueles candidatos aos cargos eletivos a realizar campanhas nas mídias digitais. De acordo com o artigo 46:

Art. 46. Os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito.

§ 1º A autoridade nacional poderá dispor sobre padrões técnicos mínimos para tornar aplicável o disposto no caput deste artigo, considerados a natureza das

informações tratadas, as características específicas do tratamento e o estado atual da tecnologia, especialmente no caso de dados pessoais sensíveis, assim como os princípios previstos no caput do art. 6º desta Lei.

§ 2º As medidas de que trata o caput deste artigo deverão ser observadas *desde a fase de concepção do produto ou do serviço até a sua execução*.

Considerando que as medidas de segurança adotadas pelos agentes de tratamento de dados devem ser observadas "desde a fase de concepção do produto até a sua execução", no caso da divulgação de atos de campanha, as referidas medidas devem ser definidas desde antes do planejamento das campanhas, o que enseja uma comprovação por possível laudo técnico.

Recentemente, após o caso específico envolvendo o atual Presidente da República nas eleições presidenciais de 2018, a preocupação em torno da fiscalização da lei eleitoral concernente às propagandas virtuais tornou-se pauta de discussão. Algumas ideias nesse sentido foram condensadas no Projeto de Lei nº 3.843/2019, o qual se propõe a alterar a regulamentação eleitoral em torno do tema. Sobre a ideia de prestação de contas de dados pessoais digitais, a ser introduzida, pelo projeto, no art. 28, III, da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), veja-se o que se propõe:

Art. 32-A. Os candidatos a eleições majoritárias ou proporcionais *prestarão contas sobre as bases de dados utilizadas para cadastro de endereços eletrônicos*, bem como sobre o conteúdo disseminado para estes canais, conforme disciplinado do Art. 57-A ao Art. 57-J desta lei.

§ 1º As organizações e agentes de tratamento de bases de dados utilizados para fins eleitorais deverão cumprir os seguintes requisitos:

I – Deverão ser cadastradas, no ato do registro da candidatura, as pessoas responsáveis pela função de controlador e de encarregado;

II – Deverão ter seu trabalho registrado na prestação de contas as pessoas responsáveis pelas funções de controlador, encarregado e operador.

§ 2º A regulamentação da prestação de contas da atividade será estabelecida por portaria conjunta

entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados e a Justiça Eleitoral, devendo os dois órgãos manter fórum permanente de comunicação e cooperação técnica para regulamentação e fiscalização das atividades designadas por este artigo.

§ 3º Os agentes de tratamento de base de dados submetem-se a sanções administrativas previstas na Lei nº 13.709/2018, além das sanções previstas para atividades ilegais verificadas na prestação de contas.

§ 4º Com relação a esta matéria, aplicam-se subsidiariamente as disposições da Lei nº 13.709/2018.

Outra preocupação do Projeto de Lei nº 3.843/2019, o qual ainda será apreciado pelo plenário da Câmara dos Deputados, é o destino que terão as bases de dados de cadastro de endereços eletrônicos em posse dos candidatos ou partidos políticos, como aduz o art. 32, §1º:

Art. 32. [...]

§ 1º Estando pendente de julgamento qualquer processo judicial relativo às contas, a documentação a elas concernente deverá ser conservada até a decisão final.

§ 2º Após os prazos estabelecidos no caput e no §1º, *os registros referentes a base de dados utilizados para prestação de contas descrita no Art. 32-A deverão ser eliminados junto aos órgãos fiscalizadores.*

É razoável a adoção dessa medida, uma vez que, pode se tratar de dados referentes aos direitos de personalidade de determinado indivíduo e que, uma vez retidos, podem ser utilizados para fins ilícitos. As únicas permissões à disposição desses dados estão listadas no art. 57-E, incluído pelo projeto, e têm como requisito básico o consentimento expresso e inequívoco do titular. Tais permissões consistem no uso compartilhado dos dados entre o candidato, o partido e a coligação; e a manutenção dos dados, findo o período eleitoral.

Como se pode notar, o Projeto de Lei nº 3.843/2019 é – e foi feito para ser – compatível com a legislação técnica vigente, fazendo um diálogo entre o Direito Eleitoral e o Direito da tecnologia, no sentido da proteção aos dados pessoais dos eleitores que, de modo gratuito e voluntário, fornecem suas informações aos partidos políticos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Eleitoral, a partir de 2017, descobriu um novo e amplo campo de atuação com o qual pode dialogar. As tecnologias, do mesmo modo que mudaram a forma de se conviver em sociedade, mudaram e ainda mudarão a forma de se fazer política. As campanhas eleitorais são apenas um dos aspectos do processo de escolha dos governantes influenciados pela inovação tecnológica.

Surgindo, assim, uma nova realidade do processo eleitoral, fatalmente é necessária uma nova regulamentação que indique o que é lícito e o que é ilícito. No presente estudo, viu-se que a normatização inserida pela Lei nº 12.034/2009 é suficiente em parte, no sentido de que prevê situações de violação aos direitos dos participantes do pleito eleitoral, porém abre uma lacuna no que diz respeito à fiscalização da utilização de redes de dados pelos candidatos ou partidos políticos, bem como ao direito de informação dos titulares sobre seus dados.

Assim, foi possível notar a importância da legislação a respeito da tecnologia no processo eleitoral. O Marco Civil da Internet e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais dão subsídios para uma fiscalização mais rígida a respeito dos controladores e operadores de dados pessoais, entre os quais entra a figura dos partidos políticos como proprietários das listas de dados dos eleitores, como ocorreu com o caso de Jair Bolsonaro, citado no começo deste estudo.

Depreende-se, portanto, deste estudo que a regulamentação da tecnologia aplicada ao Direito Eleitoral dá um passo importante no sentido de proteger a intimidade, a privacidade e os direitos de personalidade, e, em última instância, garantir a aplicação dos direitos fundamentais na realidade virtual, beneficiando tanto o indivíduo como a democracia. Porém, sendo ainda incipiente, é necessária uma evolução nesse campo para que, da mesma forma em que há mecanismos que garantem a aplicação da lei na sociedade comum, possa haver também mecanismos que operem essa proteção e garantia também no âmbito virtual.

## REFERÊNCIAS

BIONI, Bruno. **Xeque-Mate**: o tripé de proteção de dados pessoais no xadrez das iniciativas legislativas no Brasil. São Paulo: GPoPAI/USP. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009.** Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm). Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014.** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm). Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.843, de 2019.** Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para dispor sobre a utilização de bases de dados pessoais para fins eleitorais. Brasília, DF, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-23/pl-altera-lei-eleicoes-disciplinar-uso-dados-pessoais>. Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE julga improcedentes duas ações contra Bolsonaro por suposto disparo em massa de mensagens pelo WhatsApp nas Eleições de 2018:** Ministros foram unânimes ao acompanhar o relator, que apontou que os fatos alegados nas duas Ajes não foram embasados por provas suficientes. Brasília, 9 fev. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Fevereiro/tse-julga-improcedentes-duas-acoes-contra-bolsonaro-por-suposto-disparo-em-massa-de-mensagens-pelo-whatsapp-nas-eleicoes-de-2018>. Acesso em: 20 abr. 2021.

DONEDA, Danilo. A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, Joaçaba, v. 12, n. 2, p. 91-108, 2011. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1315/658>. Acesso em: 24 jul. 2019.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

KELSEN, Hans, **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

OSÓRIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SEGURADO, Rosemary; LIMA, Carolina Silva Mandú de; AMENI, Cauê Seigner. Regulamentação da internet: perspectiva comparada entre Brasil, Chile, Espanha, EUA e França. **História, Ciências, Saúde**. Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 22, dez. 2015. p.1551-1571. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/hcsm/v22s0/0104-5970-hcsm-S0104-59702014005000015.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2019.

TSE julga improcedentes duas ações contra Bolsonaro por suposto disparo em massa de mensagens pelo WhatsApp nas Eleições de 2018: Ministros foram unânimes ao acompanhar o relator, que apontou que os fatos alegados nas duas Aijes não foram embasados por provas suficientes. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, 9 fev. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Fevereiro/tse-julga-improcedentes-duas-aco-es-contra-bolsonaro-por-suposto-disparo-em-massa-de-mensagens-pelo-whatsapp-nas-eleico-es-de-2018>. Acesso em: 20 abr. 2021.

WOLTON, Dominique. **Internet, e depois?** Uma teoria crítica das novas mídias. São Paulo: Sulinas. 2003.

# **ELEIÇÕES E A INCLUSÃO SOCIAL E DIGITAL DA COMUNIDADE SURDA**

**Carolina Postigo Silva**

Pós-Graduanda em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP/DF e Especializada em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus. Advogada em Almeida, Barretto & Bonates Advogados em Manaus/AM.

## **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho propõe-se a analisar a inclusão social e digital das pessoas surdas ou portadoras de deficiência auditiva, nos atos das campanhas eleitorais para além dos debates e propaganda eleitoral gratuita. Objetiva-se destrinchar o distanciamento vivenciado pelas minorias, especialmente, entre a comunidade surda e a comunidade ouvinte, a relevância da atuação dos tradutores e intérpretes de Libras, a legislação eleitoral vigente e o impacto ocorrido no pleito eleitoral do ano de 2018, na campanha de Jair Messias Bolsonaro com a utilização de uma intérprete de libras.

Além disto, buscou-se analisar novos mecanismos para estabelecer o elo entre a comunidade surda nas eleições e nova era de ativismo virtual.

Foi adotado como metodologia de pesquisa o método de abordagem indutivo e o método dialético.

## **1 A COMUNIDADE SURDA NO BRASIL E O DISTANCIAMENTO DA SOCIEDADE**

Revela a história que em diferentes tipos de sociedades e países, as pessoas com qualquer tipo de deficiência eram consideradas o escárnio do meio que estavam inseridas, nominadas como pragas, maldições e até mesmo acreditava-se que a deficiência era resultado de pecado. O obscurantismo levou a sociedade daquela época, a torturar pessoas portadoras de deficiência e condená-las à morte.

Tais relatos históricos são ilustrados por Edmarcius Carvalho Novaes (2010, p. 41):

Sabe-se que, em Esparta (Grécia), os neonatos com deformidades eram condenados à morte ao nascer, e o fato era considerado de mau agouro para a família. Já o Código de Manu (coleção de livros bramânicos), que regia um povo conhecido pela cultuação de seus antepassados, em seu art. 612, negava-lhes o direito sucessório, igualando eunucos, homens degradados, cegos, surdos de nascimento, loucos, idiotas, mudos e estropiados, ou seja, deformidades tanto físicas como morais (...). Na Índia Antiga, as pessoas deficientes, bem como as pessoas portadoras de doenças incuráveis, eram atiradas às águas do rio Ganges, com suas bocas e narinas tapadas, com a lama do rio sagrado. Historicamente, a eutanásia e a eugenia estiveram presentes com o fim de eliminar todos os deficientes e as pessoas com idades avançadas da sociedade.

Encerrado este período sombrio, os resquícios restaram impregnados em diversas culturas por meio de preconceito em desfavor das minorias, especialmente, aqui versada sobre a comunidade surda.

Nesta ordem de ideias, acentuam Lopes e Fabris (2013, p. 72): "No Brasil, até quase a última década do século XX, estar excluído significava também ser ignorado pelo Estado". Deste modo, é importante ter em mente que a exclusão ultrapassa o ato de separação, ela materializa a visão de imprestabilidade do ser humano perante a sociedade e, por vezes, representa a morte social do indivíduo.

É importante considerar que o ser humano é social e o homem ao criar os seus vínculos relacionais, realiza, previamente, uma espécie de seleção, ou seja, escolhe em seu meio as pessoas que irão compor o seu grupo social interno, que se divide nas etapas de socialização primária, secundária e terciária.

As duas primeiras etapas são definidas pelos sociólogos Peter Berger e Thomas Luckmann (2008, p. 175):

A socialização primária é a primeira socialização que o indivíduo experimenta na infância, e em virtude da qual se torna membro da sociedade.

A socialização secundária é qualquer processo subsequente que introduz um indivíduo já socializado em novos setores do mundo objetivo de sua sociedade.

E o conceito da etapa de socialização terciária, segundo Cornick e Savoia (1989, p. 57):

(...) ocorre na velhice. Pela própria fase de vida, o indivíduo pode sofrer crises pessoais, haja vista, que o mundo social do idoso muitas vezes se torna restrito (deixa de pertencer a alguns grupos sociais) e monótono. Nessa fase, o indivíduo pode sofrer uma dessocialização, em decorrência das alterações que ocorrem, em relação a critérios e valores.

Extrai-se que, a natureza humana conduz a criação de grupos por identificação, gerados a partir do estabelecimento de padrões, por este motivo as minoriais que supostamente não se adequam a uma ideia pré-estabelecida acabam sofrendo com a separação do meio social e notadamente serão vítimas de rejeição.

Deste modo, é perceptível que historicamente e, atualmente, persiste o afastamento do convívio pleno em sociedade com a pessoa portadora de deficiência auditiva ou surda, todavia, essas pessoas tiveram que criar seus próprios grupos, denominando-se uma comunidade.

Para Novaes (2010, p. 57) a comunidade surda desenvolveu-se da seguinte forma:

Já as comunidades surdas surgiram da necessidade do povo surdo de se organizar e ter um espaço para reunirem e resistirem contra as práticas que desejam impor a cultura ouvinte aos sujeitos surdos, por meio de mecanismos clínicos, proibindo, por exemplo, o uso da Língua de Sinais.

Destaca-se que, a comunidade surda não é composta somente por pessoas surdas, também estão inseridas as pessoas ouvintes que executam projetos de assistência social, religiosos e contam com os familiares de surdos, portanto, são estas pessoas que lutam em prol dos interesses e dos direitos desta comunidade.

É notório que os fatores históricos e sociais influenciaram para que a sociedade estigmatizasse minorias e sendo a maior parte da população brasileira ouvintista, a comunidade surda enfrenta desafios

diários para afirmar sua identidade, sua língua e lutam para que seus direitos sejam assegurados, especialmente, no sistema educacional, todavia, urge que seja extinto todo e qualquer tipo de segregação e se dê início às políticas públicas de inclusão em todos os âmbitos sociais.

## **2 OS TRADUTORES E INTÉRPRETES DA LINGUAGEM DE SINAIS**

É importante reconhecer que o intérprete de Libras são as mãos que ensinam, gesticulam, comunicam e aproximam a comunidade surda do conhecimento e da sociedade civil. A profissão de tradutor e intérprete foi regulamentada através da Lei nº 12.319/2010 no governo do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sendo considerada uma relevante conquista.

Anterior a este importante marco histórico, a Lei nº 10.098 de 19 de dezembro de 2000, já estabelecia normas para promoção da acessibilidade conforme dispõe o artigo 18 da supracitada:

Art. 18. O Poder Público implementará a formação de profissionais intérpretes de escrita em braile, linguagem de sinais e de guias-intérpretes, para facilitar qualquer tipo de comunicação direta à pessoa portadora de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação.

Faz-se *mister* reconhecer que o grande avanço que se deu com a aprovação da Lei nº 13.146 de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Por meio desta Lei buscou-se fomentar de forma igualitária os direitos das pessoas com deficiência, reconhecendo a sua identidade como ser humano de forma justa e digna através da inclusão social. Deste modo, as pessoas com deficiência, efetivamente passam a ter participação em sociedade e deixam para trás as raízes históricas e assombrosas da exclusão.

O legislador resguardou ainda o direito ao desenvolvimento da pessoa e a educação, consagrados como instrumentos de formação do cidadão, conforme dispõe o art. 205 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O tradutor e intérprete de libras além de auxiliar no desenvolvimento das pessoas portadoras de deficiência auditiva e/ou surdas, têm por atribuição, interpretar a língua oral para a gestual e vice-versa, se fazendo compreender, estabelecendo assim um elo de comunicação.

Tais profissionais podem atuar em escolas, palestras, reuniões, igrejas, programas de televisão, fóruns, nas propagandas eleitorais e entre outros. Pode-se considerar que, se trata de um nicho relativamente novo, mas que ao longo dos anos tem contribuído para promover o acesso à informação para as pessoas portadoras de deficiência auditiva e surdas.

Com a sanção da lei que reconheceu a Língua Brasileira de Sinais como meio legal de comunicação e diante da regulamentação dos intérpretes, o debate em andamento passa a versar sobre tornar o Brasil um país bilíngue e as ferramentas para alcançar este objetivo. Neste sentido, Daxenberger e Polia (2018, p. 179) esclarecem:

Aprender uma segunda língua não deve ser um papel somente da pessoa surda, haja vista que, assim como nas escolas, as diversas esferas da sociedade precisam aprender a segunda língua do país para que só assim este possa se tornar um país bilíngue.

Lamentavelmente no Brasil, ser intérprete e tradutor de Libras ainda não é considerado a "profissão dos sonhos", bem como não é atrativa em relação ao salário, não havendo grandes oportunidades no mercado de trabalho e no serviço público. Assim, as dificuldades para estes profissionais vocacionados são inúmeras e o caminho para a efetiva valorização deste segmento demandará uma construção social conjunta entre Estado e a sociedade.

Deste modo, é preciso subsidiar em todos os aspectos esta classe de tradutores e intérpretes de Libras que são os interlocutores entre surdos e ouvintes, promovendo o reconhecimento profissional, bem como refletir sobre a expansão desta profissão, oportunizando o aces-

so aos surdos e pessoas portadoras de deficiências em todos os ambientes sociais, como por exemplo, teatros, shows e comícios, praticando assim a igualdade social.

### **3 O FENÔMENO DA CAMPANHA PRESIDENCIAL DE JAIR MESSIAS BOLSONARO VS. FERNANDO HADDAD COM A UTILIZAÇÃO DE TRADUTORES DE LIBRAS**

É notório que as eleições gerais de 2018, foram marcadas pela supremacia da internet, tornando-se a verdadeira ferramenta de campanha dos candidatos, sendo assim, acredita-se que tal movimento será o mote das próximas campanhas eleitorais, visto que, os atos de campanha nos meios convencionais (TV, rádio e ruas), passarão a concentrar-se nas redes sociais.

A partir do engajamento das campanhas na internet e nas redes sociais, destacou-se a participação de uma tradutora de Libras ao lado do atual Presidente do Brasi, Jair Messias Bolsonaro, durante a sua campanha eleitoral, especificamente, em uma transmissão ao vivo, por meio das denominadas "lives" do aplicativo Instagram.

A participação repercutiu de forma positiva perante os eleitores, trazendo um holofote social em favor da comunidade surda, servindo assim, de "elemento-surpresa" para a campanha eleitoral. Diante desta receptividade, a equipe de campanha passou-se a inserir os tradutores nas aparições de Bolsonaro em lives, vídeos e comícios durante toda a campanha presidencial.

Coube ao então adversário na campanha, Fernando Haddad, igualar sua força e visibilidade, passando agregar em seus comícios, a participação dos tradutores de Libras. Assim, uma vez adotada a utilização de tradutores de Libras por ambos os concorrentes, pode-se dizer, que a prática transmutou-se de estratégia política visando alcançar e impactar efetivamente uma determinada minoria.

Pois bem, os tradutores de Libras não foram a razão essencial do sucesso da campanha eleitoral do atual presidente, mas, certamente, serviram como uma das chaves que alavancaram a campanha, trazendo uma nova perspectiva aos candidatos e a comunidade surda.

Some-se a isto, o fato de que no pronunciamento realizado na posse do Presidente, o qual dispõe de obrigatoriedade de atuação dos interpretes por se tratar de uma transmissão oficial, a primeira-dama

Michelle Bolsonaro, que é intérprete de Libras, houve por realizar seu discurso na Língua Brasileira de Sinais, enquanto foi realizada por intérprete a tradução para a língua portuguesa, anunciando assim, a esperança de um governo com políticas públicas voltadas para os surdos e deficientes auditivos.

Portanto, é patente que a internet e as redes sociais podem ser consideradas como campos de inclusão e acessibilidade para as pessoas com os mais diversos tipos de deficiência, todavia é necessário que se crie e aperfeiçoe mecanismos para o estabelecimento de um elo entre as minorias e os acontecimentos sociais e políticos.

#### **4 A NOVA ERA DIGITAL E A INTEGRAÇÃO DA COMUNIDADE SURDA NO PLEITO ELEITORAL**

No período eleitoral as propagandas e os debates transmitidos na televisão utilizam os intérpretes de Libras, tal determinação encontra-se disposta na Lei das Eleições (art. 44, §1º da Lei nº 9.504/97), no Estatuto da Pessoa com Deficiência e a cada pleito eleitoral o Tribunal Superior Eleitoral, publica Resolução reguladora da propaganda eleitoral contendo tal previsão de participação dos intérpretes.

Como é sabido, as eleições de 2018, foram reguladas por meio da Resolução nº 23.551 de 18 de dezembro de 2017 e, mais especificamente, no artigo 38 da mesma, dispuseram sobre a participação dos intérpretes de Libras nos debates dos candidatos a serem transmitidos na televisão, a saber:

Art. 38. Os debates, transmitidos por emissora de rádio ou de televisão, serão realizados segundo as regras estabelecidas em acordo celebrado entre os partidos políticos e a pessoa jurídica interessada na realização do evento, dando-se ciência à Justiça Eleitoral.

§ 4º Os debates transmitidos na televisão deverão utilizar, entre outros recursos, subtítuloção por meio de legenda oculta, janela com intérprete da Língua Brasileira de Sinais (Libras) e áudiodescrição.

Em acréscimo, o artigo 42, §3º da supracitada Resolução tratou acerca da propaganda eleitoral gratuita na televisão:

§3º A propaganda eleitoral gratuita na televisão deverá utilizar, entre outros recursos, subtítuloção por meio de legenda oculta, janela com intérprete da Libras e áudiodescrição, sob responsabilidade dos partidos políticos e das coligações (Lei nº 13.146/2015, arts. 67 e 76, § 1º, inciso III).

É salutar a participação dos tradutores de Libras nos demais atos de uma campanha eleitoral, não se restringindo à propaganda política e ao debate, os quais são obrigatórios em razão da existência de legislação específica, mas oportunizando que as pessoas portadoras de deficiência auditiva tenham resguardado o seu direito de acesso a toda informação que é transmitida durante a campanha eleitoral, independente do meio de comunicação.

Por derradeiro, as eleições e as respectivas campanhas eleitorais dos candidatos acabam estabelecendo conexões com todas as camadas da sociedade, tratando-se de um importante momento da efetiva participação popular nas decisões de um Estado, Município ou Federação, o que reforça a necessidade de proporcionar a acessibilidade de informação e a inclusão das minorias em todos os atos que envolvem um pleito eleitoral.

Partindo desta premissa, os candidatos objetivam em suas estratégias alcançar e conectar o maior número de pessoas, especialmente, aquelas ditas como esquecidas pela sociedade, porém, este alcance na forma física (porta a porta) é limitado.

De outro lado, a rede digital demonstra que é possível atingir rapidamente um grande número de pessoas ou até mesmo direcionar a visibilidade da campanha para um determinado perfil social e/ou ideológico de pessoas. Dessa maneira, aquele apoiador de campanha, que antes era facilmente identificado nas ruas e nos comícios, passou a manifestar-se e mobilizar-se diretamente de casa/no comitê, fazendo chegar à proposta até o simpatizante, em seguida este prossegue na cadeia disseminando as mensagens, gerando assim, um novo movimento e verdadeiro ativismo digital, porém, de cunho político.

Consoante esposado por Babo (2017, p. 83):

O net-ativismo – mediativismo ou mobilizações informacionais – assenta-se num novo tipo de sociabilidade reticular, que se desenvolve nas mídias participati-

vas ou nas redes sociais digitais conectadas (internet e dispositivos móveis de conexão: tablet, smarthphone, Ipod etc.) em que as possibilidades de expressão e disseminação ilimitada de mensagens são usadas para as novas modalidades de interação, associação e mobilização pública, que vão das mobilizações cívicas de protestos às terroristas.

E continua a autora (2017, p. 99):

(...) O que fica como aprendizagem é a inelutável constatação de que as redes adquiriram o poder de descolar a noção clássica dos movimentos políticos para um novo paradigma, especialmente por levarem os cidadãos ao desempenho do papel de protagonistas dentro e fora das redes, protagonistas que protestam nas redes e nas ruas numa continuidade inextricável.

O surgimento deste ativismo digital é possível em razão da internet favorecer a interatividade, apresentar-se como uma ferramenta menos onerosa na campanha, dispor de velocidade na propagação da informação e até mesmo o seu efetivo alcance a determinado perfil de interesse do candidato.

Por este motivo, no meio desses fenômenos da internet e da rede social, apresenta-se uma grande oportunidade de integrar a minoria a estes avanços, não somente para promover o acesso a informação, mas como forma de resgatar a cidadania dessas pessoas e comunidades.

Em relação à comunidade surda nas eleições, vislumbra-se a integração dos tradutores de Libras para além das propagandas e debates na TV, inclusive demanda um estudo mais profundo acerca da possibilidade de regulação na legislação eleitoral, sobre a utilização obrigatória dos tradutores e intérpretes nos demais atos de campanha.

Por fim, resta cristalino que a comunidade surda merece mais que uma "janela de libras" durante a propaganda eleitoral ou nos debates nas emissoras, devendo ser tratados efetivamente como cidadãos brasileiros, detentores de direitos políticos e que devem ter respeitada e assegurada sua representatividade eleitoral.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Postas as premissas, denota-se que essa nova era da internet e esse novo marco a partir da notoriedade da campanha de Jair Messias Bolsonaro voltada para a utilização de tradutores e intérpretes de Libras em ato eleitoral, poderão trazer uma nova perspectiva na seara eleitoral e, especialmente, para a comunidade surda e para tais profissionais.

Percebe-se que, cada vez mais as campanhas eleitorais esva- ziam-se das ruas e se fortalecem na internet, razão pela qual se deve colocar em voga os mecanismos para promover a inclusão das mino- rias neste processo de avanço tecnológico, bem como a acessibilidade de informação nestas campanhas eleitorais, especialmente, para estas pessoas que se encontram inseridas em uma comunidade que utiliza uma linguista própria.

Aventa-se a necessidade de iniciar a discursão acerca da neces- sidade de permitir que a comunidade surda possa acompanhar outros atos de campanhas com a tradução na Linguagem Brasileira de Sinais, tais como: propaganda na *internet* (vídeos em sites e páginas na rede social), entrevistas nas emissoras de TV e comícios, visando valorizar o exercício de cidadania da comunidade surda e, além disto, vislum- bra-se a criação de legislação eleitoral neste sentido, como forma de assegurar o pleno gozo dos direitos políticos de uma comunidade.

Por fim, e para que se fique claro, esta é apenas uma das ini- ciativas que podem ser executadas, tantas outras podem ser revistas pelo Estado, mas é importante a formulação de novos instrumentos capazes de facilitar o cotidiano da comunidade surda e resgatar o sen- timento de pertencimento à sociedade.

## REFERÊNCIAS

BABO, Isabel. Redes e ativismo. *In*: DI FELICE, Massimo; PEREIRA, Eliete; ROZA, Erick (org.). **Net-ativismo**: redes digitais e novas práti- cas de participação. Campinas, SP: Papyrus, 2017.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Tratado de Sociologia do Conhecimento. Trad. Floriano de Souza Fernandes. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 2 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Estatuto da Pessoa com Deficiência. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVILL\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVILL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm). Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.319, de 1º de setembro de 2010**. Regulamenta a profissão de Tradutor e Intérprete da Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112319.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112319.htm). Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000**. Promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10098.htm). Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.551, de 18 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/com-pilada/res/2017/resolucao-no-23-551-de-18-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 01 ago. 2019.

CORNICK, Maria Angela C. Pallotta; SAVOIA, Mariangela Gentil. **Psicologia Social**. São Paulo: McGraw-Hill, 1989.

DAXENBERGER, Ana Cristina Silva; POLIA, Andreza Aparecida. **Inclusão**: Do discurso às práticas educacionais. Curitiba: Appris, 2018.

LOPES, Maura Corcini; FABRIS, Eli Henn. **Inclusão & Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

NOVAES, Edmarcius Carvalho. **Surdos**: educação, direito e cidadania. 2. ed. Rio de Janeiro: Wak, 2010.

# **REDES SOCIAIS, DADOS PESSOAIS E ELEIÇÕES NO BRASIL: uma nova fronteira de desafios**

**Ângela Issa Haonat**

Doutora. Professora da Universidade Federal do Tocantins (UFT)

**Christiane de Holanda Camilo**

Doutora. Professora da Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS)

**Cleórbete Santos**

Mestre. Professor na Universidade Presbiteriana Mackenzie

## **INTRODUÇÃO**

Desde as manifestações de junho de 2013, no Brasil, bem como as diferentes manifestações que ocorreram pelo mundo, no mesmo período, observou-se um fenômeno ainda nunca visto que foi a utilização massiva da *internet* e das redes sociais para a articulação de movimentos sociais, transmissão de informações, fotos e vídeos ao vivo como forma de denúncia e reivindicação de direitos, na maioria, direitos sociais – transporte, emprego, saúde, previdência, etc.

Observou-se também que antes que qualquer rede de TV institucionalizada noticiasse esses acontecimentos, eles já estavam sendo veiculados por pessoas independentes ou vinculadas a movimentos sociais, e o instrumento utilizado era o celular (*smartphone*) com acesso à *internet* e às redes sociais.

Interessante considerar que, ao mesmo tempo, pelo mundo diferentes eleições foram acusadas de terem se utilizado de dados pessoais de usuários de redes sociais obtidos sem consentimento, em especial do Facebook, e a partir desses dados, a *Cambridge Analytica* estabeleceu estratégias de marketing direcionado para determinadas campanhas eleitorais.

O objetivo deste artigo é discutir o impacto do uso das redes sociais em eleições pelo mundo, visualizando de que forma a legislação eleitoral brasileira impede ou permite diferentes usos das redes sociais nas eleições.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa mediante análise documental e pesquisa bibliográfica. Para tanto, primeiro se apresentou o perfil dos usuários de internet no Brasil e a Lei Geral de Proteção de

Dados (LGPD). Em um segundo momento, apresentou-se a legislação eleitoral em relação ao uso de redes sociais e, por fim, o impacto já ocorrido em eleições em países do mundo.

## **1 USUÁRIOS DE *INTERNET* A PROTEÇÃO DE DADOS NO BRASIL**

Em idos de 2014, no Brasil, havia uma ampla discussão sobre a regulação da *internet* no país e existem vários atores interessados, principalmente, do setor privado.

Em 23 de abril de 2014, foi aprovado o Marco Civil da Internet (Lei nº. 12.965/2014), e desde esse período também, uma série de decisões começaram a ser sentenciadas em diversos Estados brasileiros.

As ações versavam sobre a suspensão do serviço de dados nos celulares, após o término da franquia. As empresas defendiam que um novo pacote de dados deveria ser contratado pelos usuários. Nesse sentido, o Poder Judiciário já havia decidido que as operadoras de celular não poderiam suspender os serviços como estava acontecendo. As empresas optaram, então, por reduzir a velocidade da *internet*.

Em 2014 e 2015, as manifestações sociais no país se difundiram, e as ações na justiça. A polêmica girava em torno do corte ou não do acesso à internet ao término do pacote de dados.

O corte no serviço de dados representa uma afronta ao marco civil e o código do consumidor. Quanto ao código do consumidor, as ações versavam sobre modificação unilateral dos termos do contrato, pois a "*internet* ilimitada" na verdade possuía limite de dados.

Até 2015, se o limite contratado fosse excedido, as empresas diminuíam a velocidade na *internet*, no entanto, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) proibiu tal prática (BRASIL, 2015).

O resultado é que as empresas passaram a cortar o serviço e alegaram mudança de hábito do consumidor, que utilizaria mais nos celulares os pacotes de *internet* fixa para acessar serviços de *streaming* como "Netflix", registrando ainda nesse período uma diminuição nas vendas de "pacotes" ou "combos" de internet fixa, com televisão por assinatura (BRASIL, 2011).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em 2016, determinou a suspensão de todas as ações que envolviam franquia de *internet* de linhas pré-pagas até que seja resolvida a questão (STJ, CC 141.322).

No dia 18 de abril de 2016, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), órgão responsável pela regulação dos serviços de telecomunicações, muda o tom, passa de governo a mercado, ensinando em diário oficial como as empresas de telefonia podem cobrar mais dos consumidores e ironizando em discurso nacional, que o brasileiro usa *internet* demasiadamente e cita como exemplo que as pessoas que jogam em rede, gastam muita *internet* e seu presidente, o Sr. João Rezendes afirma que a demanda por *internet* fixa aumentou e a *internet* ilimitada se tornou um modelo de negócios insustentável e era fatal que terminasse assim (BRASIL, 2016).

Por hora, as empresas de telefonia estão, mesmo que haja previsão contratual de reduzir velocidade, suspender serviço ou fazer qualquer cobrança extra sobre tráfego excedente após uso total da franquia até que as empresas cumpram as condições estabelecidas pela agência reguladora. Por hora, a Anatel determinou que as empresas de telefonia, não podem reduzir a velocidade, suspender o serviço ou fazer cobrança de tráfego excedente após o esgotamento da franquia – mesmo se isso estiver previsto em contrato – até que cumpram as condições estabelecidas pela agência reguladora. Entre as condições definidas pela Anatel está a comprovação por parte da operadora, de que disponibilizou aos clientes ferramentas que permitam o acompanhamento do consumo do serviço, o histórico da utilização e a notificação quanto à proximidade do esgotamento da franquia, além da possibilidade de comparar preços e adquirir novos pacotes.

O debate sobre acesso a pacotes de dados que garantam acesso à *internet* envolve a percepção sobre quais pessoas estão sendo incluídas e quais estão excluídas desse acesso. Garantir o acesso à manutenção dos pacotes de dados também é uma forma de garantir acesso à informação. A informação, direito constitucional, muito mais acessada pela *internet* do que por jornais escritos quase em igualdade de audiência com a televisão.

E por que isso se torna importante? Por a mudança de hábitos das pessoas e a mudança da fonte de informações informa e direciona novos hábitos, tais como, o consumo e o voto.

No Brasil, há uma configuração bem específica de usuários que possuem acesso à *internet*. Entre os usuários com ensino superior 72% dos brasileiros acessam a *internet* diariamente por cerca de 5h41min/dia (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2015).

Incontinentemente, o acesso à *internet* integra os hábitos de 65% dos jovens brasileiros de 16 a 25 anos, e a utilização diária da rede por esse grupo, gira em torno de 5h51min, justamente a população que estaria em idade habitual para cursar a universidade. Assim, a maioria do eleitorado jovem do país é usuário da *internet* e obtém dali boa parte de suas informações (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2015).

Em relação às mídias acessadas no país, não é raro se observar na realidade cotidiana que as pessoas permanecerem por horas, levemente inclinadas à frente, curvadas sobre algo brilhante à frente do corpo. E esse costume constata que, os meios utilizados para o acesso à *internet* no Brasil competem, entre o uso de computador/notebook (71%) e de celulares (66%) (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2015).

Reconhece-se também, que *pari passu* ao poder das mídias televisivas brasileiras, a *internet* já assumiu destaque em uma configuração de poder, acesso e convencimento, bem menos controlado por pequenos oligopólios concessionados, para ser um poder ilimitado e pulverizado por toda a população que dela tem acesso e se articula para promover diferentes discussões, manifestações sociais, propagandas e campanhas direcionadas. No entanto, em razão de uma sequência de experiências eleitorais recentes, o poder da informação adquirida por meio da *internet*, foi utilizado por grupos que detinham a tecnologia de processamento de grande quantidade de dados (*Big Data*) e por meio dessas informações direcionou campanhas pelo mundo como veremos mais à frente.

Paralelo a essa situação, note-se que os movimentos sociais no Brasil do início de 2016, até meados de abril daquele ano, foram intensos em razão do debate político. Eles deram o tom, a voz, e as cores das ruas e da *internet*, principalmente via redes sociais (*Facebook* e *Whatsapp*), sempre disputando espaço e notícias de primeira mão com as mídias televisivas tradicionais. Percebe-se com isso, a importância que as redes sociais assumiram nos últimos anos frente ao debate político, não apenas por movimentos, de fato, populares, mas também por movimentos criados para direcionar e influenciar

campanhas, seja para articulação de movimentos sociais, ou ainda, na realização de eleições como observamos na última eleição para a presidência da República.

A Lei nº. 12.965 de 23 de abril de 2014, conhecida como o Marco Civil da Internet foi uma inovação no sentido de estabelecer princípios, garantias e direitos de uso da *internet* no Brasil como antes não acontecia. Estabeleceu, em tese, o direito de acesso à internet a todas as pessoas, assegurando também, a garantia da privacidade, porque considerou que o acesso à *internet* é requisito de garantia de cidadania, na qual, é assegurada também a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, do sigilo do fluxo de comunicações, comunicações privadas, e, dentre outros, o não fornecimento a terceiros de dados pessoais, registros de conexão e acesso a aplicativos.

A referida lei sofreu diferentes críticas, dentre elas, trazer normas com baixa aplicabilidade e efetividade na garantia de direitos, principalmente, os citados acima.

O Decreto nº. 8.771/2016 regulamentou o Marco Civil, porém, toda a discussão não empreende em si, proteção efetiva aos dados. O artigo 3º traz a questão da neutralidade da rede, mas não há monitoramento eficiente sobre esta questão. Tal situação remonta o uso de pacote/franquia de dados comentado anteriormente. Se o consumidor contrata um pacote de dados e a empresa de telefonia afirma que não desconta dessa franquia o uso de determinados aplicativos como *Facebook* e *Whatsapp*, tal comportamento também pode ser considerado quebra de neutralidade.

Em tese, a quebra de neutralidade da rede pode ocorrer em três situações: a) se caso o conteúdo for bloqueado; b) se a velocidade for reduzida; e, por fim, c) se forem cobrados diferentes preços para diferentes conteúdos, que é a situação comentada.

O conhecimento sobre a lei e a criação de mecanismos de proteção que atinjam de fato os conglomerados tecnológicos internacionais é uma questão em aberto, tal qual em 2013, Edward Snowden evidenciou ao mundo a fragilidade da proteção de dados na rede e o poder que o uso desses dados poderia concretizar.

Tal situação, e a própria Lei nº. 12.965/2014, quando em seu artigo 4º, I afirma que a *internet* é um direito de todos e na sequência o artigo 7º, IV, determina que não haja suspensão da conexão à *internet* salvo por débito, temos aí, que a alteração do comportamento

do consumidor quanto à preferência do uso da internet e a alteração dos planos de celular e banda larga para serem cobrados via franquia de dados, temos a aproximação do limite e da restrição de acesso à *internet*.

A alteração da cobrança de velocidade de navegação para franquia de dados limita o acesso à internet por que não se compra uma velocidade e sim, uma quantidade específica de trânsito de dados (*bytes*). Assim, quanto maior a quantidade de dados, menor o tempo de uso do pacote, situação que restringe o uso de aplicativos de filmes por streaming. O que se quer ressaltar, é que as empresas de internet ao invés de melhorarem a qualidade da *internet* no Brasil, para resolver a questão do aumento de consumo de dados, alteraram a forma de cobrança e não necessariamente a qualidade do sistema.

A Medida Provisória 869/2018, revogou parte da Lei nº. 13.709/2018, no tocante ao impedimento de que se tratasse de dados pessoais de órgãos públicos, por entidades privadas, criando a Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Expandindo também, a possibilidade de tratamento de dados pessoais sensíveis como religião, cor, questões de saúde, situação que alerta e alarma sobre a circulação de informações pessoais na rede e foi convertida na Lei nº. 13.853 de 2019.

O avanço dessa lei está na exigência do consentimento expresso do usuário, para a utilização dos dados pessoais. Infelizmente, foi vetada toda a parte relativa às sanções administrativas de empresas que descumprissem as previsões de proteção de dados pessoais.

## **2 FACEBOOK, CAMBRIDGE ANALYTICA E OS IMPACTOS EM ELEIÇÕES**

A *Cambridge Analytica Ltda.*, foi uma empresa de consultoria política britânica que combinava mineração de dados e análise de dados, com comunicação estratégica durante processos eleitorais (THE GUARDIAN, 2018). Iniciada em 2013, como uma ramificação do Grupo SCL, a empresa encerrou suas operações em 2018 no decorrer do escândalo de dados do Facebook – *Cambridge Analytica*, embora ainda existam empresas relacionadas (COSTA; TORRACA, 2018).

A empresa pertenceu em parte à família de Robert Mercer, um americano do ramo de fundos de cobertura (*hedge-funds*), conhecido

por apoiar causas politicamente conservadoras. A empresa mantinha escritórios em: Londres, Nova York e Washington, DC. O então CEO da empresa, Alexander Nix, disse que a *Cambridge Analytica* esteve envolvida em 44 corridas políticas dos EUA em 2014. Em 2015, a empresa executou serviços de análise de dados para a campanha presidencial de Ted Cruz. Em 2016, trabalhou para a campanha presidencial de Donald Trump, bem como para a Leave. EU, esta é uma das organizações envolvida nas campanhas do referendo do Reino Unido sobre a adesão à União Europeia, o famoso BREXIT (NYTIMES, 2018). O papel da *Cambridge Analytica* nessas campanhas eleitorais tem sido controverso e é objeto de investigações criminais em andamento nos dois países (COSTA; TORRACA, 2018).

Em março de 2018, vários meios de comunicação noticiaram as práticas da *Cambridge Analytica*. O *New York Times* e o *The Observer* relataram que a empresa havia adquirido e usado dados pessoais de usuários do *Facebook* (NYTIMES, 2018). Logo depois, o *Channel 4 News* exibiu vídeos de investigação secretos, mostrando Nix, o CEO da empresa, se gabando de usar prostitutas, operações de suborno e armadilhas para desacreditar políticos e dizendo que, a empresa "executou toda a campanha digital de Donald Trump" (CHANNEL4, 2018). Em resposta aos relatos da mídia, o *Information Commissioner* do Reino Unido autorizou um mandado de busca nos servidores da empresa (COSTA; TORRACA, 2018).

Os dados pessoais de cerca de 87 milhões de usuários do *Facebook* foram adquiridos pela *Cambridge*, que, segundo as investigações, manipulou eleitores indecisos para que mudassem de opinião e votassem no candidato Donald Trump (BBC, 2018). Em 1 de maio de 2018, a empresa iniciou um processo de insolvência e suas operações foram encerradas (REUTERS, 2018). Na atualidade, esse é um dos casos mais famosos de manipulação de processo eleitoral por meio de ciência de dados. E ainda, não se tem ideia de quantos dados e quais usuários pelo mundo tiveram seus dados coletados e utilizados sem a menor autorização.

### 3 A LEGISLAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA SOBRE O USO DE REDES SOCIAIS

A Lei nº. 12.034/2009 vedava completamente a propaganda eleitoral paga via internet segundo o artigo 57-C: "Na *internet*, é vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga".

A minirreforma eleitoral, promovida pela Lei nº. 13.165, de 29 de setembro de 2015, trouxe alterações que causaram diferentes interpretações, especificamente, destaca-se a questão da propaganda eleitoral.

As Eleições no ano de 2016 foram únicas em termos de contexto político e inovação no uso de redes sociais, para a realização de propaganda eleitoral. Nota-se, que a legislação eleitoral assimilou a informação do IBGE sobre a mudança de hábitos do brasileiro ao consumir mais internet e, passou a permitir que ali também fossem veiculadas propagandas eleitorais (IBGE, 2019).

Tal discussão iniciou-se em Pernambuco, no Caso Priscila Krause, tal qual lecionam Hayash e Duarte no Recurso Eleitoral 0000008-14.2016.6.17.0008, onde o TRE-PE compreendeu propaganda em amplo sentido, e assim, o patrocínio de link de internet violaria diretamente a legislação eleitoral. Porém, o Tribunal Superior Eleitoral, por meio do voto da Ministra Luciana Lóssio, no Recurso Especial Eleitoral nº. 115-58.2016.6.17.0008 se distinguem entre pré-campanha e atuação parlamentar, permitindo o uso de internet e redes sociais indistintamente antes e durante a campanha eleitoral.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 4451 do Supremo Tribunal Federal, no intuito de proteger a liberdade de informação e expressão, suspendeu a possibilidade de censura prévia da imprensa, sujeita apenas à realização do controle posterior.

Assim, é permitida a propaganda realizada na *internet* após 15 de agosto, porém, é proibida qualquer propaganda eleitoral paga e também a venda de cadastros. Em 2020, os prazos para a realização da propaganda eleitoral observaram as regras impostas pela Emenda Constitucional 107/2020, que alterou a data das eleições municipais, sendo esta permitida a partir de 27 de setembro de 2020.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por mais avanços legislativos que o Brasil possua, ainda não atingimos um patamar protetivo de nossas redes sociais e da internet como um todo, que real e efetivamente proteja os dados pessoais dos usuários.

A mudança de hábitos da população ao lado da alteração do consumo se torna um novo universo de debate jurídico que, posteriormente, percebeu-se que alcança e toca profundamente a democracia e as eleições.

Por esse motivo, ainda no Brasil, não há como afirmar que os eleitores estão protegidos da influência, que empresas e grupos políticos exercem por meio das redes sociais exercem em seu "livre convencimento".

Em última análise, vemos que o exercício da cidadania em sentido amplo, encontra-se fragilizada no país porque não temos conhecimento sobre a dimensão de dados de brasileiros, que possam ter sido comercializados e podem estar sendo utilizados em campanhas.

Ainda há muito a avançar nesse terreno e se espera que o país avance muito até as próximas eleições.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL. **Resolução nº. 575/2011**. Aprova o Regulamento de Gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2011/68-resolucao-575>. Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº. 8.771 de 11 de maio de 2016**. Regulamenta a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, para tratar das hipóteses admitidas de discriminação de pacotes de dados na internet e de degradação de tráfego, indicar procedimentos para guarda e proteção de dados por provedores de conexão e de aplicações, apontar medidas de transparência na requisição de dados cadastrais pela administração pública e estabelecer parâmetros para fiscalização e apuração de infrações. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8771.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020.** Adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE Educa Jovens. **Uso de internet, televisão e celular no Brasil.** Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/20787-uso-de-internet-televisao-e-celular-no-brasil.html>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 12.965, de 23 de abril de 2014.** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 13.709 de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm). Acesso em: 4 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm). Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº. 13.853 de 8 de julho de 2019.** Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13853.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13853.htm#art1). Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Pesquisa brasileira de mídia 2015**: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira. Brasília: Secom, 2015. Disponível em: <http://dadosabertos.presidencia.gov.br/dataset/pesq-brasileira-de-midia-2015>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução nº. 575/2011**. Aprova o Regulamento de Gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2011/68-resolucao-575>. Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AP nº 470**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <https://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalNoticias&idConteudo=214544> . Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4451/DF**. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339639568&ext=.pdf>. Acesso em 26 abr. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência nº 141.322-RJ (2015/0143240-6)**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/stj-suspende-acoes-oi-corte-internet.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2019.

COSTA, Alexandre Bernardino; TORRACA, Lia Beatriz Teixeira. Os desafios da Era da antropofagia democrática: os humanos digitais e a atualidade da Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Revista Arquivo Jurídico**. Revista Jurídica Eletrônica da Universidade Federal do Piauí. Teresina. v. 5, n. 1, p. 20-39, jan./jun./2018. Disponível em: <https://www.ojs.ufpi.br/index.php/raj/issue/view/441>. Acesso em: 26 abr. 2021.

HAYASH, Renato; DUARTE, Pietro. Os impactos da liberação de conteúdo patrocinado em redes sociais no período eleitoral. **Revista de Estudos Eleitorais**, Recife, v.1, n. 2, p. 41-47, dez./2017. Disponível em: [https://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/revista-estudos-eleitorais-2/rybena\\_pdf?file=https://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/revista-estudos-eleitorais-2/at\\_download/file](https://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/revista-estudos-eleitorais-2/rybena_pdf?file=https://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/revista-estudos-eleitorais-2/at_download/file). Acesso em: 26 abr. 2021.



**GT 4 - A JUDICIALIZAÇÃO DAS  
ELEIÇÕES E JUDICIALIZAÇÃO DA  
MEGAPOLÍTICA**



# CONSIDERAÇÕES SOBRE A APLICABILIDADE DA TUTELA DE EVIDÊNCIA NAS AÇÕES ELEITORAIS

**George Emanuel Oliveira Silva**

Advogado. Especialista em Direito Processual Pela Unisete.

**Rodrigo Martiniano Ayres Lins**

Procurador da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Mestre em Direito Constitucional e Teoria Política pela Unifor. Especialista em Direito Processual Civil pela Unicap.

## INTRODUÇÃO

Dentre as inúmeras inovações promovidas pelo novel Código de Processo Civil está a sua incidência às demandas eleitorais, ainda que de forma supletiva e subsidiária, o que pode ensejar na utilização de instrumentos capazes de tornar ainda mais efetiva a prestação jurisdicional, entre os quais as tutelas de natureza provisória, de urgência e evidência.

A tutela de urgência é provimento de natureza satisfativa que tem por finalidade antecipar os efeitos de decisão final do processo, se presentes os requisitos de probabilidade do direito alegado e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, conforme se verifica na dicção do art. 300, do CPC (BRASIL, 2015).

Se os fatos narrados e demonstrados na petição inicial se apresentarem com alto grau de certeza e não for possível ao réu trazer prova a permitir dúvida minimamente razoável, o caso é de tutela de evidência. "A tutela pode ser antecipada porque a defesa articulada pelo réu é inconsistente ou provavelmente o será" (MARINONI, MITIDIERO E ARENHART, 2015, p. 322), de modo que deve ser concedido desde logo "aquilo que muito provavelmente virá ao final" (WAMBIER, CONCEIÇÃO, RIBEIRO, 2015, p. 487).

Enquanto nas tutelas de urgência se pretende proteger o direito para assegurar o resultado útil do processo ou para se evitar um dano imediato ou iminente, as tutelas de evidência são utilizadas com alicerce fincado na demonstração, quase que inequívoca, do direito da parte.

O processo judicial eleitoral tem como marca a tramitação de forma extremamente célere dos processos que lhe são submetidos, de

modo que, a utilização do instituto da tutela provisória da evidência pode ser grande aliado para inibir eventual abuso no direito de defesa, muitas vezes representado por recursos fadados ao insucesso e/ou pela necessidade de ser ter uma entrega da prestação jurisdicional em tempo hábil a satisfazer o integral cumprimento da decisão proferida.

Para alcançar os seus fins, o presente resumo expandido promoveu pesquisa de natureza qualitativa, mediante análise bibliográfica e documental (decisões judiciais) e está dividido em 4 (quatro) seções: a introdução, um capítulo que contextualizará a tutela da evidência no ordenamento jurídico nacional e outro que cuidará, especificamente, da aplicação desta técnica processual no âmbito das demandas eleitorais, findando com considerações finais.

## **1 A TUTELA DE EVIDÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

A tutela da evidência, segundo a exposição de motivos da Lei 13.015/2015 (BRASIL, 2015), foi inserida no ordenamento jurídico para proporcionar uma maior celeridade na tramitação dos processos em face à morosidade que assola o judiciário brasileiro, seja pela incidência do grande número de recursos ou pela complexidade das demandas em julgamento.

Ela se fundamenta na demonstração inequívoca do direito da parte, acostando-se em situações em que os fatos ou o direito não será oponível a procedência da ação, em razão da demonstração ser meramente pela documentação que acompanha o pedido; pela incidência de prova documental dos fatos constitutivos do direito, ao qual o adverso não possa opor prova capaz de gerar dúvida razoável; pela caracterização de abuso do direito de defesa ou manifesto propósito protelatório ou, em razão de tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante.

Em resumo, configura-se a evidência do direito "com a conjugação de dois pressupostos: prova da alegação de fato e probabilidade de acolhimento da pretensão processual" (DIDIER JR.; BRAGA, OLIVEIRA, 2015, p. 618), dispensando-se, portanto, a necessidade de urgência ou *periculum in mora*, dado o alto grau de probabilidade do direito invocado pela parte.

De toda forma, apenas as situações contidas nos incisos II e III do artigo 311 do CPC autorizam o julgador a decidir liminarmente, sendo que, as demais situações exigem a triangulação da relação processual, ainda que se limite apenas à comprovação dos requisitos.

A tutela da evidência, tal como posta na norma de regência, é lastreada em situações jurídicas previamente definidas, seja pela prova documental, seja pela interpretação do caso à luz dos tribunais superiores. Assim sendo, não seria crível movimentar todo o aparato judicial, com seus inúmeros atos processual e recursos para se atingir uma finalidade já esperada pelas partes.

Outrossim, não se pode esquecer que a morosidade na entrega da prestação jurisdicional, em muitas das vezes, representa a ineficácia ou inutilidade do próprio provimento, na medida em que, por vezes, impossibilita a execução, ou inviabiliza, no plano fático, a concretização da decisão prolatada. Frise-se, neste contexto, que "o indeferimento de um pedido liminar justo pode tipificar uma prestação de justiça tardia, e, como diria Carnelutti, 'justiça tardia é justiça pela metade'" (CARNELUTTI, 1925, p. 242-243).

Ademais, a aplicação da tutela de evidência é a mais pura demonstração da duração razoável do processo consagrada pela Emenda Constitucional 45/2004, que estabeleceu um dúplice direito fundamental, a saber: duração razoável do processo, enquanto direito individual, e o direito prestacional. Desse modo, tal qual o contraditório e a ampla defesa, o direito a um processo justo e célere também é fundamental, o qual se pode, a depender do caso concreto, ser alcançado mediante o uso de tutelas provisórias de evidência seja elas concedidas *in limine litis* ou por ocasião da sentença.

## **2 DA APLICAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA DE EVIDÊNCIA NOS FEITOS ELEITORAIS**

A Justiça Eleitoral nunca se revelou adepta do uso de tutelas provisórias, ao argumento de que não haveria como compensar o mandato eletivo, nas hipóteses de demandas que envolvessem elegibilidade ou inelegibilidade, por exemplo. "A base de argumento das decisões está no fato da irreversibilidade da medida. Um dos requisitos da tutela antecipatória é que ela seja reversível. Desse modo, se não há como restituir o mandato, entende o TSE não ser possível à concessão" (LINS, 2014, p. 647). Esse também era o entendimento

de autores clássicos do Direito Eleitoral, a exemplo de Joel Cândido (2006) e Fávila Ribeiro (1992).

Entretanto, dado o fato de que o art. 15, do novo CPC, é expresso ao determinar a incidência supletiva e subsidiária de seus termos no âmbito dos processos eleitorais, faz-se necessário que essa máxima, que até então era praticada seja revista, de modo a tentar melhor sistematizar as normas em vigor.

Objetivando evitar interpretações acerca da (in) aplicabilidade dos institutos aos feitos eleitorais, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) editou a Resolução 23.478/2016 (BRASIL, 2016), a qual teve por finalidade fixar entendimento sobre o emprego do CPC na atividade da especializada, sendo inequívoca a opção da Corte Superior pela aplicabilidade das tutelas provisórias, ao regular tal instituto processual no artigo 14 da referida norma, albergando, inclusive, a possibilidade de ações autônomas de caráter provisório.

Luiz Fernando Casagrande Pereira defende a utilização das tutelas antecipatórias de evidência como técnica processual autorizada, para resguardar a efetiva entrega da prestação jurisdicional: "Não obstante, o aporte da tutela da evidência oferece uma técnica autorizada para salvar a efetividade necessária às decisões de cassação" (PEREIRA, 2016, p. 38). Osmar Valente Cardoso (2016) defende ser possível utilizar a técnica, por exemplo, em ações de perda de mandato eletivo, cassação de diploma e rejeição de contas, desde que exista prova suficiente das alegações do autor.

Márlon Reis, Herval Sampaio Junior e Laudo Mateus, ao discorrerem sobre a aplicabilidade das tutelas antecipatórias nas ações eleitorais, posicionaram-se favoráveis à sua concessão e aplicabilidade na seara do processo eleitoral, visto que, a técnica visa garantir a efetividade da prestação jurisdicional. Segundo afirmam, "a variedade de situações no processo eleitoral permite ao magistrado a utilização de várias tutelas de urgência, tanto em feito antecipatório (satisfativo) quanto cautelar" (REIS; SAMPAIO JR.; MATEUS, 2016, p. 77).

O Tribunal Superior Eleitoral, quando do julgamento do Recurso Especial Eleitoral de nº 80362, de Relatoria do Min. Luiz Fux, reconheceu, à unanimidade, a possibilidade de aplicação das tutelas de evidência, desde que satisfeitos os requisitos do artigo 311 do CPC, vejamos: "A tutela de evidência poderá ser concedida independentemente da existência de perigo de dano ou de risco ao útil resultado do

processo. Todavia, a concessão dessa tutela provisória fica condicionada à demonstração de uma das situações plasmadas no art. 311 do CPC, que elenca rol taxativo das hipóteses de cabimento".

No caso levado à decisão, o TSE examinou pedido de concessão de tutela de evidência formulado pelo Partido Social Cristão (PSC), que requereu recálculo do quociente eleitoral e partidário no município de Bauru-SP, em sede de recurso. A medida foi denegada pela Corte Superior diante do fato de não ter a agremiação partidária logrado êxito em demonstrar as situações descritas nos incisos I, II e IV, do art. 311, do CPC.

No pleito eleitoral de 2018 houve algumas tentativas de pedido de tutela de evidência em ação originária movida no TSE, nos autos do Registro de Candidatura nº 0600903-50.2018.6.00.0000, relatado pelo Min. Luís Roberto Barroso.

O então candidato a Deputado Federal pelo Democratas, Kim Patroca Kataguirí, requereu a dita tutela provisória, inaudita altera parte, para que fosse declarada a inelegibilidade de Luis Inácio Lula da Silva, de modo a impedi-lo de praticar atos de campanha, considerando o que expressa o artigo 16-A, da Lei das Eleições.

O Partido Novo também pleiteou tutela de evidência em face do referido candidato a presidente, visando suspender seus direitos a concorrer *sub judice*, visando evitar: a) a realização de gastos de recursos oriundos de financiamento público (Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC); b) a participação em debates (ou mesmo a menção de seu nome como candidato convidado a participar); c) a realização de qualquer tipo de propaganda eleitoral; e, d) a destinação de tempo para que participe da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

A defesa argumentou, em modesta síntese, que não havia jurisprudência no sentido de permitir a concessão da tutela provisória de evidência em processos de registro de candidatura, além do fato de não ser evidente a questão fático-jurídica, considerando que havia uma decisão do Comitê de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU) "Comitê da ONU", que seria capaz de afastar a inelegibilidade.

O TSE preferiu ser conservador e julgou a existência da causa de inelegibilidade, apenas ao final do trâmite regular do processo, tendo os pedidos de tutela de evidência sido considerados prejudicados,

mesma sorte da maioria dos pleitos nesse sentido que chegaram a ser apreciados na Corte até então.

O Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TRE/MA), contudo, primando pela duração razoável do processo e observando o manifesto caráter protelatório da parte que almejava o seu registro de candidatura, mesmo diante de manifesta inelegibilidade, resolveu conceder tutela de evidência, nos seguintes termos:

[...] VII. O candidato ora Impugnado efetuou o pedido de registro de candidatura muito embora soubesse da sua condenação criminal transitada em julgado, o que representa, a meu sentir, abuso do direito de petição.

VIII. A manifesta inelegibilidade do Impugnado sobressai-se à vista da inaplicabilidade, na espécie, do artigo 26-C da LC nº. 64/90, que permite a suspensão dos efeitos da decisão ensejadora da causa de inelegibilidade pelo órgão colegiado competente para conhecer do recurso, tendo em vista o trânsito em julgado da sentença penal condenatória.

IX. Portanto, restando patente nos presentes que o candidato ora Impugnado incorre em manifesta causa de inelegibilidade, e não havendo, no caso concreto, controvérsia jurídica, jurisprudencial ou doutrinária, a exigir maiores discussões acerca do julgamento da impugnação apresentada no presente pedido de registro de candidatura, entendo que, o deferimento do pedido de tutela provisória, baseado na evidência do direito vindicado, revela medida compatível com a necessidade efetividade da prestação jurisdicional, sempre em busca de um resultado útil e justo.

X. A regra do artigo 16-A da Lei nº. 9.504/97 deve ser mitigada em casos de concessão da tutela de evidência fundada na evidente causa de inelegibilidade, vez que nessa situação a decisão que julga procedente a impugnação e, por conseguinte, indefere o registro de candidatura deve produzir seus efeitos imediatamente. Suspensão da utilização, pelo Impugnado, do horário eleitoral gratuito na televisão e no rádio, aí incluídas as inserções ao longo da programação de ambos e suspensão do repasse de recursos de origem

pública, vale dizer, provenientes do FEFC e do Fundo Partidário, à campanha eleitoral do Impugnado.

XI. Ressalte-se a superveniência da Lei nº. 13.487/2017, que acrescentou o art. 16-C à Lei Geral das Eleições e instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC, constituído por dotações orçamentárias da União, cuja rubrica para estas eleições alcançou um total de R\$ 1.716.209.431,00 (um bilhão, setecentos e dezesseis milhões, duzentos e nove mil e quatrocentos e trinta e um reais), a ser distribuído aos diretórios nacionais dos 35 (trinta e cinco) partidos políticos registrados no TSE.

XII. Com efeito, o simples pedido de registro de candidatura enseja para a sociedade brasileira o custeio de grande parte das despesas relativas à campanha eleitoral, sendo evidente o prejuízo aos cofres públicos no prosseguimento da campanha eleitoral do candidato manifestamente inelegível, como ocorre nos presentes autos.

XIII. Procedência da impugnação, para indeferir o registro de candidatura de FRANCISCO DAS CHAGAS ROGÉRIO JACOME COSTA, candidato ao cargo de Deputado Estadual pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, nestas eleições de 2018.

XIV. Tutela de evidência concedida, para suspender a utilização, pelo Impugnado, do horário eleitoral gratuito na televisão e no rádio, aí incluídas as inserções ao longo da programação de ambos; e suspender o repasse de recursos de origem pública, vale dizer, provenientes do FEFC e do Fundo Partidário, à campanha eleitoral do Impugnado (BRASIL, 2018).

Em sentido contrário, critica-se a concessão da tutela antecipatória da evidência em razão da irreversibilidade da decisão proferida, sobre o aspecto de que o tempo em que a parte ficará afastada do mandato não poderá ser repostado. Porém, cumpre registrar que tal crítica é inválida para a concessão desse provimento, uma vez que a possibilidade da reversão da medida é requisito para a concessão da tutela de urgência e não da tutela da evidência, pois, se assim fosse a vontade do legislador, a condição da reversibilidade da medida também teria sido elencada no rol do artigo 311, do Código do Processo Civil, e não foi.

E bem andou o legislador ao não condicionar a concessão da tutela evidência ao preenchimento do requisito da reversibilidade, uma vez que tal instituto é concedido com base em um juízo de cognição exauriente e imediato, tal qual aconteceria em um julgamento final do processo, ao contrário do que ocorre em tutelas de urgência, onde se observa uma cognição sumária, lastreada em uma percepção de verossimilhança das alegações e do direito.

Advoga-se, ainda, que em situações que envolvam o direito a elegibilidade, conjuntura inerente aos pedidos e impugnações de registros de candidatura, a concessão de tutela provisória (urgência ou evidência) não seria aplicável em razão da regra contida no artigo 16-A da Lei 9.504/97, a qual permite ao candidato *sub judice* a promover todos os atos de campanha eleitoral. Todavia, não se observa óbice algum para que o instituto seja utilizado em situações desse jaez, devendo para tanto, o julgador se acautelar da existência de que o direito possa ser provado apenas com prova documental, capaz de afastar qualquer dúvida razoável e cuja probabilidade de entendimento diverso por instância superior é remota. Fato é que não existe uma formula certa para a concessão da tutela da evidência, devendo a sua utilização ser analisada a partir do caso concreto e em estrita observância ao rol taxativo do artigo 311 do Código de Processo Civil.

A verdade é que o uso da técnica processual admitida pelo CPC tem ocorrido de forma ainda bastante tímida na Justiça Eleitoral. Observa-se, contudo, ser plenamente possível a sua utilização, como no caso referido julgado no TRE/MA, para que o processo possa atingir a sua finalidade em tempo mais oportuno, evitando o seu uso protelatório, o que pode, inclusive, macular o processo democrático a depender do contexto.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Não se pode taxar a Justiça Eleitoral de morosa. Não há no Judiciário do Brasil nenhum outro órgão que julgue tão rápido quanto ela. E não poderia ser diferente, uma vez que a eleição tramita tem período curtíssimo, além dos mandatos serem limitados no tempo. Mesmo sendo inequívoca a sua celeridade, é possível que candidaturas que manifestamente violem a legalidade possam se lançar dado o que estabelece o art. 16-A, da Lei das Eleições, e venham a causar dúvidas sobre a higidez do próprio processo eleitoral.

Qualquer interferência processual provisória incorreta pode redundar em prejuízos incalculáveis para os candidatos, uma vez que não é possível devolver tempo de campanha ou de mandatos. Mas é preciso verificar que, também é possível, caso não se afaste certas candidaturas logo no princípio da eleição, que sejam causados danos quiçá irreversíveis no processo democrático.

Verificou-se ao longo deste resumo expandido, que o novo CPC deve ser aplicado supletiva e subsidiariamente nas ações eleitorais, o que foi reconhecido pelo TSE por meio de sua Resolução 23.478/2016. A jurisprudência da corte também reconheceu a possibilidade de fazer valer a técnica processual, embora tenha tido a oportunidade de assim fazê-lo e não o fez.

O julgador, baseado na evidência e no alto grau de probabilidade do direito da parte, deverá conceder a efetiva entrega da prestação jurisdicional, retirando do beneficiário, que no caso eleitoral é a própria sociedade, o ônus de aguardar o fim do processo.

Dado que as ações eleitorais possuem como característica fundamental a celeridade na tramitação e julgamento dos seus feitos, acreditamos que a aplicação da tutela de evidência deve ser grande aliada para o abreviamento da satisfação do bem jurídico protegido ao jurisdicionado, consistir em método completamente compatível com os princípios de seu processo, devendo ser, em boa medida, utilizada pelos juízes zonais, tribunais regionais e Tribunal Superior Eleitoral como técnica processual voltada a coibir o abuso do direito de defesa e evitando a procrastinação de ações fadadas ao insucesso.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Estabelece o Código de Processo Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução do TSE n. 23.478**. Estabelece diretrizes gerais para a aplicação da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Novo Código de Processo Civil –, no âmbito da Justiça Eleitoral. Diário da Justiça. Brasília, DF, 15 de junho de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral. nº 80362**. Relator Min. Luiz Fux. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, DF, 09 fev. 2018.

CÂNDIDO, Joel. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 4. ed. Bauro: Edipro, 2006.

CARDOSO, Oscar Valente. A Tutela Provisória do Processo Eleitoral no Novo Código de Processo Civil. **Resenha Eleitoral** (Florianópolis), v. 20, n. 1, p. 171-199, jul. 2016.

CARNELUTTI, Francesco. **Studi di Diritto Processuale**. Padova: Cedam, 1925.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória**. v. 2. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

LINS, Rodrigo Martiniano Ayres. **Direito Eleitoral Descomplicado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2014.

MARANHÃO. Tribunal Regional Eleitoral (MA). **Registro de Candidatura. 060051571**. Relator: EDUARDO JOSÉ LEAL MOREIRA. Data de Julgamento: 13/09/2018. Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 13/09/2018.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná**. Curitiba: n. 7, p. 37-77, 2016.

REIS, Márlon; SAMPAIO JR., MATEUS, Laudo Natel. **Processo Eleitoral e o novo CPC: aplicação imediata**. Salvador: Juspodivm, 2016.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; MELLO, Rogério Licastro Torres de. **Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil artigo por artigo**. São Paulo: RT, 2015.

# UM BREVE PANORAMA DA JUDICIALIZAÇÃO DA LISTA DE INELEGIBILIDADES NA CORTE DE CONTAS POTIGUAR

**Victor Rafael Fernandes Alves**

Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.

## INTRODUÇÃO

É inegável a importância do processo eleitoral em um regime democrático, vez que se trata da ferramenta por meio da qual são selecionados os gestores da *res publica*. Notadamente, face sua importância evidente, subsiste a necessidade de atuação de diversas instâncias de controle para se estabilizar o complexo processo eleitoral.

Com efeito, além da atuação destacada da Justiça Eleitoral - como instância que se debruça, especificamente, de modo célere e enfocado sobre a intrincada corrida republicana -, os Tribunais de Contas desempenham, também, papel de relevo. Denota-se que as Cortes de Contas apreciam a atuação dinâmica e diuturna dos gestores e, seu eventual julgamento reprobatório das contas prestadas, pode propiciar a imputação de inelegibilidade.

De fato, o rol de gestores com suas contas rejeitadas por decisão irrecorrível em casos de ato doloso de improbidade que gere irregularidade insanável é encaminhado à Justiça Eleitoral e, tal circunstância, engendra o impedindo da participação na corrida eleitoral.

Com efeito, dada essa relevante repercussão, tem sido corriqueira a judicialização por parte dos gestores visando sua exclusão da indigitada listagem, já que figurar em tal relação não traz, obviamente, bons dividendos políticos; pelo contrário, inclusive, em expressão popular, os que figuram na lista são reputados com a pecha de "ficha suja", enquanto os vários outros não inscritos, na linha da alcunha da Lei Complementar nº 135/2010, apregoam-se como "ficha limpa".

Diante desse quadro, no âmbito da discussão de judicializar questões eleitorais, tem-se essa problemática anterior: de figurar ou não na listagem exarada pela Corte de Contas para fins eleitorais. Ante as profundas repercussões na corrida eleitoral, o Poder Judiciário vem sendo conclamando a pronunciar-se acerca da inclusão ou

exclusão na referida listagem, impactando, por consequência, o pleito democrático, vez que se refere ao elemento central atinente à elegibilidade.

O objetivo aqui é deveras restrito: apreciar o quantitativo de gestores sancionados com a pecha da inelegibilidade, confrontar com as situações em que ocorreram judicialização e suas repercussões em face da decisão das cortes de contas. Nesse sentido, a metodologia do presente estudo se reveste de uma perspectiva prioritariamente exploratória e descritiva, com uma abordagem quantitativa, sem prejuízo de ponderações de ordem qualitativa geral acerca dos resultados coletados.

Com efeito, a partir dessa perspectiva, a metodologia baseou-se na extração de dados diretamente dos sítios eletrônicos e por meio das Ouvidorias das Cortes de Contas e do Tribunal Superior Eleitoral e, após seu devido tratamento e seleção por meio de planilhas, foram filtrados os casos relevantes para a presente análise.

Côncio da limitação espacial e de objeto, no presente resumo expandido buscar-se-á debruçar-se apenas sobre dados específicos acerca da judicialização, muito em razão de sua singeleza, passará ao largo da relevante discussão acerca do julgamento das contas de governo e de gestão, demarcada pelo Supremo Tribunal Federal a competência precípua dos parlamentos para apreciar as contas dos chefes do executivo. Desse modo, não se colima, também, no presente resumo, uma análise de mérito quanto à natureza da eventual irregularidade que ensejou a inelegibilidade ou as peculiaridades inerentes ao comando jurisdicional.

Nesse contexto, o resumo em questão busca tão somente, a partir da lista de gestores inelegíveis apresentada pela Corte de Contas Potiguar a Justiça Eleitoral, aferir o impacto em termos percentuais e, eventualmente, no pleito eleitoral das decisões judiciais excluindo gestores da lista.

## **1 ANÁLISE DE DADOS: CONTAS, INELEGIBILIDADE E JUDICIALIZAÇÃO**

Dentre o vasto plexo de direitos, a cidadania congloba a possibilidade de votar e ser votado. Nesse sentido, a elegibilidade é a "capacidade eleitoral passiva consistente na possibilidade de o cidadão

pleitear determinados mandatos políticos, mediante eleição popular, desde que preenchidos certos requisitos" (MORAES, 2011, p. 246).

Não obstante, para ser votado, é necessário estar elegível, subsistindo uma série de requisitos para configurar tal situação. Em não se configurada a condição de capacidade eleitoral passiva, encontra-se a inelegibilidade, configurando-se esta "em condição obstativa ao exercício passivo da cidadania" (MORAES, 2011, p. 249).

Nesse sentido, vasta normatização consubstancia as hipóteses de inelegibilidades, consagrada na Lei Complementar nº 64/1990. Atente-se na alteração perpetrada pela Lei Complementar nº 135/2010, cognominada de Lei da Ficha Limpa. Dentre as inúmeras hipóteses, interessa-nos àquela consignada no art. 1º, inc. I, alínea "g":

Art. 1º [...]

I [...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

Passando ao largo de várias outras considerações importantes acerca do dispositivo e suas alterações, atente-se às etapas que repercutirão para ensejar a inelegibilidade.

Evidenciam-se, então, aos requisitos concomitantes que devem ocorrer para consubstanciar a inelegibilidade: inicialmente, aquele que ocupe um cargo ou função pública deve ter suas contas rejeitadas (a), por uma decisão irrecorrível das Cortes de Contas competentes para tal (b); ademais, a motivação da rejeição deve explicitar uma irregularidade insanável que se configure em ato doloso de improbidade administrativa (c). Presentes os três requisitos (contas rejeitadas, decisão irrecorrível, ato doloso de improbidade que gere irregularidade insanável) é que se pode projetar a incidência da inelegibilidade.

Em singelas e sucintas linhas, Matheus Neres Rocha (2016, p. 107), vinca os requisitos aqui já descritos e pontua a ausência de judicialização do tema como elemento a ser conferido:

Assim, à luz da atual redação do referido preceito legal, para a incidência deste "tipo" de inelegibilidade pelo período de oito anos a contar da decisão desfavorável, não basta que o possível candidato figure na relação daqueles que tiveram contas rejeitadas pelos órgãos encarregados do controle externo remetida à justiça eleitoral. Faz-se indispensável para a efetivação do instrumento de controle em tela, que a deliberação desabonadora das contas, além de irrecurável em sede administrativa: a) tenha sido proferida por órgão competente – considerando-se que, quando os mandatários houverem atuado como ordenadores de despesas, serão julgados pelos Tribunais de Contas; b) tenha detectado, a juízo da Corte eleitoral, irregularidade insanável e idônea a configurar, ao menos em tese, ato doloso de improbidade administrativa; e, c) esteja em pleno vigor, **sem que os seus efeitos hajam sido sustados no âmbito da justiça comum (GRIFEI).**

*In casu*, é conveniente registrar que as Cortes de Contas não declaram o gestor inelegível, mas a sua atuação é essencial para a perfectibilização do registro da candidatura. Com efeito, o Tribunal de Contas da União tem como competência, apresentar à Justiça Eleitoral o rol de responsáveis que estejam com contas julgadas irregulares nos oito anos anteriores à realização das eleições. A partir desta listagem, é a Justiça Eleitoral que realiza o crivo do enquadramento nos requisitos necessários para a candidatura.

Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral já se posicionou, consoante Recurso Especial Eleitoral nº 3.617, afirmando que a inelegibilidade constante no art. 1º, inc. I, alínea g, da LC 64/90 "não é imposta pela decisão que desaprova as contas do gestor de recursos públicos, mas pode ser efeito secundário desse ato administrativo, verificável no momento e que o cidadão requerer o registro de sua candidatura".

Interessa ainda ter-se em conta o excerto que se refere à eventual intervenção do Poder Judiciário. Outrora, a mera submissão da

temática ao crivo jurisdicional tinha o condão de afastar a pecha da inelegibilidade, se a decisão acerca das contas "houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário".

Com efeito, a alteração imputada pela mencionada Lei da Ficha Limpa exigiu objetivamente a atuação direta, afastando a inelegibilidade apenas se a decisão da corte de contas "houver sido suspensa ou anulada pelo poder judiciário". No caso, o afastamento do rol só ocorrerá por "pronunciamento judicial liminar ou acautelatório no sentido de determinar que houvesse equívocos na análise das contas apresentadas. Se esses equívocos não forem constatados, a decisão de rejeição deve ser mantida" (AGRA, 2011, p. 47).

Acerca da judiciabilidade desta temática, deve-se ter em conta a natureza do decisum da Corte de Contas e sua possibilidade de discussão pelo Poder Judiciário:

Essa decisão do Tribunal de Contas tem a taxionomia de uma decisão administrativa, não fazendo coisa julgada no aspecto material, o que permite a apreciação de seus pressupostos de legalidade por parte do Poder Judiciário. Ela apresenta o tônus de coisa julgada formal, no sentido de que, uma vez proferida a "última" decisão, ela não mais pode ser revista nesta seara, cabendo apenas ao Poder Judiciário desfazer o ato quando houver impugnação. (...) A decisão administrativa que rejeita contas pode ser sempre submetida à apreciação do Poder Judiciário, em virtude do princípio da universalização. Apesar de a decisão que rejeita as contas ser "irrecorrível", esta não ostenta natureza jurisdicional (AGRA, 2011, p. 45).

O Tribunal de Contas da União tem um cadastro específico, que é o Cadastro de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares (CADIRREG), no qual figuram quaisquer pessoas que tenham contas julgadas irregulares. Deste rol mais extenso, é extraída uma lista de responsáveis com contas julgadas irregulares para fins eleitorais.

Compulsando os dados disponíveis sobre o assunto em agosto de 2019, é possível aferir que existem 41.692 julgamentos de contas reputadas irregulares, sendo 24.988 pessoas (das quais 235 são pessoas jurídicas). Não obstante, deste universo de "contas julgadas irregulares", para o subconjunto de "contas julgadas irregulares para fins eleitorais", tem-se que o TCU julgou 12.452 contas irregulares para fins eleitorais, atingindo 8.024 pessoas (TCU).

Inicialmente, demarque-se que, em consulta ao sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, mais precisamente na análise das estatísticas eleitorais, vislumbra-se que, no ano de 2018, os principais motivos de cassação/indeferimento de candidatura foram em primeiro lugar a "Ausência de requisito de registro" (1.851), em segundo a "Impugnação" (314), em terceiro o "Indeferimento de Partido ou Coligação" (238) e em quarto lugar a "Ficha Limpa (LC 64/90)" com 168 indeferimentos (TSE).

Pontue-se ainda que, em 18 casos de indeferimento com base na Lei da Ficha Limpa (LC 64/90), os candidatos apresentaram recurso, enquadrando-se na hipótese de "Indeferido com recurso", pois, apesar de terem sido considerados como não regulares, interpuseram recurso e aguardam decisão de instância superior. Demarque-se que, desses 18 casos, apenas um deles foi eleito (TSE).

Não obstante ao cenário, não foi possível extrair dados específicos acerca da judicialização da lista de contas julgadas irregulares para fins eleitorais por meio da Ouvidoria, de modo que restou prejudicada a análise do tema em âmbito federal, o que visava posicionar e melhor estruturar uma contextualização do cenário local.

Diante disso, a análise quantitativa da exclusão jurisdicional do rol de inelegíveis no presente estudo restringir-se-á ao caso potiguar. Dados extraídos a partir de demanda encaminhada à Ouvidoria apontam que, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte enviou 3.502 casos de processos com contas julgadas irregulares, contendo 1.396 gestores distintos. Contudo, informação também prestada pela ouvidoria dá conta de que 186 desses casos, englobando 58 gestores, foram excluídos do rol encaminhado à corte eleitoral por força de decisão judicial (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE).

Ponderava-se que, potencialmente, desta listagem de gestores reputados como "ficha suja", um número consideravelmente maior colimasse socorrer-se do Judiciário para ver assegurada sua participação no certame eleitoral. Não obstante, como se infere, é razoavelmente baixo o montante de gestores que obtém sucesso na exclusão da listagem encaminhada pela Corte de Contas Potiguar.

Isto posto, colimou-se averiguar, desses 58 gestores, quantos efetivamente buscaram realizar seus registros de candidaturas no pleito de 2018, a fim de comparar se a judicialização visava tão somente a

participação na corrida eleitoral. Novamente, apenas dois buscaram realizar seu registro de candidatura, tendo um deles conseguido realizar o consequente registro (e tendo sido eleito), enquanto o outro não obteve o registro e foi considerando inapto por outras razões.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao que se evidencia, dos dados atinentes às circunstâncias fáticas do Estado do Rio Grande do Norte, o índice de judicialização é relativamente baixo, vez que, dos 1396 gestores constantes na listagem endereçada à Justiça Eleitoral pela Corte de Contas Potiguar, apenas 58 gestores representando, portanto, apenas 4,15% dos casos. Ademais, dos 58 gestores mencionados, apenas dois candidataram-se.

Pragmaticamente, a hipótese inicial corroborava a tese geral de que haveria um alto grau de judicialização da temática da Ficha Limpa, uma vez que as decisões das Cortes de Contas redundariam em inviabilizar a condição de elegibilidade. Nesse sentido, o baixo percentual em termos quantitativos representou um resultado contraintuitivo.

De toda sorte, na interpretação desses resultados, recorre-se a conjecturas de ordem qualitativa. De fato, não necessariamente todos os gestores que obtiveram uma reprovação de contas almejam permanecer na vida política, razão pela qual podem reputar despiçando judicializar o tema. Além disso, o eventual interregno entre a ocorrência da inconformidade e a atuação da Corte de Contas, enseja também esse cenário potencial de que o eventual gestor que figura no rol encaminhado à justiça eleitoral, não participe mais das corridas eleitorais.

Não obstante, deve-se ter em conta a impossibilidade de se transpor essa constatação da esfera potiguar, vez que não foi possível realizar uma análise mais abrangente em nível nacional. Nesse sentido, há a necessidade de estruturar uma pesquisa também em termos quantitativos que congloba o cenário brasileiro da judicialização do tema. Ademais, as hipóteses qualitativas para os resultados apresentados ensejam a necessidade de estudos mais aprofundados acerca de tais circunstâncias, sendo o presente trabalho um mero contributo na construção do tema.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Daniel Borges de. **Ficha Limpa**: Decisões do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior Eleitoral e Judicialização da Política. Porto Alegre: PUC-RS, 2011.

AGRA, Walber Moura. Da inelegibilidade por rejeição de contas por parte de prefeitos municipais. **Estudos Eleitorais**, v. 6, p. 33-54, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdt-se/435?show=full>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: [https:// http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](https://http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm). Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 135, de 04 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: [https:// http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](https://http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm). Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares com implicação eleitoral**. Disponível em: <https://contasirregulares.tcu.gov.br/ordsext/f?p=105:2:0>. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Repositório de dados eleitorais**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 3617**. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 200, 18 out. 2016. Disponível em: <https://inter03.tse.jus.br/sju-r-pesquisa/pesquisa/index.jsp?pageForm=formAvancado.jsp>. Acesso em: 19 jun. 2019.

FERNANDES, Maurício Machado. **A judicialização da política e o problema da lei complementar nº 135/2010**: uma análise da democracia contemporânea revisitada pela intervenção jurisdicional. Dissertação (Mestrado). São Leopoldo: Unisinos, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/3858>. Acesso em: 22 jul. 2019.

MAXIMINO, Erivaldo. Inelegibilidade de gestores públicos com a Lei da Ficha Limpa e competência para julgamento de contas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 24, n. 5692, 31 jan. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70247>. Acesso em: 25 jul. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PONTES, Carlos Sena. **A atuação da Justiça Eleitoral na fiscalização das contas dos candidatos e partidos políticos**. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2008. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp113158.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2019.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Relações dos Responsáveis encaminhadas à Justiça Eleitoral**. Disponível em: <http://www.tce.rn.gov.br/FichaLimpa/RelacaoFichaLimpa>. Acesso em: 25 jul. 2019.

ROCHA, Matheus Neres da. Notas sobre a inelegibilidade por rejeição de contas. **RPGE**, Porto Alegre, v. 37 n. 78, p. 79-109, 2016. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/17154237-revista-pge-78-3.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2019.

VIANA, Rodolfo; SILVA, Fernando Matheus da; PECCININ, Luiz Eduardo. Tribunais de contas, improbidade e inelegibilidade: palestra proferida por Rodolfo Viana no V Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral** [Recurso Eletrônico]. Belo Horizonte, v. 9, n. 17, jul./dez. 2017. p.231-251. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/retrieve/140753/Viana%2c%20Rodolfo.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2019.

# O EFEITO *BACKLASH* À LUZ DO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO E POPULAR

**Vitória Régia de Oliveira Monteiro**

Advogada. Pós-Graduada em Direito Civil e Processo Civil. Membro Pesquisadora do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania. Bacharela em Direito pelo Centro Universitário UniFanor|Wyden

**Igor Moura Rodrigues Teixeira**

Mestre em Ordem Jurídica Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. Professor do Curso de Direito do Centro Universitário UniFanor|Wyden.

**Natallie Alves de Almeida**

Mestre em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Fortaleza. Especialista em Direito e Processo Tributário e em Direito e Processo do Trabalho. Pesquisadora FUNCAP.

## INTRODUÇÃO

Indubitavelmente, afirma-se que o efeito *Backlash* movimentase por desaprovação social, tratando-se de efeito hodierno frente a uma atuação ou decisão do Poder Judiciário. Ora que, a interferência de tal poder se respalda na violação de algum preceito fundamental constitucional, e diante dessa postura reiterada compõe-se a judicialização de matérias pertinentes ao domínio do Poder Legislativo.

A metodologia do presente trabalho no que tange a abordagem do tema é qualitativa e exploratória, na qual se analisará os fenômenos jurídicos do efeito *Backlash*, ativismo judicial e judicialização da política, bem como as premissas do constitucionalismo democrático, constitucionalismo popular e da teoria do minimalismo judicial. No que concerne à pesquisa, ela será bibliográfica, com enfoque na análise de obras e artigos científicos de Direito Constitucional, Ciência Política e Direitos Políticos.

A pesquisa objetiva expor as características dos fenômenos supracitados, para tanto, será abordado no primeiro tópico o efeito *Backlash*, enquanto fenômeno de reação política e social a uma atuação ilegítima do Judiciário sobre questões políticas, típicas do ativismo judicial e da judicialização da política. Nessa toada, analisar-se-á os aspectos fundamentais ao constitucionalismo democrático e popular,

como panoramas teóricos para fundamentar a teoria do minimalismo judicial. Por fim, no terceiro tópico verificar-se-á um exemplo de manifestação concreta do efeito *Backlash*, em relação à regulamentação da vaquejada.

## **1 O EFEITO *BACKLASH*: UM MOVIMENTO REACIONÁRIO POPULAR FRENTE ÀS DECISÕES DE INSTÂNCIAS SUPERIORES**

Cumpre-se observar preliminarmente, que a terminologia dada ao efeito *Backlash*, recorre ao eixo doutrinário do constitucionalismo estadunidense. Atenua-se ainda, que o presente efeito evidencia-se no embate de regras instituídas pelo Estado de Direito, frente à legitimidade democrática, ou seja, ao exercício da democracia representativa que se coloca em posição contraposta às decisões da suprema corte. Por sua vez, trata-se denotar que tal reação, decorre da análise de temáticas que se encontram latentes às questões sociais, e que, por diversas vezes devem ensejar o controle político sobre as mesmas, e não o controle judicial.

Nesse sentido, afirma-se que o *Backlash* nasce como consequência de um movimento de relevante influência social, na atividade parlamentar. Uma vez que é através do mesmo, que a sociedade pode afirmar o seu descontentamento sobre determinada temática, objeto de decisão judicial, reiterando-se a participação dos cidadãos frente matérias de caráter constitucional.

Registra-se, nessa toada, que o efeito *Backlash* surge como fenômeno de ordem político-jurídica de desconstrução de uma postura reiterada do Poder Judiciário, quando este intervém sobre questões que ensejam o controle político. Evidencia-se sob uma perspectiva histórica, datada do ano de 1789, a Revolução Francesa, em que por iguais razões os juízes emitiam parecer favoráveis a monarquia. Ora que, "o contexto social da época despontava no benefício ao rei, e a corporatura do juiz emitia um entendimento corruptivo para a sociedade. Embora, tal figura do magistério objetiva a reafirmação de princípios constitucionais positivados em uma Constituição" (CHÂTELET, DUHAMEL, PISIER, 2009, p. 49).

Além desse fator, "o efeito *Backlash* se coloca como contraponto ao *judicial review*, em que pese saber a função do Poder Judiciário guardião da Constituição, o que o coloca a decidir sobre questões

políticas" (ALBUQUERQUE, 2013, p. 71). Entende-se que, a figura do juiz faz-se plausível na jurisdição constitucional, sob a qual lhe é conferido a proteção severa dos direitos e garantias fundamentais, o que permite que todos os conflitos sociais possam ser resolvidos em instâncias judicantes. Cabe afirmar, portanto, que o efeito *Backlash*, não apenas decorre de um conflito de competências que pode ocorrer entre os poderes Legislativo e Judiciário, mas também, indubitavelmente, da contraposição partidária elucidada por uma corrente ideológica que permeia todo o contexto da decisão proferida.

De modo geral, o termo *Backlash* se refere a esta contraposição político-legislativa que se estabelece em face das decisões proferidas por alguma corte judicante, que exerce o controle de constitucionalidade. Destaca-se, que este efeito não se estabelece apenas por tratar-se de premissa contrária ao posicionamento expedido pela corte, mas sim, pelo ato de malquerença por parte da sociedade, ou dos interesses postos pela representação no parlamento. Ao ponto que pode representar um processo de afirmação social democrática, pode se estabelecer como instrumento de realização do interesse das elites estabelecidas em detrimento da vontade da Constituição. Baseando-se nesse processo, Linda Hamilton Krieger (2000, p. 476 - 477) leciona o seguinte:

Minha premissa central é simples: *Backlash* é sobre a relação entre um regime legal promulgado para efetuar mudança social e o sistema de normas existentes e práticas institucionalizadas nas quais ele é introduzido. Especificamente, *Backlash* tende a surgir quando a aplicação de um regime legal transformador gera resultados que divergem, muito fortemente, de normas e instituições arraigadas, às quais segmentos influentes da população retêm fidelidade forte e consciente. Em algumas situações, essas normas e instituições podem ser aquelas diretamente atingidas pela nova lei. Em seu núcleo, *Backlash* é sobre a relação entre um regime jurídico transformador e as normas sociais tradicionais e práticas institucionalizadas que ele implica.

Igualmente, faz-se de suma importância observar o devido processo legislativo constitucional, fator de legitimação da representação democrática, bem como que tais decisões a serem proferidas pelo Ju-

diciário interferem em aspectos não só jurídicos, como também sociais, culturais e até mesmo econômicos a depender do caso e da temática em análise. Desse modo, o presente efeito equipara-se como a movimentação social de grande clamor e embasamento político que propicia o descontentamento popular, em que pese rediscutir determinada temática que não se encontra consolidada socialmente.

Remonta-se como o marco do efeito *Backlash* no Direito estadunidense, o caso *Furman vs. Georgia*, datado de 1972, momento pelo qual se apresentou ao sistema jurídico constitucional a matéria que versava sobre a pena de morte. Primeiramente, apontou-se na Suprema Corte Americana, por 5 votos a 4, que tal medida era inviável, por discordar de preceitos constitucionais positivados na Oitava Emenda da Carta Magna Norte-Americana. Aluindo o ideal de proibição da adoção de penas cruéis, desse modo, o fim da pena de morte parecia está decretado. Diversamente do que fora proferido pelo liberalismo da corte, expedia-se na contramão um efeito reacionário que fortalecia o grupo conservador. Se utilizando da mudança da conjuntura política de 1976, tal grupo alçou nas eleições seguintes diversos cargos no parlamento, bem como no poder executivo, e logo, um processo reacionário iniciou-se com a propositura de legislações penais mais rígidas.

Desse modo, o *Backlash*, segundo Bunchaft, Limberger e Cristianetti (2016, p. 987), se "configuram como uma espécie de "refluxo social", ou seja, qualifica-se no desencadeamento de uma série de efeitos". Ainda no caso *Furman vs. Georgia* percebe-se a aprovação de diversos dispositivos legais que encaminharam a legalidade da prática da pena de morte. Diante disso, a matéria fora discutida novamente pela Corte Superior, a permissão de tal sanção fora implementada.

Por derradeiro, acentuou-se nesse caso, a soberania do parlamento, e a voz do povo de fato fora ouvido, e o *Backlash* foi consolidado pelo movimento reacionário provocado. Em que pese entender tal processo, para George Marmelstein (2016) elucidar o processo segue uma lógica que pode ser resumida em: (1) Em uma matéria que divide a opinião pública, o Judiciário profere uma decisão liberal, assumindo uma posição de vanguarda na defesa dos direitos fundamentais; (2) Como a consciência social ainda não está bem consolidada, a decisão judicial é bombardeada com discursos conservadores inflamados, recheados de falácias com forte apelo emocional; (3) A crítica massiva e politicamente orquestrada à decisão judicial acarreta uma mudan-

ça na opinião pública, capaz de influenciar as escolhas eleitorais de grande parcela da população; (4) Com isso, os candidatos que aderem ao discurso conservador costumam conquistar maior espaço político, sendo muitas vezes, campeões de votos; (5) Ao vencer as eleições e assumir o controle do poder político, o grupo conservador consegue aprovar leis e outras medidas que correspondam à sua visão de mundo; (6) Como o poder político também influencia a composição do Judiciário, já que os membros dos órgãos de cúpulas são indicados politicamente, abre-se um espaço para mudança de entendimento dentro de o próprio poder judicial; e, (7) Ao fim e ao cabo, pode haver um retrocesso jurídico capaz de criar uma situação normativa ainda pior do que a que havia antes da decisão judicial, prejudicando os grupos que, supostamente, seriam beneficiados com aquela decisão.

Por conseguinte, diante do exposto, consolida-se o ideal reacionário de presente efeito em análise e com ele, um desdobramento político extremamente eficaz para que o Poder Legislativo seja a instituição mantenedora do agir democrático. A conduta de interferência do Poder Judiciário que abarrotam em suas sessões, pareceres que compõem cada vez o Ativismo Judicial, levando para instâncias superiores eixos temáticos que decorrem do debate e do controle político.

## 2 CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

Cumpra-se observar preliminarmente que, diante da outorga do texto Constitucional de 1988, ocorre a expansão do Poder Judiciário, tendo em vista a resolução de questões que estão latentes ao temor social. Com isso, o órgão de cúpula, investido na figura do STF, encontra legitimidade para tratar de tudo aquilo que corrobora para a proteção e efetivação do texto constitucional. Desse modo, ocorre uma interferência em outras searas, no presente caso, especificamente, na atuação do Poder Legislativo.

Faz-se inegável abordar tal conduta e classificá-la de Constitucionalismo Democrático, ora que o Poder Judiciário permeia a ampliação do seu poder institucional e, desse modo, legitima a postura interventora de tal poder frente aos outros. No ordenamento jurídico brasileiro, esse processo interpretativo permeia áreas de questões políticas, e que por diversas vezes, provoca o debate acerca do texto constitucional. O *Backlash* surge como efeito reacionário ao Constitucionalismo Democrático, no que tange a ponderar tal movimento de

ativismo por parte do judiciário, consequenciando em manifestações sociais por parte do povo, que por outrora não concorda com tal parecer emitido da suprema corte.

Adentrar-se a tal modalidade de Constitucionalismo, é verificar o processo de politização, em que o Judiciário exerce o pluralismo político, sob a justificativa de resolução democrática de anseios sociais. Sob esta perspectiva, Robert Post e Reva Siegel (2007, p. 373), explicam que o “Constitucionalismo Democrático explana a legitimidade democrática, sendo a Constituição um documento que rege a relação entre o cidadão e o Estado, delimitando os seus limites”. Afirma-se ainda, uma necessidade de um raciocínio técnico-jurídico por parte da corte, e desse modo, para que seja emitido o parecer interpretativo sobre a matéria constitucional em questão. Diante disso, tornando-se inevitável a conduta reacionária por parte da população.

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 5º, inciso XXXV, discorre que diante de casos que versem sobre lesão ou ameaça de direitos fundamentais positivados, caberá à devida apreciação do Poder Judiciário. Desse modo, por iguais razões, conforme o que explana a própria Constituição, a lei não pode cessar a jurisdição emitida pelo Judiciário, em que pese não poder excluir a apreciação realizada por tal poder em casos de violações de direitos.

Posto isso, rege-se o conflito em face da jurisdição constitucional e dos seus limites, compondo-se de preceitos de um juízo natural que não pode ser delgado a outro poder. Faz-se inegável que sob tal perspectiva, compõe-se o ativismo judicial, que tem o condão de interferir em questões morais, sociais, políticas e até mesmo cultural. Em grande medida, sob a justificativa que tem o dever de solucionar os disparates existentes entre direitos e concretizar o que está posto no texto constitucional. Ressalta-se também, que tal atividade de tutela jurisdicional ignora as decisões de outros poderes, impondo na relação entre Estado e cidadão o seu ponto de vista sobre determinado eixo temático. Entende-se nessa vertente, que o Ativismo Judicial pode compor o processo democrático. Assim, para o Ministro Luís Roberto Barroso (2006, p. 2728), cabe a seguinte premissa:

A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros

dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou abstenções ao Poder Público.

Outro conceito de suma importância para a compreensão do efeito *Backlash* frente ao constitucionalismo contemporâneo e ao ativismo judicial, é a judicialização da política. Preliminarmente, "o presente fenômeno se relaciona a uma atuação protagonista do Poder Judiciário, mais especificamente do STF, na deliberação e decisão sobre questões eminentemente políticas, para além de suas competências originárias" (ALBUQUERQUE, 2013, p. 143).

Como se observa, para Marcos Nobre e José Rodrigo Rodriguez (2011, p. 8), "a judicialização da política e o ativismo judicial configuram uma visão adversa sobre mesmo ponto jurisdicional". O primeiro abrange a esfera da política, que sofre com a sobreposição da atuação judicial, e o segundo se estabelece pela autolegitimação do Judiciário na intervenção realizada pela sua atividade. Desse modo, a premissa que coloca o Poder Legislativo como o elo central do Estado democrático, influi na crise institucional que tais fenômenos podem provocar no exercício das funções básicas do Estado.

Compondo-se de que a judicialização da política ocorre no âmbito do controle de normas jurídicas pelo Judiciário, embora que algumas das temáticas postas a sua decisão, estejam previamente inseridas no rol de competências da atuação do Legislativo ou mesmo do Executivo. Desse modo, Barroso (2006, p. 2.728) discorre:

A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não tem as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. [...] Se uma norma constitucional

permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria. Já o ativismo judicial, é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance.

Impende salientar que, na tentativa de conter toda essa composição do Constitucionalismo Democrático, nasce o Constitucionalismo Popular. Para que tal sobreposição de um Poder sobre o outro, reiterada, não comprometa o jogo democrático, e que se respeite o controle político, cabe ao Judiciário adotar uma postura autocontida em face das atribuições políticas do Estado, precipuamente, no que concerne a atuação do Legislativo, enquanto legítimo para as discussões sociais latentes. Trata-se de uma tarefa árdua, haja vista, que a judicialização da política ocorre no âmbito do controle de normas jurídicas constitucionais submetidas ao Judiciário, embora que algumas temáticas estejam previamente inseridas no processo legislativo democrático.

### **3 CONSTITUCIONALISMO POPULAR, TEORIA DO MINIMALISMO JUDICIAL E A INCIDÊNCIA DO EFEITO *BACKLASH* NA LEI CEARENSE 15.299/2013**

Diversamente do Constitucionalismo Democrático que apregoa a legítima expugnação judicial frente à esfera legislativa, nasce o Constitucionalismo Popular. Tal modalidade de constitucionalismo insere-se no ordenamento jurídico constitucional, objetivando conter a reiterada postura interventora do Poder Judiciário. Observa-se ainda, que se busca demonstrar o engajamento popular em questões que envolvam um debate social sobre eixos temáticos, que versem sobre as discrepâncias constitucionais. Para especificar as diferenças entre ambos os constitucionalismos, Robert Post e Reva Siegel (2007, p. 307) lecionam:

O Constitucionalismo Democrático afirma o papel do governo representativo e dos cidadãos mobilizados na garantia da Constituição, ao mesmo tempo em que afirma o papel das Cortes na utilização de um raciocínio técnico-jurídico para interpretar a Constituição. Diferentemente do Constitucionalismo Popular, o constitucionalismo democrático reconhece o papel

essencial dos direitos constitucionais judicialmente garantidos na sociedade americana. Diferentemente do foco juricêntrico nas Cortes, o Constitucionalismo Democrático aprecia o papel essencial que o engajamento público desempenha na construção e legitimação das instituições e práticas do judicial review.

Como se nota, o Constitucionalismo Popular, para Larry Kramer (2007, p. 697), "nasce de uma perspectiva em que as questões, bem como as decisões pertinentes ao texto constitucional, decorrem da autonomia e da soberania popular, e não de modo equivocado pela atuação do Judiciário". A posição de guardião da Constituição, não coloca o órgão de cúpula como detentor de um privilégio, ou mesmo de detentor da última palavra em matéria constitucional, pois a sua interferência em temáticas políticas é mitigada pela vontade popular, manifestada diretamente ou através da representação política.

A sociedade deve intervir através da cidadania representativa para a consolidação do bem comum. Acentua-se, que nas relações jurisdicionais, a manutenção da democracia deve ser objeto de proteção. Logo a sociedade não deve ser oposição frente às decisões proferidas pela corte superior, mas ouvida quando a temática tratar de direitos fundamentais e de questões políticas.

Igualmente, busca-se a interferência mínima do Poder Judiciário em questões latentes à sociedade, e as quais devem ser exercidas pelo controle político. Por iguais razões, apresenta-se para Michel Klarman (2005, p. 431), "a teoria do minimalismo judicial, em que se corrobora para que as cortes não cometam atos de ingerência sobre questões que são pautadas como inoportunas ou até mesmo desnecessárias para solucionar a problemática concreta".

Desse modo, exige-se um amadurecimento social sobre o questionamento a ser elucidado, e a interferência do Judiciário para esse amadurecimento deve ser mínima, desse modo para Cass Sunstein (1999, p. 31), afirma:

Minimalismo reduz custos de decisão para tribunais tentando decidir casos. Reduz os custos de erros associados a julgamentos equivocados. Ela reduz as dificuldades associadas com a 'racionalidade limitada, incluindo a falta de conhecimento de efeitos adversos não previstos'. 'Ajuda a sociedade a lidar com o plu-

ralismo razoável'. E 'talvez o mais importante', Minimalismo 'dá ao processo democrático muito espaço para se adaptar aos desenvolvimentos futuros, produzir compromissos mutuamente vantajosos e adicionar novas informações e perspectivas a questões legais'.

Registra-se que, por diversas vezes, os conflitos jurisdicionais entre o Legislativo e o Judiciário se compõem em decisões de grande repercussão. Ocorrendo um confronto entre as bases do constitucionalismo, bem como a incidência de efeitos reacionários, que permeiam sobre questões que não se encontram amadurecidas intelectualmente para com a sociedade. O presente efeito, *Backlash*, evidenciou-se no ordenamento jurídico constitucional brasileiro através da discussão sobre a temática da Vaquejada, incidindo sobre a Lei nº 15.299/2013, do Estado do Ceará.

Registra-se que tal disposição legal, versava sobre a regulamentação da vaquejada como prática cultural e desportiva, sendo sancionada por todo cenário de viabilização econômica local, sendo considerada como manifestação cultural brasileira e de profunda característica da região nordeste do Brasil. Para iniciar o processo reacionário, cabe explicar que ocorreu conflito de normas constitucionais, mais precisamente em seu artigo 215 *versus* o artigo 225. Havendo choque de direitos de terceira dimensão, o direito a manifestação cultural e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ajuizou-se em sede do controle concentrado de constitucionalidade a ADI 4983, que tratava da dignidade animal, logo a ADI fora julgada procedente, e a inconstitucionalidade de tal prática, por não está de acordo com os termos constitucionais previstos. Pouco tempo depois da decisão proferida, ocorre à mobilização por parte do legislativo federal que aprova a Lei nº 13.364/2016, impondo, em seus artigos 1º e 2º, a elevação do Rodeio e da Vaquejada, como expressões artístico-culturais, como manifestações culturais nacionais. Logo após, inseriu-se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 50/2016, aprovada e convalidada na Emenda Constitucional nº 96/2017. Por meio dessa alteração normativa o artigo 225, recebe o §7º, descaracterizando a crueldade em práticas desportivas que usam animais para se manifestar culturalmente. Com a aprovação da presente Emenda, fora interposta a ADI nº 5728, retomando a discussão sobre a matéria na corte superior, ainda carente de decisão.

Por derradeiro, reflete-se que a intervenção do Poder Judiciário em questões eminentemente políticas, ao não considerar a participação popular, permeia efeitos reversos, como exemplificados no caso da Vaquejada, tratando-se de autonomia legislativa em prol dos anseios do povo. Assim, como o presente caso explanado, a discussão paira sobre uma sociedade, especificamente, sobre uma população que ver o contexto político, jurídico, econômico e social, sendo discutido por aqueles que só vislumbram o direito, e não a sensibilidade da problemática.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O efeito *Backlash* trata-se de explicar o processo contrário as decisões proferidas por instâncias superiores, em que se situa a opinião de latente clamor social e que por vezes não se encontra bem definidas, sob os critérios objetivos de legitimação. Tal efeito ocorre devido à incidência do ativismo judicial em questões que são, especificamente, do controle político, desencadeando em suma o fenômeno de extrema judicialização da política, que sofre a sobreposição da atuação judicial.

Logo, ressaltam-se as modalidades de Constitucionalismo Democrático e Popular, o primeiro reafirma a propositura de intervenção e ampliação do Poder Judiciário em questões de violação. O segundo deseja que a intervenção seja mínima, dando credibilidade ao processo legislativo e à soberania popular em solucionar as problemáticas sociais.

Defende-se, a partir desse panorama normativo, a Teoria do Minimalismo Judicial, que objetiva cessar essa postura interventiva do Poder Judiciário, e que por vezes desqualifica as decisões como desnecessárias ao caso concreto, nessa teoria almeja-se amadurecimento e consolidação do intelecto social. Ao exemplificar o caso da Regulamentação da Vaquejada, percebe-se que a sociedade enfrenta um processo constante de amadurecimento democrático, que precisa ser observado. Dessa forma, o efeito *Backlash* é o fenômeno de resposta a essa interferência do Judiciário, a partir da mobilização social para uma tomada de decisão política divergente da decisão judicial, contra a ilegitimidade desta.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Felipe Braga. **Direito e Política**: pressupostos para a análise de questões políticas pelo judiciário à luz do princípio democrático. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 2 abr. 2021.

BRASIL. **Emenda à Constituição nº 96 de 2017**. Acrescenta §7º ao art.225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc96.htm#:~:text=Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA%2096&text=Acrescenta%20%C2%A7%207%C2%BA%20ao%20art,cru%C3%A9is%2C%20nas%20condi%C3%A7%C3%B5es%20que%20especifica.&text=2%C2%BA%20Esta%20Emenda%20Constitucional%20entra%20em%20vigor%20na%20data%20de%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc96.htm#:~:text=Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA%2096&text=Acrescenta%20%C2%A7%207%C2%BA%20ao%20art,cru%C3%A9is%2C%20nas%20condi%C3%A7%C3%B5es%20que%20especifica.&text=2%C2%BA%20Esta%20Emenda%20Constitucional%20entra%20em%20vigor%20na%20data%20de%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016**. Reconhece o rodeio, a vaquejada e o laço, bem como as respectivas expressões artísticas e esportivas, como manifestações culturais nacionais; eleva essas atividades à condição de bens de natureza imaterial integrantes do patrimônio cultural brasileiro; e dispõe sobre as modalidades esportivas equestres tradicionais e sobre a proteção ao bem-estar animal. (Redação dada pela Lei nº 13.873, de 2019). Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13364.htm#:~:text=L13364&text=LEI%20N%C2%BA%2013.364%2C%20DE%2029,e%20de%20patrim%C3%B4nio%20cultural%20imaterial](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13364.htm#:~:text=L13364&text=LEI%20N%C2%BA%2013.364%2C%20DE%2029,e%20de%20patrim%C3%B4nio%20cultural%20imaterial). Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI/CE 4.983**. Relator Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874> Acesso em : 20 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI/DF 5728**. Relator Ministro Dias TOFFOLI. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5208901> Acesso em : 20 abr. 2021.

BUNCHAFT, Maria Eugenia; LIMBERGER, Têmis; CRISTIANETTI, Jéssica. O refluxo em Roe versus Wade: uma reflexão à luz do diálogo entre Constitucionalismo Democrático e Minimalismo Judicial. **Pensar**: Revista de Ciências Jurídicas, v. 21 n.3, p. 987-1011, set./dez.2016. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/3899> Acesso em: 7 abr. 2021.

CEARÁ. **Lei nº 15.299, de 8 de janeiro de 2013**. Regulamenta a vaquejada como prática desportiva e cultural no Estado do Ceará.. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=250070>. Acesso em: 22 ago. 2019.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER, Evelyne. **História das ideias políticas**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho.p.8-52. 2ª.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

ESTADOS UNIDOS. Constituição (1787). **Emenda Constitucional nº Emenda VIII, de 17 de Setembro de 1787**. Constituição dos Estados Unidos da América-1787 (EUA, 1787): Emenda VIII. Filadélfia, PENNSILVÂNIA. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>. Acesso em: 20 Abr.2021.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte dos Eua. **Furman Vs Georgia (EUA.1972) nº 69-5003,408 U.s.238.Washington, D.C.,** DISTRITO DE COLÔMBIA,29 de Junho de 1972. Fur

KLARMAN, Michael. Brow and Lawrence (and Goodridge). *In: Michigan Law Rewiew*, v. 104, MICH. L. R EV. 431 (2005). Disponível em:

<https://repository.law.umich.edu/mlr/vol104/iss3/2> Acesso em: 20 abr. 2021. man Vs Georgia. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/408/238/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

KRAMER, Larry. The interest of the man: James Madison, popular democracy. **Valparaiso University Law Review**, v. 41, n. 2, p. 697-754, 2007. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/144550528.pdf> Acesso em: 20 abr. 2021.

KRIEGER, Linda Hamilton. Afterword: Socio-Legal *Backlash*. **Berkeley Journal of Employment and Labor Law**, v. 21, n.1, 2000, p. 476-520. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24051175?seq=1> Acesso em: 20 abr. 2021.

NOBRE, Marcos; RODRIGUEZ, José Rodrigo. "Judicialização da política": déficits explicativos e bloqueios normativistas. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, n. 91, p. 05-20, nov. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002011000300001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000300001&lng=pt&nrm=iso). <https://doi.org/10.1590/S0101-33002011000300001>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MARMELSTEIN, George. Efeito *Backlash* da Jurisdição Constitucional: reações políticas à atuação judicial. **DireitosFundamentais.net** (Blog). Disponível em: <https://direitosfundamentais.net/2015/09/05/efeito-Backlash-da-jurisdicao-constitucional-reacoes-politicas-a-atuacao-judicial/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. Roe rage: democratic constitutionalism and the *Backlash*. **Harvard Civil Rights - Civil Liberties Law Review**, v. 42, n.2, p. 373-433, 2007. Disponível em: [https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/Faculty/Siegel\\_RoeRageDemocraticConstitutionalismAndBacklash.pdf](https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/Faculty/Siegel_RoeRageDemocraticConstitutionalismAndBacklash.pdf) Acesso em: 20 Abr. 2021.

SUNSTEIN, Cass. **One case at a time**: Judicial minimalismo on the Supreme Court. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.

## **PARTIDOS POLÍTICOS E TRIPARTIÇÃO DE PODERES: a criminalização das agremiações através do ativismo judicial**

**Erica Silva Teixeira**

Pós-Graduada em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão. Mestra em Direitos Fundamentais e Alteridade pela Universidade Católica do Salvador – Mestrado de Direito pela UCSal.

### **INTRODUÇÃO**

A crise múltipla por que tem passado o Brasil no início do século XXI, fez surgir dois fenômenos aparentemente contraditórios na democracia participativa brasileira: de um lado, a valorização da representação popular, a partir da crença de que o voto pode ser a arma mais eficaz para a realização das transformações de que o povo precisa; de outro, a criminalização dos partidos políticos, que passaram a ser vistos como organizações criminosas, que se estruturam para assaltar a sociedade e subverter a lógica representativa da soberania popular.

Essa complexa realidade em que se encontra o país, tem raiz nas relações históricas entre os Poderes constituídos, entre eles e os partidos políticos. A forma promíscua com que o Legislativo e o Executivo se relacionaram com as agremiações, – marcante em episódios recentes com a Emenda da Reeleição, o Mensalão e a Operação Lava Jato –, encontrou no Poder Judiciário o agente catalisador da deturpação sobre o entendimento, pela sociedade, dos partidos no cenário institucional brasileiro, exponencialmente crescente nos últimos anos.

No combate à corrupção que há muito se domiciliou na política brasileira, o Poder Judiciário, provocado pelo Ministério Público, passou a ouvir mais a voz das ruas – produzida e reproduzida pela mídia – que a voz da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, especialmente, no último processo eleitoral (cujas peculiaridades demandarão profundas análises), que foi o de 2018, para a eleição do Presidente, Governadores, Senadores e Deputados. O resultado não poderia ser outro, senão este a que se assiste: ativismo judicial de caráter justiceiro, voltado a combater o sistema do qual faz parte o próprio Poder Judiciário, com todas as suas famigeradas regalias, encontrando na figura dos partidos o inimigo perfeito a ser -erroneamente- combatido.

No caso específico desses mesmos partidos políticos, **não se têm conseguido**, no campo social e judicial, separar a agremiação dos integrantes que cometem ilícitos. A cada ocorrência, contamina-se o todo pela parte, na metonímia às avessas de que todos são culpados até que se prove o contrário, mesmo que isso só venha a ser feito muito tempo depois, com todas as suas consequências danosas já ocorridas no âmbito social, jurídico e político. A caça às bruxas - que, no presente caso, se personificam através das agremiações políticas - pelos maus feitos de quem optou por trair os cidadãos que a eles se vincularam pelo voto, ganhou as páginas policiais e passou a ser matéria de política infracional, em afronta à proteção que a Constituição justificadamente concedeu a essas pessoas jurídicas.

## **1 OS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

O ponto de partida para a correta compreensão sobre a posição dos partidos políticos na atual configuração do Estado Brasileiro é o art. 1º da Constituição Federal de 1988, no qual estão adotados a cidadania e o pluralismo político como fundamentos da República Federativa do Brasil. Em sua polissemia, "a cidadania tem aspecto político equivalente ao status ativo a que se referiu Jellinek na célebre doutrina dos quatro status", bem resumida por Mendes, Branco e Coelho (2010, p. 331-332). Conjugados, a cidadania e o pluralismo político asseguram aos brasileiros, a possibilidade de participação variada no agir do Estado e encontram nos partidos políticos o elo entre cidadãos e órgãos governamentais.

Antes mesmo de um indivíduo se associar, escolher um representante ou ser escolhido como tal, ele é pessoa humana, constituída de valores, ideais, objetivos, sonhos e critérios objetivos e subjetivos sobre o que lhe parece correto ou não. Diante dessa densa carga subjetiva e pessoal, todas as suas escolhas serão pautadas no que lhe parecer razoavelmente aceitável, não fugindo à regra suas opções políticas.

A proteção constitucional acerca dos direitos políticos não é prerrogativa isolada. Deter direitos políticos, de um modo ou de outro, desembocará em agremiações partidárias, seja através da participação distante, seja através da própria militância ou interesse em se eleger. Entender o que são Partidos Políticos, abarca não apenas suas deli-

mitações jurídicas e conceituais, mas os valores que justificam a sua constituição, que são o Estado Democrático de Direito, a existência de uma democracia pluripartidária no Brasil e o próprio entendimento sobre agremiações partidárias. "É inviável pensar em democracia sem que haja a contribuição direta dos partidos políticos" (COÊLHO, 2010, p. 207).

### **1.1 Da tripartição de poderes e do estado democrático de direito**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, determina em seu art. 2º, caput, que são "Poderes da União, harmônicos e independentes entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". Essa redação, de maneira clara, erigiu ao mais alto grau de importância à estrutura democrática vigente no Brasil: coexistem os poderes horizontalmente, cujas funções típicas são exercidas em consonâncias com os valores republicanos, cabendo, quando necessário e, excepcionalmente, o exercício de funções atípicas por parte destes mesmos poderes. É exatamente a separação de poderes, nesse contexto, que permite a existência de um Estado Democrático de Direito.

O termo Estado Democrático de Direito, no Brasil, persiste em novidade. Ele representa a atuação do Estado de Direito com base nos fundamentos da Democracia. Constitui princípio fundamental, que assegura juridicamente todas as prerrogativas constitucionalmente assentadas, seja ele de cunho social, político, econômico ou individual, sempre voltada à proteção da dignidade da pessoa humana. O instituto também merece ser entendido sob uma ótica de coexistência entre Estado Democrático e Estado de Direito, cujo primeiro se assenta no pilar da soberania popular, estando à base do conceito de Democracia ligada à noção de governo do povo, pelo povo e para o povo, enquanto que o segundo se funda na limitação do poder do estado pela lei positivada, que imputa a observância obrigatória de todos os atos públicos ao que está insculpido na norma, sempre em busca do bem comum.

Importa observar, que o Estado Democrático de Direito não se refere apenas a união formal de Estado Democrático e Estado de Direito, mas vai além, "atribuindo um terceiro componente fundamental a sua concretização, que é a previsão, no Art. 1º da Carta Cidadã, de que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático, não em mera promessa futura" (SILVA, 1988, p. 1-2). Nesse sentido, ganhou a Constituição Federal de 1988, grande destaque:

qualquer Estado Democrático de Direito necessita de lei concretizada para fazer valer seus objetivos.

O parágrafo único do Art. 1º da Constituição Federal de 1988, estrutura o alicerce fundamental da democracia representativa vivida no país, materializada através de agentes políticos eleitos. Escolher quem serão os representantes perpassa por diversas etapas constitucionalmente previstas, concretizadoras da legitimidade não apenas política, mas fundamentalmente jurídica. Diante desse processo de escolha, ver-se-á a importância fundamental não apenas da representatividade em si, como também, da estrutura democrática e dos órgãos que compõem visceralmente esse sistema, que são os partidos políticos, injustamente criminalizados nos últimos processos eleitorais.

## **1.2 Da democracia pluripartidária**

O pluripartidarismo aqui vivenciado demonstra ser a maior manifestação da diversidade política, cuja proteção constitucional, também elencada no Art. 17, se dá através da existência de um Estado Democrático de Direito. Esse regime político faz valer a própria liberdade de expressão - uma vez que, todos os cidadãos têm o poder de, respeitando os procedimentos necessários, criar um partido -, a democracia e o pluralismo políticos, sendo fundamentos do Estado brasileiro.

Em meio a um regime multipartidário, indivíduos tem o direito de se organizar no sentido de constituir agremiação partidária na disputa pelo poder, desde que se norteiem pelos valores fundamentais da Carta Magna brasileira. Aponta Bastos (2004, p. 271), que "o pluripartidarismo reflete com maiores matizes as diversas correntes de opinião pública. Daí porque ser esse sistema muitas vezes considerado o mais democrático".

Consistindo na liberdade assegurada aos cidadãos de compor agremiação partidária, Azambuja (2005, p. 248), cita como atributos mais importantes de um sistema multipartidário:

A pluralidade de partidos políticos, havendo no mínimo dois; eleições periódicas mediante o respeito ao sufrágio universal, seja do Poder Legislativo ou do Poder Executivo; impossibilidade de os eleitos exercerem poder por tempo indefinido, sendo a concorrência pacífica e dirimida em eleições; a inviabilidade de se buscar única e exclusiva-

mente o poder pelo poder, devendo o governante exercer sua função atendendo às garantias sociais e individuais. A isonomia necessária para a coexistência e disputa entre os partidos atuantes em um país é o que promoverá o equilíbrio essencial a um regime pluripartidário saudável.

O pluripartidarismo, assim como todos os outros sistemas partidários, jamais seria perfeito. Ocorre que, facultar às mais diversas coletividades políticas o direito de representar e ver-se inserido na estrutura orgânica de um Estado é, talvez, uma das formas mais genuínas de respeito a um Estado Democrático de Direito. Mais que isso, é ver todo um aparato de proteção constitucional, nesse sentido, sendo materializado no âmbito das representações políticas e efetivação de políticas públicas que legitimam a vontade popular, permitindo a coexistência das diversas pluralidades no seio nacional.

### **1.3 Dos partidos políticos**

Diante dessa noção de representatividade, o sufrágio não foi criado como um direito ou prerrogativa isolada, mas uma garantia que deverá ser instrumentalizada, a fim de escolher quem poderá ocupar-se da função de governar. Para isso, "devem existir associações - partidos - de caráter político, que ensejam ao eleitor um leque de opções dentro de determinado seio social" (BASTOS, 2004, p. 265). O partido político mostra-se como elemento natural e estruturante de todo o sistema político.

"Partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado" (CERQUEIRA, 2002, p. 282). Representam organização de parcela do povo, com base nos mesmos valores políticos, objetivando desenvolver um projeto que norteie decisões políticas por parte de um Estado Democrático. Quer-se, com a sua criação, exercer o poder soberano através das vias democráticas. Nesse sentido, "ainda que componha sociedade civil privada, sua finalidade pública é clara, uma vez que busca atender toda a sociedade" (COÊLHO, 2010, p. 208). É clarividente que a formação de um agrupamento político depende de diversos elementos que precedem a própria perfectibilidade do ato.

Partidos políticos, mais que institutos juridicamente qualificados, se mostram um instrumento social inclusivo e participativo, onde as massas enxergam a potencialidade da materialização de seus anseios nos atos governamentais que visam gerir a coisa pública.

Dentro de uma democracia representativa, seria inconcebível imaginar uma simples relação entre pessoas, representante individual e representada. Desse modo, além de garantidores institucionais do sistema democrático e, em especial, da tripartição de poderes em seu mais genuíno sentido, "eles articulam a vontade de cada agrupamento da sociedade, sendo forças que formam o Estado dentro da vida social" (MEZZARROBA, 2005, p. 445-446).

Observa-se, que "partidos políticos estão presentes em todos os regimes políticos existentes, sejam eles liberais, autoritários, unipartidários, bipartidários ou multipartidários" (SOARES, 1987, p. 36). Tal fato imputa, no mínimo, essencial importância dos partidos políticos como elos, conectivos, conglomerados ou até mesmo agrupamentos com finalidade pública em uma sociedade que se diz democrática. É dizer, não como se pensar em uma democracia moderna sem que existam associações dessa natureza. Conclui Pinto (2010) que o partido político é a "antessala do poder".

É fundamental perceber que essa intermediação da vontade popular, feita através de agremiações partidárias, não se exaure na mera existência de grupos por previsão constitucional ou desenrolar de fatos históricos, mas verdadeiros órgãos de controle dos próprios representantes políticos e instrumentos aptos a representarem, perante o próprio Poder Judiciário, demandas envolvendo a estabilidade democrática, política e do próprio ordenamento jurídico.

Diversas são as funções de partidos políticos, sendo elas a de legitimar a vontade popular, converter os anseios sociais em políticas públicas concretas, organizar conglomerados de pessoas, cujo pensamento ideológico de gestão governamental coaduna estruturar-se dentro da atuação governamental, como gestores dos programas políticos outrora propostos aos cidadãos eleitores, além de, como já dito, fiscalizar da atuação dos agentes políticos investidos em seus mandatos, evitando personificações ou projetos messiânicos de poder.

A Constituição Federal de 1988 munuiu os partidos políticos de liberdade e autonomia diante dos Poderes constituídos, o que os coloca em posição blindada no cenário institucional brasileiro, justamente, porque sem elas, faltar-lhes-iam condições para a atuação emancipada que deles se espera, em especial contraposições estatais contra as quais divirjam.

Assim, é que nos termos do art. 17 da Carta Cidadã, "é livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos". Conforme o §1º, fica assegurada a autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos [...] e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias. Vê-se o caráter fundante, estrutural e constitutivo de das agremiações partidárias em um Estado Democrático de Direito, razão pela qual não se pode pensar em uma democracia sem que se tenha, como alicerce, agremiações.

#### **1.4 A criminalização dos partidos através do ativismo judicial**

Muito embora haja todo um arcabouço que crie, estructure e atribua uma infinidade de poderes aos partidos políticos, vem sendo observado, nos últimos anos, um processo de marginalização dessas agremiações, a seguir tratada. A relação entre os partidos políticos, de um lado, e os Poderes Legislativo e Executivo de outro, é indissociável, porque a Constituição Federal de 1988 estabelece como condição de elegibilidade a filiação partidária (art. 14, §3º, V). Todavia, de nada adiantaria isso, se não houvesse a blindagem dos partidos políticos no funcionamento interno do Poder Legislativo e perante a força de que dispõe o Poder Executivo na tributação.

No primeiro caso, a Constituinte garantiu aos partidos políticos a representação proporcional possível na constituição dos órgãos que integram o Poder Legislativo, essencial para se evitar que os partidos políticos minoritários sejam aliçados das comissões e das mesas diretoras e, assim, relegados à mera figuração parlamentar para efeito de quórum das sessões. No segundo caso, a Constituinte assegurou aos partidos políticos, e às fundações por eles mantidas, imunidade a impostos sobre patrimônio, renda ou serviços relacionados com suas finalidades essenciais. Ao lado disso, é conferido aos partidos políticos legitimidade para denunciarem irregularidades ou ilegalidades perante os Tribunais de Contas, o que lhes garante o direito de participarem do controle externo da Administração Pública.

Por sua vez, a relação entre os partidos políticos e o Poder Judiciário não se esgota nas demandas judiciais em que a Constituição Federal de 1988, lhes autoriza a propositura, como o mandado de segurança coletiva (art. 5º, LXX), a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade (art. 103).

Isso porque, ao tratar dos partidos políticos, a Constituinte impôs como preceito a "prestação de contas à Justiça Eleitoral" (art. 17, III), estabelecendo que órgãos do Poder Judiciário lhes exerçam fiscalização similar à que os Tribunais de Contas realizam sobre órgãos e entidades da Administração Pública. Não foi à toa que se escolheu esse modelo, e a opção constitucional revela, na verdade, garantia aos partidos políticos de que, nas suas relações com o Estado, sua responsabilização não pode seguir a mesma sistemática aplicada às demais pessoas jurídicas de direito privado que não integram a Administração, mas, sim, a que se adota no art. 71, II, da Constituição Federal de 1988.

Ali, está definida que a responsabilidade pelas contas a serem prestadas é das pessoas físicas que administram "dinheiros, bens e valores públicos" ou que dão "causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário". Não se responsabiliza, pois, a pessoa jurídica na hipótese de eventual ilícito cometido por seus agentes, porque, vítima nesse caso, ela não pode ser tratada como algoz do interesse público primário que representa.

A mesma lógica permeia a responsabilização dos partidos políticos nas relações com o Estado, o que significa que a punição dos integrantes dos partidos políticos não pode transcender a esfera pessoal de quem infringiu e, com isso, alcançar a "agremiação vítima". Primeiro, porque fazê-lo representaria sanção à coletividade que nela se personifica. Segundo, porque haveria o risco de, a pretexto de combate aos ilícitos, órgãos estatais persecutórios procederem a disfarçadas perseguições ideológicas contra partidos políticos, em ofensa à cidadania, ao pluralismo político e à liberdade partidária. Esse modelo adotado pelo Constituinte, no entanto, tem sido preterido em nome da luta que o Ministério Público e o Poder Judiciário, por vezes em litisconsórcio, empreendem contra a corrupção e que tem colocado no banco dos réus os partidos políticos a que pertencem pessoas naturais criminosas.

O combate às práticas eleitorais criminosas, historicamente arraigadas ao sistema partidário representativo nacional, tem ultrapassado as barreiras da devida imputação de sanção aos responsáveis para, muito mais que apenar representantes comprovadamente corrompidos, execrar as agremiações das quais eles fazem parte. Tal realidade, vista a olho nu desde o início da Operação Lava Jato, que ocorreu em

março de 2014, e, em especial, nas eleições de 2018, tomou proporções extremamente preocupantes no cenário nacional.

É o que se vê escancaradamente na reportagem de Rodolfo Borges publicada no jornal *El País* em 31 de março de 2017, em que foi ajuizada ação penal contra o Partido Progressista. Trata-se, pois, de evidente subversão do modelo constitucional, em que a atuação, provocada pelo Ministério Público, de juízes destituídos de legitimidade democrática - uma vez que não foram eleitos -, contra partidos políticos é mais uma expressão do ativismo judicial que o Brasil vive.

Como bem explica Streck, Tassinari e Lepper (2015, p. 51-61), o ativismo judicial pode ser sintetizado como "a configuração de um Poder Judiciário revestido de supremacia, com competências que não lhe são reconhecidas constitucionalmente". De igual modo, Silva (2000, p. 116-117) também compreende o ativismo judicial como "algo negativo, sendo a descaracterização da função típica do Poder Judiciário, invadindo o Poder Judiciário atribuições típicas de outros poderes".

Diferente do que popularmente se conhece sobre o ativismo judicial americano, cujo próprio conceito não possui delimitações claras e parte majoritária dos doutrinadores elenca, ao menos, cinco conceitos para o instituto, no Brasil, o instituto possui uma acepção no sentido de estar se tornando o Poder Judiciário um protagonista nas relações existentes entre os demais poderes.

A expressão ativismo judicial, desde sua origem, tem demonstrado ser extremamente fluida – beirando a imprecisão –. No caso de ativismo judicial investido contra partidos políticos, a situação é ainda mais grave, porque atinge a própria democracia participativa que, fundamentada na cidadania e no pluralismo político, tem neles a expressão organizada das ideologias que nascem diretamente da coletividade. Os partidos políticos enquanto pessoas coletivas estão sujeitos ao escrutínio do povo. Ele é o seu único juiz.

Trazendo o instituto do ativismo judicial para o ambiente do processo eleitoral, é possível perceber efeitos indesejados na atuação exacerbada do Judiciário, quando os órgãos que deveriam proteger as agremiações representativas buscam igualmente incriminá-las. Para além da ação ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o Partido Progressista (PP), no intuito de imputar-lhe responsabilidade

por condutas cometidas por representantes, outra proposta, anteriormente apresentada pelo *parquet*, é a contida nas "10 Medidas Contra a Corrupção", elaborado em 2015 e apresentado em 2016, estando, entre elas, a possibilidade de responsabilizar objetivamente os partidos políticos por condutas envolvendo desvios de verbas públicas ou gastos envolvendo "caixa 2".

Essa tentativa cristaliza a irresponsável conduta do Poder Judiciário, demonstrando como o ativismo judicial pode, para além da atuação positiva no sentido de garantir a efetivação de políticas públicas, subverter a lógica democrática pluripartidária, reiterando o crescente discurso no seio social de que partidos políticos seriam prescindíveis no Brasil.

Não se podem negar as diversas problemáticas envolvendo desde os sistemas eleitorais adotados no país, como a mácula da extensa multiplicação de partidos políticos, sem qualquer representatividade no seio social. Contudo, Duverger (1987) ao adentrar nas questões sistêmicas das agremiações, vê nesse modelo o menor dos prejuízos a uma democracia representativa.

Reduzir um regime democrático a um sistema bipartidário, unipartidário ou até mesmo sem partidos, em decorrência de seus descaminhos é cuidar das causas através das consequências. Mais que isso, negar um Estado Democrático de Direito pautado no pluripartidarismo - cujas atribuições dos partidos são diversas e transitam em todos de todos os Poderes -, permite a completa quebra da estrutura constitucional vigente e torna os representantes políticos, figuras mais importante que a própria razão pela qual eles foram investidos em um mandato: o atendimento de um determinado programa de governo.

Os próprios sistemas eleitorais escolhidos no Brasil visam garantir mitigação da personificação partidária. É dizer: deve os partidos ter mais força e estabilidade que seus representantes. Há que se reconhecer que tanto o sistema proporcional, quanto o sistema majoritário, possuem intempéries e desconfortos. Contudo, permitem a coexistência tanto dos candidatos mais eleitos, quanto dos partidos menos representados, ampliando o ambiente democrático e representativo tanto no Poder Executivo, quanto no Legislativo. Não se pode permitir que, ao bel prazer, o Poder Judiciário venha a tratar, indistintamente, todo e qualquer partido político como uma mácula do sistema. Como já sustentado anteriormente, sem eles, não haveria sequer como se pensar em representações políticas.

Qualquer candidato, uma vez eleito, fica adstrito ao cumprimento de um projeto de governo, pautado em um programa e uma ideologia - igualmente criminalizada no Brasil -. Pensar no exercício do poder sem qualquer aparato que o sustente, por vias transversas, seria o mesmo que acreditar ser prescindível a existência de ossos para estruturar os órgãos que compõem o corpo humano. Mais que isso, condicionar a atuação partidária à possibilidade de responsabilização por condutas praticadas por seus representantes ofende princípio penal, que é o da intranscendência da pena, estando às agremiações, a mercê dos que ela própria vier a eleger. Logo, torna ainda mais frágil, a já pulverizada imagem que os partidos políticos possuem no Brasil, comprometendo os que mais poderiam se beneficiar dele: o povo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Analisando a conduta do Poder Judiciário nos últimos anos no sentido de criminalizar determinados partidos políticos, especialmente, os que estiveram no poder nos últimos 15 anos (PT, PP e PMDB), travestido de um discurso moralista de combate à corrupção, observa-se uma completa subversão da tripartição de poderes no Brasil. A lógica democrática, pautada na harmonia entre eles e instrumentalizada através da atuação de entidades, notadamente os partidos políticos, vem sendo pulverizada a partir do momento que se busca punir não as condutas praticadas por indivíduos, mas as suas convicções enquanto cidadãos, representadas por agremiações partidárias.

Essa reiterada sistemática, não apenas por parte da exacerbada judicialização de demandas envolvendo o processo eleitoral e os próprios partidos políticos, como também por conta da fragmentada e lacunosa legislação eleitoral vigente no país, tem permitido uma atuação extremamente parcial do Poder Judiciário, notadamente através do Ministério Público, no sentido de transcender a responsabilidade dos agentes que praticaram ilícitos, para culpabilizar os partidos que os representam.

Condutas como as previstas nas famigeradas "10 medidas contra a corrupção", onde uma das finalidades é a de responsabilizar objetivamente partidos políticos, são extremamente perigosas, quando se percebe uma partidarização e uma atuação imbuída de valores ideológicos dentro de um órgão que, em tese, deveria se abster de posicionamentos quando estivesse exercendo suas atribuições consti-

tucionais. E, para muito além de pretensões desse quilate, a excessiva atuação do judiciário afasta quem, de fato, recebeu poderes para legislar, que foram os representantes democraticamente eleitos através do voto. Deve ser estabelecido um elo entre os poderes, a política e a população para além da provocação do Judiciário: aquele que permita os partidos representarem seu povo legitimamente e serem representados pelos que, uma vez investidos em seus mandatos, o exerçam nas conformidades da lei.

## REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005.

BORGES, Rodolfo. "Lava Jato apresenta seu primeiro processo contra um partido político". **El país**. 31 mar. 2017. São Paulo. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/30/politica/1490903219\\_350238.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/30/politica/1490903219_350238.html). Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 2 abr. 2021.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito Eleitoral e Processo Eleitoral: Direito Penal Eleitoral e Direito Político**. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEZZAROBA, Orides. **Estado, Poder e Partidos Políticos**. Direito e Poder: nas instituições e nos valores do público e do privado. São Paulo: Manole, 2005.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo, RT, 2000.

SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 173, 1988.

SOARES, José Teodoro. **Políticos, Partidos e Constituição no Brasil**. Fortaleza: Edições UNIFOR, 1987.

STRECK, Lênio Luiz; TASSINARI, Clarissa; LEPPER, Adriano Obach. O problema do ativismo judicial: uma análise do caso MS3326. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 51-61, 2015. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/issue/view/Especial%20Ativismo%20Judicial>. Acesso em: 26 abr. 2021.

## **GT 5 - DIREITO E PÓS-DEMOCRACIA**



# **O DIREITO ELEITORAL E A TRANSPARÊNCIA ELEITORAL COMO FERRAMENTA DEMOCRATIZANTE**

**Tito Lívio de Araújo Moraes Pinto**

Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidad Americana.

**Maria Eduarda Duarte Beltrão**

Pós-graduada em direito tributário pelo IBET.

## **INTRODUÇÃO**

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, descreve que todo poder emana do povo. No entanto, conhece-se que no regime democrático representativo, em regra, o povo não exerce o poder diretamente, mas sim, por intermédio de representantes eleitos diretamente pela população por meio do voto.

Por tal motivo, atualmente, a questão da transparência tem se tornado central para o desenvolvimento de sociedades democráticas, representando um novo paradigma da gestão responsável dos recursos públicos e do aprofundamento do controle social dos investimentos públicos, tornando-se principal aliada dos cidadãos no combate à corrupção.

Nesse contexto, o termo cidadania assume diversos significados em diferentes ramos das ciências sociais. Sendo assim, para fins de conceituação, a Cidadania é um status do indivíduo ligado ao regime político, que identifica os detentores de direitos políticos. Então, considera-se cidadão, para fins de direito eleitoral, aquele indivíduo investido dos seus direitos políticos e apto a votar e ser votado observado às exigências legais.

Esse é o cenário sobre o qual se desenvolve esta pesquisa, a qual objetiva por meio de revisão bibliográfica, analisar os temas relevantes acerca do Direito e da Transparência Eleitoral.

Para a divisão do presente trabalho de forma didática, abordamos o conceito e histórico do Direito Eleitoral e do Sistema Eleitoral, a relação da Constituição com os pilares dos Princípios Eleitorais e as bases das Leis Geral das Eleições (Lei nº 9.504/97), dos Partidos (Lei nº 9.096/95) e o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65). Em seguida, abordar-se-á a transparência correspondente ao acesso irrestrito do público às informações oportunas e confiáveis sobre as decisões e desempenho no setor público, a transparência com foco nas eleições e como

as tecnologias têm ajudado nesse processo de acesso à informação e, por fim, serão analisadas as ferramentas de avaliação da transparência advindas de iniciativas para monitoramento da transparência pública em diversos níveis.

## **1 DIREITO E SISTEMA ELEITORAL: BREVE HISTÓRICO**

Um dos temas mais discutidos no ramo do direito eleitoral é a obrigatoriedade do voto. Segundo Patriota (2013, p. 249), "a obrigatoriedade do voto apareceu no ordenamento jurídico com o Código Eleitoral de 1932, chancelada com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934". O principal fundamento foi a necessidade de legitimação da nova república, instituída pela chamada Revolução de 1930. Assim, a Constituição de 1934, em seu art. 1092, enumerou o voto como obrigatório.

"Com a chegada dos militares ao poder em 1964, o país afastou-se do constitucionalismo, passando a viver sob uma ditadura militar, que durou até 1985" (MALISKA, 2016, p. 100). Durante a Ditadura Militar houve a perda do sufrágio universal, da liberdade, da democracia e fez surgir uma série de movimentos impulsionados pela população que lutava para recuperar os direitos perdidos durante esse período. Após anos de luta, houve a conquista da democracia. A Constituição de 1988 representou o estabelecimento de uma nova ordem jurídica de participação popular. Assim, a partir dos anos 90, "consolidou-se no Brasil a ideia da participação como fator essencial à caracterização do indivíduo como cidadão e à legitimação das estruturas políticas estatais" (PATRIOTA, 2013, p. 52).

Ante a importância do sufrágio para a sociedade, surge o Direito Eleitoral como ramo especializado do direito público, que objetiva estudar o sistema eleitoral e suas normas, os institutos e também os procedimentos que regulam os direitos políticos, haja vista, comportar grande relação com assuntos ligados ao interesse do Estado.

Sendo assim, o "Direito Eleitoral também perpassa por um grande número de acontecimentos, intensamente acompanhados e divulgados pelos veículos de comunicação, durante o breve período de tempo que o calendário eleitoral estabelece para a realização das eleições" (ROSA, 2016, p. 134). Para Castro (2016, p. 33), "é oportuno o estudo dos direitos políticos em todos os momentos, principalmente em momento pré-eleitoral".

“O sistema eleitoral é o conjunto de normas que ordena a forma de representação política, indicando como serão computados os votos dos eleitores e como os cargos eletivos serão distribuídos/ocupados pelas facções políticas e candidatos” (NUNES, 2016, p. 45).

Atualmente, no Brasil, as eleições se dão pelo sistema majoritário ou proporcional. O primeiro é aplicável para os cargos do Poder Executivo e para a eleição de Senadores, onde se sagra vencedor aquele que alcança a maioria simples dos votos válidos, havendo a possibilidade de realização de segundo turno nas eleições para Presidente da República, Governadores ou Prefeitos, observado os requisitos constitucionais. Já a segunda espécie de sistema de votação é aplicável para os demais cargos do poder legislativo, e leva em conta à votação ocorrida diretamente nos partidos políticos, chamada de “voto de legenda”.

A escolha do eleitor é feita mediante voto eletrônico, com a digitação na urna do número do candidato ou, alternativamente, do partido de sua preferência.

## **2 PROCESSO ELEITORAL E TRANSPARÊNCIA**

O Brasil se insere no contexto da democracia representativa, pois privilegia eleições periódicas e garante o direito ao voto de maneira indiscriminada. Dessa forma, o processo eleitoral é critério-base para a democracia e é originário dos ideais de política das civilizações greco-romanas, presentes em vários países. Porém, “ele é nominado como democrático somente quando a liberdade é assegurada plenamente a todos os membros da sociedade” (SOUZA, NASCIMENTO, 2016, p. 102).

Macêdo, Almeida e Oliveira (2016, p. 38) explicam que, “o processo eleitoral é realizado periodicamente, sendo distribuído conforme grupos eleitorais: O 1º grupo é composto pelos cargos do executivo e legislativo federal e estadual; o 2º grupo é composto pelo executivo e legislativo municipal”.

No processo eleitoral, o cidadão desempenha um papel fundamental dentro do Estado com a oportunidade de participar do sistema político, através da escolha dos membros dos poderes executivo e legislativo. Nesse sentido, existem normas reguladoras do processo eleitoral e as principais são: a Lei Geral das Eleições (Lei nº 9.504/97); Lei dos Partidos (Lei nº 9.096/95); o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65) e as resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral que possuem força normativa.

“O tema da transparência ocupa um lugar de destaque no discurso administrativo internacional, se tornando um verdadeiro axioma” (JASANOFF, 2015, p. 25). A definição de transparência, no âmbito dos sistemas eleitorais, “diz respeito ao acesso irrestrito do público a informações oportunas e confiáveis sobre as decisões e desempenho no setor público” (CASTRO, 2016, p. 42; FIGUEIREDO; SANTOS, 2016, p. 79-80). De maneira ampla, podemos afirmar que ela se insere no debate juntamente com as noções de integridade e respeito à obrigação de informar sobre o uso de recursos públicos.

Segundo Speck e Ferreira (2011, p. 9):

O conceito de acesso à informação se desdobra em duas direções. De um lado, refere-se ao direito do cidadão de requisitar dados que a administração pública armazena a seu respeito (pessoais, sobre imposto de renda, atendimento de saúde, entre outros) e sobre os quais deve manter sigilo, preservando sua privacidade. De outro, o direito do cidadão de receber informações de caráter público.

Nesse caso, o conceito passou por um processo de transformação. A obrigação do Estado de atender aos pedidos formulados por representantes da sociedade deu lugar à divulgação ampla e permanente de dados da administração pública aos cidadãos, sobretudo, por meio da *internet*. Governos comprometidos com o acesso à informação, frequentemente se autointitulam “governos abertos”.

Nesse contexto, tem-se a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011), que estabelece o direito de acesso a qualquer documento e informação de interesse público, produzido ou custodiado pelos Poderes da República, pelos Tribunais de Contas e por Ministérios Públicos, além de entes da administração indireta e demais entidades controladas direta ou indiretamente por governos.

De acordo com o art. 4º, I, da Lei nº 12.527/2011, todos os “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para a produção e transmissão de conhecimento, registrados em qualquer suporte ou formato”, desde que não sigilosos, podem ser acessados por qualquer cidadão, sem necessidade de justificativa ou de identificação. Assim, a partir dessa legislação, no Brasil, a publicidade passou a ser a regra e o sigilo a exceção. Contudo, a lei só conseguirá promover a transparência, se for utilizada e houver monitoramento da sociedade sobre os governos e entidades públicas, para que a regulamentem e sigam suas determinações.

Nesse contexto, vemos que na Constituição Federal de 1988, a palavra transparência aparece apenas uma vez, orientando sobre a transparência e o compartilhamento de informações no âmbito do Sistema Nacional de Cultura (Art. 216, § 1º, inciso IX). Sua aparição mais sistemática se dá na legislação infraconstitucional, elaborada posteriormente.

É na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que a transparência é operacionalizada pela primeira vez, se referindo, especificamente, à transparência na gestão fiscal, e estabelecendo os instrumentos de divulgação de planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, bem como de prestações de contas e do Relatório de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal.

Após a LRF, um conjunto de leis, decretos e portarias foi criado para regular a temática da transparência no Brasil, culminando na aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e legislação decorrente (Figura 1). A referida lei regulamenta, entre outros, o inciso XXXIII do artigo 5º da Carta Magna, tendo em vista a eficácia limitada da norma constitucional, necessitando de normatividade ulterior. Assim, o texto constitucional define o “direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”, mas deixa para definir à posteriori a forma, os prazos e instrumentos relativos ao direito estabelecido.

Figura 1- Legislação brasileira relativa à Transparência Pública.



Fonte: O autor.

Três anos após a entrada em vigor da legislação, cinco estados brasileiros ainda não haviam regulamentado a Lei nº 12.527/2011. Até abril de 2015, 4 capitais brasileiras ainda não haviam regulamentado a LAI localmente. À época, 63% dos municípios com mais de 100 mil habitantes ainda não haviam regulamentado a LAI, enquanto seis estados também ainda não o haviam feito (CGU, 2015).

Em termos gerais, "a noção de transparência está relacionada à de bom governo ou boa governança" (JASANOFF, 2015, p. 30). "Remete ao estabelecimento de procedimentos efetivos para que os cidadãos sejam informados sobre os atos governamentais favorecendo, com isso, o controle social" (RODRIGUES, 2013, p. 424). Por esse motivo, tem se tornado uma tendência internacional. Em 1994, havia apenas 15 leis de acesso à informação ao redor do mundo. Atualmente, esse número já ultrapassou a centena de casos (ABRAJI, 2014).

No Brasil, o Decreto nº 5.482/05, passa a regular a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, através do Portal de Transparência. No ano seguinte, a Portaria Interministerial nº 140/2006, define, então, o modelo padrão que as Transparências Públicas no âmbito do governo federal devem ter, bem como o repertório mínimo de informações que deveriam estar disponíveis. Posteriormente, o Decreto nº 6.170/2007, ao regular as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, estabeleceu o alcance da transparência também a repasses públicos para entes privados sem fins lucrativos conveniados.

A Lei Complementar nº 131/2009 (Lei Capiberibe), altera a LRF, também conhecida como Lei da Transparência, não obstante trate apenas de transparência orçamentária, determinando a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes da federação.

O conjunto de decretos têm regulado dimensões peculiares da transparência em relação às áreas específicas de atuação pública. O Decreto nº 7.257/2010, alterado pelo Decreto nº 10.593/2020, regulamenta a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre e sobre a prestação de contas e fiscalização dos recursos transferidos. Por último, as Portarias nº 516 e 548, ambas de 2010, que institui o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), e estabelece os requisitos mínimos de segu-

rança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle, respectivamente.

### 3 TRANSPARÊNCIA ELEITORAL

O período que antecede as eleições é marcado pela circulação de informações políticas provenientes tanto dos candidatos e partidos, quanto dos meios de comunicação. Massuchin e Tavares (2014, p. 441), consideram que “o eleitor que chega ao período de campanha ainda sem ter definido o voto, se utiliza deste momento e das informações disponibilizadas para decidir em quem vai votar”.

Para ajudar na escolha, nos últimos anos houve um aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência eleitoral, aliado às novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs), que possibilitam o acesso a dados os mais diversos. O TSE disponibiliza em seu site na *internet* toda prestação de contas de partidos e candidatos. Ressalta-se que, “a *internet* e os sites dos candidatos também podem ser acessados pelo eleitor e servem como um formador de opinião” (HOROCHOVSKI, 2017, p. 22).

Em função de fatores como a incorporação da *internet* na campanha e o enfraquecimento das bases ideológicas dos partidos, a forma de fazer campanha foi mudando. Sobre esse tema, Massuchin e Tavares (2014, p. 442) analisam, que “o primeiro ponto que caracteriza esse novo cenário é a personalização da política, onde a imagem dos candidatos possui mais visibilidade que os próprios partidos”. Por sua vez, os partidos acabam dividindo cada vez mais a função de informar o público, sobre questões políticas com os meios de comunicação.

Ao reconhecer a regra republicana de total transparência no acesso a documentos públicos, “o Supremo Tribunal Federal (STF), firmou entendimento no sentido de que é dado ao cidadão o direito de acompanhar a vida política e econômica da sociedade a que está vinculado” (SOUZA, 2017, p. 50).

Em 2010, foi aprovada a chamada Lei da Ficha Limpa, que se transformou em um importante instrumento de controle da qualidade dos candidatos. A referida Lei proíbe a candidatura de pessoas condenadas em instância judiciária por determinados crimes.

As consequências negativas da corrupção são múltiplas, inclusive quanto ao nível da qualidade da democracia e do desenvolvimento

econômico e social. A esse respeito, segundo Victorino (2014) comenta: Aquilo que designamos por qualidade da democracia, refere-se a um conjunto de aspectos como: a dimensão e profundidade da participação política (quer através dos partidos políticos, quer através de outras organizações cívicas); o grau de envolvimento da sociedade civil na resolução dos problemas comuns; a assimilação do carácter ético da política; a transparência eleitoral e da governação e outros aspectos relativos à vertente social e cultural da democracia.

#### **4 FERRAMENTAS DE AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA**

No Brasil e no mundo, diversas organizações têm se mobilizado para monitorar o acesso à informação (INSTITUTO ETHOS; AMARRIBO BRASIL, 2016). Após a Lei de Acesso à informação no Brasil, um conjunto de iniciativas tem monitorado a transparência pública em diversos níveis.

Nesse contexto, algumas iniciativas merecem destaque. Uma das principais é a Escala Brasil Transparente (EBT), construído pela Controladoria da União. Trata-se de um indicador, que tem o objetivo de avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação, em relação à transparência passiva. Houve, até o momento, três aplicações, tendo na segunda edição alcançado 1.613 entes federativos, sendo 1.559 municípios, todas as 27 capitais, além dos 26 estados e o Distrito Federal. Em termos gerais, o indicador é construído a partir da verificação de efetividade da Lei de Acesso a Informação (nº 12.527/2011), através de solicitações reais de acesso à informação sobre diversas áreas de governo (CGU, 2015).

Outra iniciativa relevante é o Ranking Nacional de Transparência, do Ministério Público Federal. O projeto se insere na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) do ano de 2015, e foi construído por um conjunto de instituições públicas. Também contou com duas rodadas de aplicações dos indicadores, e consiste no preenchimento de um *checklist* de questões sobre transparência e construção de um ranking de estados e municípios com base no desempenho ponderado destes.

Por último, temos a avaliação do Projeto Cidade Transparente, coordenado pelo Instituto Ethos e Amarribo Brasil. Trata-se de uma avaliação da transparência pensada para ser autoaplicável por qualquer cidadão em sua cidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa investigou o papel da relação entre o Direito Eleitoral e a Transparência Eleitoral, como ferramenta democratizante. Para iniciar o trabalho foi necessário definir conceitos básicos acerca do direito eleitoral e da democracia.

Destacaram-se também, alguns dos Princípios Eleitorais e o Processo Eleitoral. Com base nesse suporte teórico, o artigo enfrenta a questão problematizada, verificando que até o aparecimento da Lei Geral das Eleições (nº 9.504/97), não havia engajamento em torno do Direito Eleitoral, uma vez que para cada ano eleitoral, se publicava uma lei nova que disciplinaria aquela eleição.

As principais observações a serem recolhidas desta análise, são de que a Lei de Acesso a Informação traz um grande avanço conceitual para a Gestão Pública Brasileira. De forma otimista, podemos afirmar que as Tecnologias da Informação e comunicação (TICs), serão responsáveis por influenciar a democracia pela ampliação dos canais de informação pública a que a população tem acesso e, pela facilitação e dinamização do diálogo entre sociedade e instituições políticas.

Toda a sistemática do direito eleitoral assume papel importante para concretizar o espírito democrático, regulando o pleito eleitoral e preservando a vontade livre do povo diante de possíveis arbitrariedades dos mandatários, além de assegurar a alternância do poder, sempre almejando o bem comum.

Dito isso, pode-se concluir que a transparência deve se aproximar do direito eleitoral, uma vez que a única consequência dessa junção é uma maior credibilidade do processo eleitoral, trazendo confiança e segurança jurídica para o processo eleitoral.

## REFERÊNCIAS

ABRAJI. **Leis de Acesso à Informação chegam a 100 países em todo o mundo, mas desafios continuam.** 26 set. 2014. Disponível em: <https://abraji.org.br/noticias/leis-de-acesso-a-informacao-chegam-a-100-paises-em-todo-o-mundo-mas-desafios-continuem>. Acesso em: 6 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 2 abr. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Portaria nº 516, de 15 de março de 2010**. Institui o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e dá outras providências. Disponível em: [http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGaos/Min\\_Div/CGU\\_Port\\_516\\_10.html](http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGaos/Min_Div/CGU_Port_516_10.html). Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. CGU. **Lista de regulamentações de Estados e de municípios acima de 100 mil habitantes/2015**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/legislacao>. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm). Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de

maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 548, de 22 de novembro de 2010**. Estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, adicionais aos previstos no Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. Disponível em: [http://www.leida-transparencia.cnm.org.br/img/download/Portaria\\_MF\\_n\\_548\\_2010.pdf](http://www.leida-transparencia.cnm.org.br/img/download/Portaria_MF_n_548_2010.pdf). Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005**. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5482.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5482.htm). Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre e sobre a prestação de contas e fiscalização dos recursos transferidos. (Redação dada pelo Decreto nº 10.593, de 2020). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7257.htm). Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm). Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006**. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores- internet, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/portarias/p140\\_06.htm](http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/portarias/p140_06.htm). Acesso em: 21 abr. 2021.

CASTRO, Jean Fernandes Barbosa de. Captação vedada de sufrágio. **Revista ESMAT**, v. 5, n. 6, p. 31-50, 2016. Disponível em: [http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista\\_esmat/article/view/55/61](http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/55/61). Acesso em: 21 abr. 2021.

FIGUEIREDO, Vanuza Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 6, n.1, p. 73-88, jan./abr.2014 Disponível em <https://revistas.ufpr.br/rcc/article/view/32082/22668>. Acesso em: 21 abr. 2021.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCKES, Ivan Jairo; SERAFIM, Tainá Reis; BASTOS NETO, Pedro. Redes de financiamento eleitoral e grupos de capital. **REDES: Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 22, n. 3, p. 145-169, 2017. Disponível em <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/9947>. Acesso em: 21 abr. 2021.

INSTITUTO ETHOS; AMARRIBO BRASIL. **Avaliação da transparência municipal nas capitais brasileiras**. São Paulo, 2017. Disponível em <https://www.ethos.org.br/cedoc/cidade-transparente-avaliacao-da-transparencia-municipal-nas-capitais-brasileiras/>. Acesso em: 21 abr. 2021.

JASANOFF, Sheila. Transparency in Public Science: Purposes, Reasons, Limits. **Duke Law**, n. 1, v. 3, 21–45, 2015. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol69/iss3/2/>. Acesso em: 21 abr. 2021.

MACÊDO, Wendel Alves Sales; ALMEIDA, Rossana Tavares; OLIVEIRA, Eduardo Jorge Pereira. Educação constitucional: a formação dos cidadãos para o efetivo exercício da cidadania no estado democrático de direito. **Revista Direito & Dialog.**, v. 6, n. 2, p. 29-45, 2016. Disponível em <http://periodicos.urca.br/ojs/index.php/DirDialog/article/view/999>. Acesso em: 21 abr. 2021.

MALISKA, Marcos Augusto. Aspectos históricos, sociais e culturais do direito constitucional brasileiro. **Revista Paraná Eleitoral**, v. 5, n. 1. p. 93-116, 2016. Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/o-tre/revista-parana-eleitoral/revistas-e-livros/revista-parana-eleitoral-v5n1>. Acesso em: 21 abr. 2021.

MASSUCHIN, Michele Goulart; TAVARES, Camila Quesada. Disputa eleitoral e estratégias de campanha na internet. **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política** v. 3 n. 3 p. 437-472, 2014. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/pe/article/download/42802/25960>. Acesso em: 21 abr. 2021.

NUNES, Geórgia Ferreira Martins. A espinha dorsal do sistema eleitoral brasileiro. In: KEPPEL, Luiz Fernando Tomasi; SALGADO, Eneida Desiree (org.). **Direito eleitoral contemporâneo: 70 anos da redemocratização pós-ditadura Vargas e da reinstalação da Justiça Eleitoral**. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2016. p. 43-69. Disponível em <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5101>. Acesso em: 21 abr. 2021.

PATRIOTA, Izabela Walderez Dutra. O comparecimento eleitoral facultativo e o retrocesso democrático. **Revista FIDES**, v. 4, n. 2, 2013. Disponível em <http://www.revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/155/161>. Acesso em: 21 abr. 2021.

RODRIGUES, Georgete Medleg. Indicadores de “transparência ativa” em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais. **Liinc em Revista**, n. 9, v.2, p. 423-438, 2013. Disponí-

vel em <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3474/3013>. Acesso em: 21 abr. 2021.

ROSA, Leandro Souza. A importância do artigo 105-A da Lei das Eleições no asseguramento da paridade de armas. In: KEPPEN, Luiz Fernando Tomasi; SALGADO, Eneida Desiree (org.). **Direito eleitoral contemporâneo: 70 anos da redemocratização pós-ditadura Vargas e da reinstalação da Justiça Eleitoral**. Curitiba: TRE do Paraná, 2016. p. 125-144. Disponível em [https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/51117/2016\\_rosa\\_importancia\\_artigo\\_lei.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/51117/2016_rosa_importancia_artigo_lei.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 21 abr. 2021.

SOUZA, Marcelo Serrano. **Liberdade de expressão e propaganda eleitoral: o conflito entre o direito à imagem do candidato e o direito à informação do eleitor**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pós-Graduação, UFS/São Cristóvão, 2017. 100 f. Disponível em <https://ri.ufs.br/handle/riufs/4388>. Acesso em: 21 abr. 2021.

SOUZA, Alisson de Bom de; NASCIMENTO, Rafael do. Processo eleitoral em crise: em busca da legitimidade. **Estudos Eleitorais**, Brasília/DF, v. 11, n. 2, p. 95-121, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3595>. Acesso em: 21 abr. 2021.

SPECK, Bruno Wilhelm e FERREIRA, Valeriano Mendes. Sistemas de Integridade nos Estados Brasileiros. **Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social**. São Paulo 2011. Disponível em <https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2012/12/Sistema-de-Integridade-nos-Estados-Brasileiros-mar%C3%A7o-20121.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

VICTORINO, Acrísio Pereira. **Quotidiano da acção administrativa e tácticas da corrupção no sector judicial: o caso do tribunal judicial da cidade de Maputo 2008-2012**. 2014. TCC (Administração). Universidade Eduardo Mondlane, Maputo. 67 f. Disponível em <https://docplayer.com.br/139747192-Quotidiano-da-accao-administrativa-e-tacticas-da-corrupcao-no-sector-judicial-o-caso-do-tribunal-judicial-da-cidade-de-maputo.html>. Acesso em: 21 abr. 2021.

## **DIREITO E POLÍTICA IDENTITÁRIA: inclusão ou erosão democrática?**

**Lisandra Cristina Lopes**

Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Juíza do Trabalho do TRT21. Email: lisandraalps@gmail.com

**Jéssica Teles de Almeida**

Mestra em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora da Universidade Estadual do Piauí. Coordenadora do Curso de Direito da FIED. Advogada e consultora jurídica. E-mail: jessicatelesdealmeida@gmail.com

### **INTRODUÇÃO**

Democracia, representação e política identitária, se entrelaçam quando se pensa nos inúmeros grupos sociais ainda alijados dos espaços de participação política, a exemplo das mulheres, a questão que vem sendo abordada, nos últimos anos, com muito mais atenção e rigor pelos estudiosos de Direito Eleitoral. Este ramo do Direito, por regular e disciplinar o processo eleitoral, é o *locus* científico que estuda soluções jurídicas relacionadas ao dilema da democracia e inclusão, que também diz respeito à questão das identidades.

A identidade pode ser definida como o conjunto das experiências de um povo, nela incluídas a língua, a cultura e a etnia. Quando olhamos apenas para o indivíduo, a identidade não apresenta um conceito unívoco, variando em função do tempo e das condições sociais. As políticas identitárias, por sua vez, reúnem demandas e aspirações de grupos que se identificam entre si.

O presente trabalho analisa o impacto dos grupos identitários e de suas políticas sobre a democracia. Nesse sentido, é importante compreender como eles surgiram e como operam na atualidade. Serão expostas, ainda, as principais críticas ao modelo de política identitária, bem como as soluções apontadas pelos seus partidários. A metodologia utilizada foi a bibliográfica, de base qualitativa.

## 1 POLÍTICAS IDENTITÁRIAS NO MUNDO CONECTADO: INCLUSÃO OU EROSÃO?

Hall (2006, p. 09-10) distingue três concepções diferentes de identidade:

(a) a identidade do sujeito do iluminismo, de base individualista, consistente em uma espécie de núcleo unificado, essencial e praticamente imutável ao longo da vida;

(b) a identidade do sujeito sociológico, formada a partir da interação do indivíduo com o meio (portanto menos individualista), evidenciada por um núcleo que sofre modificações contínuas, decorrentes dos influxos sociais; e,

(c) identidade do sujeito pós-moderno: fragmentada, frequentemente transitória, sendo uma espécie de sobreposição de várias identidades, algumas contraditórias entre si, motivo pelo qual alguns preferem falar simplesmente em identificação.

Deste modo, “a identidade, na era pós-moderna, caracteriza-se pela flutuação e pela grande dependência das interpelações sociais” (HALL, 2006, p.12).

Em uma sociedade conectada, o tema assume maior relevância, com indivíduos se agrupando em torno de questões e demandas que as identificam. Castells (2018, p. 55) destaca, que “o avanço de poderosas expressões da identidade coletiva, tais como: feminismo, ambientalismo, em contraposição a movimentos de resistência em prol de valores tradicionais, como família e religiões diversas, desafiam a globalização e o cosmopolitismo”.

A luta travada entre esses diversos grupos culmina em fortes polarizações, e não raro, em um abalo na confiança nas instituições e em uma crise da democracia.

É importante observar que, quando falamos em políticas identitárias, normalmente, pensamos em políticas de esquerda. É preciso recordar, todavia, que esse enquadramento não é exato, ao menos do ponto de vista histórico.

A ideia de identidade remonta à questão da diferença, e muitas vezes da segregação. Pierucci (1999, p. 19) afirma, que:

A certeza de que os seres humanos não nascem iguais e, portanto, não podem ser tratados como iguais, veio primeiramente da ultradireita do final do século XVIII e primeiras décadas do século XIX, em reação à revolução francesa, ao ideal republicano de igualdade e fraternidade.

A adoção de posturas como, racismo e chauvinismo, decorre do fato de o indivíduo não reconhecer o outro como semelhante; por esse motivo, o citado autor afirma que a promoção da diferença faz parte do discurso fundante das direitas extremistas.

Os movimentos identitários de esquerda vieram depois, quando diversas condições históricas possibilitaram a organização de grupos que antes não detinham qualquer visibilidade. Maio de 1968 é considerado um marco na eclosão desses movimentos, ao menos em seu modo mais organizado e sistemático.

Tais grupos perceberam que os critérios universais de igualdade não davam conta de abarcar suas demandas, uma vez que essa igualdade terminava sendo meramente formal e, geralmente, voltada para assegurar direitos ao indivíduo branco, do sexo masculino, heterossexual.

Santos e Chauí (2013, p. 79) afirmam, que "as diferenças sexuais e étnico-culturais, passaram a ser valorizadas a partir do momento em que se percebeu que uma parcela da população tinha sua dignidade negada, por preceitos que dominavam a esfera social, de conteúdo sexista, racista ou colonialista". Com a consciência de que a igualdade universal foi construída com base no apagamento das identidades relegadas a um plano inferior, teve início uma jornada pelo reconhecimento das diferenças. Santos e Chauí (2013) resumem a luta aos seguintes postulados, que quando a diferença inferioriza, deve ser buscado o direito à igualdade; quando a igualdade trivializa, é preciso assegurar o direito à diferença.

As políticas identitárias de esquerda buscam, assim, promover benefícios para determinados grupos, com base em elementos identificadores desses grupos, tais como o gênero e a etnia. Elas se exercem, sobretudo, através de movimentos, como o movimento negro, o feminista e o LGBTQ+. Vale ressaltar, que a caracterização como

grupo identitário muitas vezes coincide com a de minoria, pois ser minoria não é existir em menor quantidade, e sim ser sub-representado, motivo pelo qual, por exemplo, as mulheres constituem uma minoria, apesar de ser maioria numérica.

Uma questão básica para se entender o funcionamento dos grupos identitários é observar, que muitas de suas pautas não são apenas de igualdade de direitos, mas também reconhecimento e igualdade de oportunidades. O principal objetivo dos movimentos sociais identitários é vencer preconceitos raciais, sociais e de gênero. Deste modo, "trata-se de uma luta que ocorre, sobretudo, no âmbito do imaginário, com a missão de mobilizar os corações e as mentes" (BOSCO, 2017, p. 8-9).

Embora as políticas identitárias não constituam, por assim dizer, uma novidade, o tema vem recebendo destaque especial graças ao protagonismo das redes sociais digitais no âmbito dos acontecimentos políticos. A *internet* se tornou o grande espaço público de discussão.

No Brasil, embora as redes já estivessem em evidência há algum tempo, foi a partir dos protestos de junho de 2013, que elas passaram a desempenhar função especial na articulação política. Como resultado dessa forma de interação, foram muitas as mudanças operadas no cenário político e social. Bosco (2017, p. 68) destaca a democratização do acesso à fala:

A descrença nas narrativas das grandes mídias, com progressiva relativização dos discursos, a facilidade de auto-organização dos movimentos, o descrédito na política institucional e a operação segundo uma lógica de algoritmos, que agrupam pessoas com preferências e aspirações semelhantes, formando as chamadas "bolhas", que blindam esses mesmos indivíduos contra as informações provenientes de fora e facilitam uma coesão interna radical e excludente.

Uma vez constituída a "bolha", muitas pessoas passaram a receber informações provenientes apenas de certo grupo, intensificando a separação em relação aos demais grupos e alimentando, em muitos casos, sentimentos de hostilidade em relação aos "outros". A combinação entre política e paixão tornou-se bastante evidente e passaram a proliferar frases de efeito, em tom de verdade absoluta, além dos

chamados "memes", espécies de charges contemporâneas e digitais, com conteúdo em forma de imagens estáticas ou com movimentos, geralmente, em tom irônico e/ou engraçado, muitas vezes reduzindo e limitando as discussões. "Guerras culturais passaram a ser travadas de modo habitual, com verdadeiros linchamentos virtuais" (BOSCO, 2017, p. 12-14)

Essas guerrilhas digitais, com discussões resumidas a memes e/ou poucos caracteres, normalmente, geram mais atritos e atraem visibilidade para as posturas mais radicais de cada grupo.

No contexto da esquerda, partidários de lutas identitárias passaram a policiar com frequência manifestações e postagens em redes digitais, inclusive do ponto de vista da linguagem, corrigindo todo e qualquer comentário que tenha potencial de ofender qualquer grupo, o que gerou a sensação de vigilância constante em prol do "politicamente correto".

Por outro lado, o identitarismo com finalidade violenta e opressiva vem se intensificando na extrema direita, havendo na *deep web* – espécie de zona da internet de difícil detecção -, fóruns anônimos nos quais se estimula o ódio, sobretudo, contra mulheres.

O ápice da influência das mídias digitais ocorreu nas eleições presidenciais, tanto dos Estados Unidos quanto do Brasil. Nos Estados Unidos, desde a eleição de Obama o *Twitter* vinha desempenhando importante papel, que cresceu exponencialmente quando da eleição de Donald Trump. No Brasil, tanto o *Twitter* quanto o *WhatsApp* foram protagonistas da campanha no ano de 2018, e o *Twitter* continua sendo utilizado pelo candidato vencedor como espaço de informação de atos do governo e enunciação de opiniões pessoais sobre assuntos de interesse nacional.

Em 2016, após a vitória de Donald Trump nos Estados Unidos, Mark Lilla escreveu um artigo para o *New York Times* que causou intensa controvérsia. O autor culpou os progressistas de seu país, defensores de pautas identitárias, pela vitória de um candidato tido como autoritário e antiprogressista. Tão polêmico foi o assunto, que o artigo terminou se transformando no livro "O progressista de ontem e do amanhã".

Nesse livro, Lilla (2018) afirma que, os movimentos identitários estão fragmentando em excesso a cena democrática e constituem fatores de risco para a própria democracia. Diz ele, em síntese, que é

preciso estabelecer uma ponderação a respeito do que deve ser prioridade: a luta contra a desigualdade ou a luta identitária, por ser impossível, no cenário atual, a simultaneidade. Ao mesmo tempo, defende que não se deve, necessariamente, pausar todas as demandas de identidade, mas dialogar e fazer concessões para formar coalizões amplas, inclusive com setores que pensam de forma diferente. A prioridade seria avançar na agenda político-institucional. Não obstante os movimentos tenham obtido conquistas importantes, a manutenção de tais conquistas só é possível quando se ganha eleição e quando se dá continuidade no âmbito da política institucional. Sua crítica se dirige a uma alegada falta de visão dos progressistas, que abdicaram do pragmatismo e da ambição de vencer as eleições, quando se apegaram apenas a questões identitárias e não conseguiram fornecer aos americanos uma visão de futuro comum, não conseguiram dialogar com pessoas estranhas ou contrárias às pautas de identidade. Lilla defende que os liberais/progressistas se unam em torno do único conceito que, por sua amplitude, pode reconquistar o imaginário dos americanos, com o oferecimento da proposta de um futuro comum: a cidadania. Ele assevera, ainda, que na atualidade a política identitária não mais busca reparar erros históricos e corrigir distorções; ampara-se, na realidade, em uma falsa política de autoestima e auto definição e expressão, cultivada, sobretudo, nas universidades. O pragmatismo de Lilla sugere que a política institucional deve ter prioridade sobre a política de movimentos e que a persuasão democrática deve prevalecer sobre a necessidade de autoexpressão.

Nesse mesmo sentido, Levitsky e Ziblatt (2018, p. 206-207) defendem a adoção de comportamentos prudentes, "com a contínua observação da própria história e da história de outros países". Propõem a criação de coalizações que reúnam não só pessoas com opiniões convergentes, mas, sobretudo aquelas com opiniões diferentes e até mesmo opostas em algumas questões. Segundo eles, as coalizões mais efetivas são construídas não entre amigos, mas entre adversários. Exemplificam dizendo que, se progressistas fizerem de questões como o aborto a "prova dos nove" para adesão à coalizão, as chances de construí-la com evangélicos e executivos republicanos será nula. Apenas as chamadas alianças difíceis seriam capazes de efetivamente ajudar a construir e sustentar normas de tolerância mútua.

Ainda assim, os citados autores não defendem o abandono das políticas de identidade e/ou a redução da importância das minorias

étnicas. A tese é a de que devem ser adaptadas políticas públicas que beneficiem uma faixa maior da população, evitando a sensação de que apenas alguns setores são agraciados, diminuindo ressentimentos e trazendo pacificação social.

Também no Brasil, as políticas identitárias encontram críticos semelhantes. Pierucci (1999, p. 54-57), por sua vez, aduz que "a fixação na questão identitária possui potencial agregador e totalitário, o que pode ser visto na própria origem da utilização da ideia da diferença, nascida no seio da extrema direita". Deste modo, afirma o autor que, para a direita, abraçar a diferença é tarefa simples, e eles podem facilmente seguir até o fim com esse argumento. Já para a esquerda, não é tão fácil, pois o trabalho com os conceitos precisa ser cuidadoso, refinado e matizado, permeado por noções críticas, o que intelectualiza em demasia a opção pela defesa da diferença. Deste modo, o próprio pensamento identitário sofre com uma elitização decorrente de sua complexidade, muitas vezes de difícil tradução para uma militância efetiva. Além disso, a defesa das identidades gera forte atomização, recaindo, em última análise, na apreciação da diferença e da singularidade de cada indivíduo.

Bosco (2017, p. 23-24) ressalta, ainda, que "os movimentos identitários de esquerda assumiram grande polarização, possuindo tendência à produção de laços baseados em fatores excludentes, traçando uma linha clara entre os grupos".

Além disso, argumenta-se que as identidades são fluidas e que outras diferenças se cruzam e geram diferentes interesses e posições: mulheres negras e homens negros, por exemplo, possui em comum a opressão do racismo, mas os homens negros não compartilham das singularidades experienciadas pelo gênero feminino.

Todos esses fatores, aliados ao resultado negativo nas eleições, teriam contribuído para uma crise do sistema democrático.

Por outro lado, partidários da luta identitária e do multiculturalismo relembram a todo instante, que o ideal igualitário foi construído sobre os escombros das identidades e da dignidade de muitos povos e baseado na subalternidade de grupos inteiros, tais como, negros e mulheres. Alegam que existem opressões que vão muito além do aspecto puramente econômico.

Fraser (2006, p. 297) afirma que "a justiça implica, ao mesmo tempo, a redistribuição e o reconhecimento". Ela distingue a injustiça

tiça econômica da injustiça cultural, embora afirme que ambas se encontram entrelaçadas. Para resolver a injustiça econômica, faz-se necessária a redistribuição. Para a injustiça cultural, o reconhecimento. Não obstante as políticas de redistribuição e de reconhecimento pareçam impossíveis de exercício simultâneo, no que ela chama de dilema de redistribuição-reconhecimento (já que uma busca a diferenciação, enquanto outra busca a igualdade). Nancy Fraser defende uma posição crítica que permita conciliar reconhecimento cultural e igualdade social, de modo que um conceito sustente o outro, ao invés de aniquilá-lo. Sua proposta implica adotar, ao invés das medidas afirmativas (que buscam corrigir injustiças sem abalar as estruturas que as engendram), o que chama de medidas transformativas, que remodelem todas as estruturas. Trata-se, como se vê, de um projeto ambicioso, de reformulação social, econômica e política.

Nessa mesma linha, Silva (2008, p. 116-118) afirma que:

Caso se considere que a democracia liberal e as instituições estão se fragmentando em razão das políticas de identidade, não são estas que devem parar, e sim a democracia que precisa ser aprofundada e expandida, com desconstrução de instituições e estruturas, as quais foram pensadas exclusivamente para sociedades homogêneas, que, na prática, não existem.

Deste modo, percebe-se que a ideia de persistir com as lutas identitárias envolve, em alguns casos, o questionamento do próprio modelo democrático em vigor. Diz Silva (2008, p. 50), "que é o processo da própria contestação que garante a democracia da democracia".

Se o modelo de democracia em vigor, não oferece possibilidade de agregar a pluralidade das demandas existentes, quais as alternativas?

Os adeptos de modelos pluralistas parecem oferecer as melhores opções. Eles entendem, que o conflito não só é inerente ao processo democrático, como também é bem-vindo. Uma das principais propostas é a de fóruns que possam acomodar as divergências. Uma crítica pertinente que se faz, todavia, "é a de que o pluralismo não dispõe de recursos para resolver conflitos persistentes, como os religiosos e outros que promovem intensa segmentação" (CUNNINGHAM, 2009, p. 91-101).

Além dos pluralistas clássicos, é importante mencionar os pluralistas radicais, com destaque para Chantall Mouffe. Para a pensadora, o antagonismo e o conflito são categorias centrais do político e o dissenso é de fundamental importância para a democracia. Todo consenso geraria exclusão. A autora assume que os indivíduos atuam na política, movidos, por interesses, razão e paixão. A ideia de um mundo pautado pelo consenso seria antipolítico. Ela afirma o caráter conflituoso das sociedades contemporâneas e a impossibilidade de erradicação dos conflitos. "Em vez de eliminar o conflito, deve-se torná-lo compatível com a democracia" (MOUFFE, 2015, p. 2-3).

A tarefa da democracia seria transformar o antagonismo, que lida com o conflito em termos de amigos/inimigo, em agonismo, quando o inimigo passa a ser visto como adversário que não será eliminado e, sim, tolerado. Para Mouffe (2015, p. 4-5), "cabe à política, justamente, a tarefa de domesticar a hostilidade e resolver o conflito". Assim, a questão identitária não seria escamoteada, e sim posta em evidência e solucionada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise democrática, tão em evidência nos nossos dias, tem relação direta com as políticas de identidade? Foram os partidários dessas lutas que polarizaram a cena política, ou foi a reação injusta de pessoas ressentidas que perderam privilégios? A democracia está abalada em razão dos conflitos identitários, ou pela primeira vez na história grupos antes silenciados estão tendo voz, de modo que somente agora a democracia está, realmente, abarcando uma maior parte da sociedade?

São muitas as questões que podem ser suscitadas, quando se pensa no impacto das políticas de identidade sobre a democracia.

Pudemos expor e analisar posições as mais diversas. Autores como Mark Lilla, Pierucci, Safatle e Levistky defendem, cada um à sua maneira, que as aspirações identitárias precisam ser canalizadas de outra forma e não devem ser priorizadas ou, no mínimo, não devem ser postas sob a grande visibilidade, sob a pena de afastar boa parte do eleitorado e facilitar a ascensão de governos com pretensões totalitárias.

Outros, como Nancy Fraser e Sérgio Silva, entendem que, se a democracia está em crise, é porque o modelo em vigor não atende às demandas existentes, sendo necessária a sua reformulação.

Dentre os muitos modelos democráticos propostos, destacamos o pluralismo radical de Chantal Mouffe, com sua ideia de transformação do antagonismo em agonismo.

Todavia, quando se pensa em modelos democráticos e alteração das estruturas, recaímos mais uma vez em questões pragmáticas: Como fazer? E assim caminhamos em círculos, retomando pensadores como Lilla, Levitsky e Ziblatt, que defendem a necessidade de ganhar eleições para poder agir, e de efetivar coalizões e buscar consensos, acomodando os conflitos.

Historicamente, a questão é muito recente; inexistem dados empíricos que possibilitem analisar com segurança, o impacto das transformações das relações políticas e sociais nos últimos anos. O tema permanece, pois, aberto. Por ora, o que parece certo é que os partidários das políticas identitárias não estão dispostos a abrir mão de suas pretensões, retroceder ou regatear sua visibilidade e seus direitos.

## REFERÊNCIAS

BOSCO, Francisco. **A vítima tem sempre razão?** Lutas identitárias e o novo espaço público brasileiro. São Paulo: Todavia, 2017.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia**. Uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas de justiça numa era "pós-socialista". **Revista Cadernos de Campo**, São Paulo, v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/50109>. Acesso em: 24 abr. 2021.

LEVITSKY, Steven. ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LILLA, Mark. **O progressista de ontem e o do amanhã**. Desafios da democracia liberal no mundo das políticas pós-identitárias. São Paulo: Cia das letras, 2018.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o político**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

PIERUCCI, Antônio Flavio. **Ciladas da diferença**. São Paulo: 34. 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, Sérgio Luiz Pereira. **Sociedade da diferença**: Formações Identitárias, Esfera Pública e Democracia na Sociedade Global. Rio de Janeiro: Mauad, 2008.

# **EFEITOS DO DISCURSO ELEITORAL ANTIDEMOCRÁTICO NA ERA DA PÓS-VERDADE**

**Caio Rodrigues Gonçalves**

Graduado em Direito e Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Advogado.

## **INTRODUÇÃO**

As democracias modernas estão postas à prova em um contexto, "no qual seus cidadãos encontram-se trancados em grupos partidários, protegidos pelo filtro de suas bolhas, com perda da noção de realidade compartilhada e da habilidade de se comunicar com as diversas linhas sociais e sectárias" (KAKUTANI, 2018, p. 10). Seria a denominada sociedade pós-verbo, na qual o anti-intelectualismo se assenta (STRECK, 2018, s.p.).

Nesse contexto de declínio da verdade, o discurso democrático passar a ter relevo ainda maior, sobretudo, no período eleitoral, na medida em que pressupõe a defesa das instituições de Estado, das minorias enquanto nesta condição e da legitimação do modelo de representação adotado.

De outro modo, o iminente discurso antidemocrático, que resulta na ascensão de governos populistas, busca minar a credibilidade da democracia, muitas vezes utilizando a desinformação, disseminada pela nova infraestrutura da tecnologia digital, como política de campanha e, eventualmente, como modo de governar.

Faz-se, pois, uma análise da importância do discurso nos contextos eleitoral e governamental, com base na ideia de democracia deliberativa adaptada da razão comunicativa de Habermas, para, após, analisar os exemplos de nações que sucumbiram ao modelo antidemocrático, com o objetivo de, ao final, demonstrar a necessidade do retorno da prática discursiva democrática para a manutenção das bases democráticas solapadas pelo declínio do verbo.

## **1 A DEMOCRACIA NO DISCURSO**

Diversas concepções de democracia e de modelo de Estado foram implementadas ao longo do desenvolvimento das sociedades

políticas, culminando nas concepções contratualistas modernas, a exemplo de Rousseau – que nega a possibilidade de representatividade –, e mesmo de Locke – que passa a se preocupar com os princípios constitucionais liberais.

Entretanto, um modo mais racional de entender a práxis democrática foi exposto nas ideias de Habermas, com seu modelo deliberativo-argumentativo. Nas palavras de Campos (2016, p. 92), ao enunciar o que seria a origem da razão discursiva, afirma que esta se caracteriza pela pressuposição de “condições ideais de diálogo entre os sujeitos, a fim de que as melhores razões prevaleçam no embate discursivo”. Seria, portanto, a base estrutural da teoria habermasiana.

Há, ainda, uma pilastra teórica fundamental sobre a qual foi construída a teoria da razão discursiva, oriunda de uma mudança de objeto da Filosofia moderna, hoje denominada de Reviravolta Linguístico-Pragmática. Por meio dela, foi possível reconhecer à necessária intersubjetividade no processo de conhecimento, culminando na impossibilidade de conhecer do sujeito isolado no mundo.

De acordo com Oliveira (2006, p. 13), ao estabelecer o pensamento gadameriano como ponto central da reviravolta filosófica, Gadamer “parte de Kant para ir além de Kant, na medida em que pretende precisamente mostrar que a constituição do sentido não é obra de uma subjetividade isolada e separada da história, mas só é explicável a partir de nossa pertença à tradição”. E a manifestação de sentido é precisamente a linguagem.

Foi fundamental tal concepção, tendo em vista que as decisões comunitárias numa democracia, segundo a ideia de Habermas, “teriam necessariamente de ser fruto de um embate intersubjetivo, argumentativo, de livre manifestação de pensamento, para que, ao final, as melhores razões possam ser prevalecentes e, conseqüentemente, legitimadas popularmente” (HABERMAS, 2012, p. 10).

Estabelece-se, portanto, um modelo de democracia, no qual todas as vozes têm de estar representadas, num ambiente livre de censura ideológica e mesmo de superposições hierárquicas. A comunicação nessa estrutura consiste na razão discursiva, pressupondo uma ampla gama de argumentos, devidamente discutidos e lapidados, para posterior concretização da vontade legítima do povo, estabelecida pelos representantes devidamente instituídos (a ideia de representação é mais clara após o advento da teoria do poder constituinte de Sieyès).

Percebe-se, pois, que a modernidade se adequou em parte a essa lógica discursiva, na medida em que as democracias, principalmente, ocidentais, instituíram modelos representativos que, em tese, não discriminam qualquer posição ideológica, bem como garantem o direito de fala a grupos minoritários, estabelecendo uma oposição necessária à maioria eventual (realizada necessariamente por meio do discurso).

No Brasil, por exemplo, após a Constituição Federal de 1988, ficou bastante clara a ideia de representatividade de grupos minoritários, garantindo a estes, a possibilidade de manifestação sem censura, tal qual estabelecida em seu artigo 53 (BRASIL, 1988). O constituinte originário já prenunciava a importância do discurso e o efeito que ele é capaz de surtir perante a sociedade, mesmo que numa posição contramajoritária.

Do mesmo modo, diversas outras repúblicas estabeleceram garantias semelhantes em seus textos constitucionais, a exemplo da Turquia pré-Recep Tayyip Erdogan, que no artigo 83, da então Constituição de 1982, estabelecia a imunidade parlamentar ampla e irrestrita (TURQUIA, 1982); e, dos Estados Unidos da América, que assim também dispõe em sua Seção 6 (ESTADOS UNIDOS, 1787).

Desse modo, as condições pressupostas no ideal de Habermas estariam, em tese, parcialmente atendidas nas democracias liberais (por mais que a ampla participação argumentativa ainda não plenamente desenvolvida). Garantido o ambiente democrático, as eleições tornam-se condições obrigatórias para a manutenção do modelo, e, dessa forma, devem transcorrer absolutamente dentro das regras democráticas, com total vedação ao retrocesso em termos de ideias autoritárias, antidemocráticas e subversivas.

O discurso de eleição que, eventualmente, pode tornar-se discurso de governo, tem de ser no sentido de buscar a melhor razão argumentativa, seja ela de qual ideologia for. Não significa, obviamente, que não possa ser defendida uma política pública com base em valores morais, religiosos ou de outra ordem, mas, necessariamente, tem de haver um desenvolvimento argumentativo capaz de suplantar logicamente a contra-argumentação oposicionista.

De outra forma, o discurso eleitoral – teoricamente vinculante ao eleito –, que não se atém ao ideal democrático pode abrir margem para a investida anti-minoritária, ocasião em que as instituições são

postas em pressão, podendo ou não sucumbir na defesa republicana e das garantias historicamente consolidadas;

## **2 O RETORNO DO AUTORITARISMO NOS GOVERNOS DA PÓS-VERDADE**

Em contradição ao ideal de democracia enunciado, as sociedades políticas de diversas regiões do mundo estão vivenciando, na prática, os efeitos dos discursos eleitorais antidemocráticos levados a cabo pelos mandatários eleitos legitimamente pelo voto popular. A vinculação ao discurso, essencial para a garantia da vontade do povo representada, torna-se um obstáculo real e, por vezes, intransponível para a consecução das garantias que livram um Estado do autoritarismo.

Esse fenômeno é facilmente verificado nos recentes governos caracterizados de extrema direita, tal qual o norte-americano e o turco, nos quais há uma substituição do debate executivo-congresso, para um verdadeiro endosso de posições compartilhadas por um determinado grupo via redes sociais.

A verdade, antes tida como essencial para o discurso, passou a ser cada vez mais escassa em debates nessas comunidades. Não que a ausência de verdade já não fosse verificada em toda a história política, já que "a veracidade nunca esteve entre as virtudes políticas, e mentiras sempre foram encaradas como instrumentos justificáveis nestes assuntos" (ARENDRT, 2017, p. 15), mas passou-se a apelar para os sentimentos de medo e raiva da população, em detrimento do debate sensato, fato que ocasiona a corrosão das instituições democráticas e dá ares de legitimidade à sabedoria das multidões.

Desse modo, com o discurso viciado, rompe-se o ideal argumentativo habermasiano, na medida em que as razões sequer podem ser levadas em consideração, para deliberação em relação à sobressalente. Como consequência, a vontade popular manifestada pelos representantes torna-se ilegítima e a democracia corre sérios riscos de sucumbir.

Na Turquia, após a virada autoritária de Erdogan, houve uma abrupta dissolução democrática, por meio da qual foram cerceados diversos direitos relacionados à liberdade política, à imparcialidade do Judiciário e até mesmo à inexistência de terrorismo no território

nacional. Como consequência, o número de turcos que pediram asilo em todo o mundo aumentou em 10 mil em 2017, chegando a mais de 33 mil (ACNUR, 2017).

Nos Estados Unidos, após uma sequência de discursos belicosos de Donald Trump em campanha, que foram efetivamente utilizados como planos de governo, diversos direitos sociais foram mitigados e as liberdades típicas da nação norte-americana foram paulatinamente relativizadas. Segundo relatório da Human Rights Watch (2018), houve uma queda na implementação de políticas públicas relacionadas ao encarceramento em massa, às disparidades raciais, à política de drogas e policiamento, aos incidentes de crimes de ódio, entre diversas outras áreas sensíveis e somente tratadas a contento em uma democracia firme.

Os exemplos são diversos e constituem uma verdadeira tendência antidemocrática em curso na política pós-moderna, sobretudo, em países ocidentais. Assim como Turquia e Estados Unidos, também servem como alerta as tendências autoritárias verificadas na França, por meio do expressivo crescimento de ideias anti-migratórias nas eleições presidenciais de 2017; na Venezuela, em virtude do crescente desrespeito à oposição, até mesmo com a dissolução do Congresso; em Filipinas, pelo desmedido desprezo às minorias étnicas e religiosas.

Percebe-se que nessas situações de fragilidade democrática, houve um anterior discurso que minava a credibilidade da democracia, diminuía a possibilidade de ampla participação popular nos processos decisórios e utilizava um número crescente de notícias e eventos inverídicos como argumentação, para a implementação de determinada medida de governo. É o contrário do ambiente ideal de desenvolvimento democrático e, por consequência, se não combatido, tende a consolidar um poder antipopular.

### **3 RETOMADA DISCURSIVO-DEMOCRÁTICA**

Percebida a possibilidade de degradação da democracia caso o ambiente ideal de desenvolvimento não seja estabelecido, devem ser restauradas as premissas básicas para a legitimidade de um governo popular. Tem de haver, necessariamente, uma retomada do discurso democrático, fundado em argumentos lógicos e numa perspectiva intersubjetiva e de debate.

A problemática principal ainda está na incapacidade dos opositores do anti-intelectualismo e do populismo crescente, "em subverter a lógica de degradação da verdade com vistas a defender os valores que sustentam a coesão, ordem e progresso da sociedade, que são a verdade, a honestidade e a responsabilização" (D'ANCONA, 2018, p. 100).

Esforços vêm sendo percebidos, notadamente, nas tentativas ainda frustradas dos desenvolvedores digitais, de desenvolver algoritmos capazes de identificar notícias ou afirmações manifestamente inverídicas sobre os mais diversos assuntos. Todavia, por mais que o restabelecimento posterior da verdade seja fundamental para o julgamento popular, não é esta a medida principal para o enfrentamento às *fake news* e à ascensão autoritária-populista. Nem mesmo são esses os maiores problemas ocasionados pelo discurso antidemocrático.

Complementarmente, tem de ser fortalecido todo o ideal democrático moderno, com sua principiologia intangível. As casas legislativas devem ser espaços de maior representatividade, com ampla possibilidade de participação e influência das minorias. Também não pode ser relativizada a importância da liberdade de imprensa para a garantia da liberdade política, tendo em vista, que "a imprensa livre e idônea tem uma função enormemente importante a cumprir e pode perfeitamente ser chamada de quarto poder do governo" (ARENDR, 2017, p. 46). Ademais, a estrutura de participação popular deve ser ampliada, com um aprimoramento dos meios de participação direta e com a aproximação do representante ao representado.

Não há, portanto, outro modo de defesa da democracia liberal que não passe pela lógica discursiva. E, dentro dessa lógica, o modelo que tende a ampliar a legitimidade popular e a garantia de direitos sociais básicos e, historicamente consagrados, é o que permite a prevalência dos melhores argumentos, num debate travado no campo da razão, livre de amarras ideológicas censurantes, tal qual buscou enunciar Habermas com sua teoria da razão comunicativa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a tendência política de enfraquecimento da democracia liberal, houve uma contínua subversão da lógica discursiva, que passou a não mais servir para identificação das melhores razões, mas sim, para a concretização de ideologias que buscam, de algum modo,

estabelecer uma nova forma de governar, já existindo exemplos práticos da redução da qualidade democrática, em nações nas quais os governantes puseram em prática os ataques anunciados em campanha.

Desse modo, com o fito de fortalecer o ideal democrático, deve ser construído um ambiente propício para a ampla participação popular, no qual haja uma discussão de razões diversas, subsistindo somente aquela que melhor represente os anseios populares – não necessariamente majoritários –, e que seja logicamente aceitável dentro de uma perspectiva argumentativa.

Apropriando-se da teoria da razão comunicativa de Habermas, bem como a associando à democracia, tem-se que o discurso eleitoral, eventualmente governamental, constitui importante fator de legitimação popular. Nesse sentido, o discurso antidemocrático, seja ele em que período for, constitui um ataque à própria ideia da necessidade de legitimidade popular, tornando possível a ascensão do autoritarismo.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. **Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2017**. Disponível em: <https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2019.

ARENDT, Hannah. **Crises da República**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 2 abr. 2021.

CAMPOS, Juliana Cristine Diniz. **O povo é inconstitucional: Poder Constituinte e democracia deliberativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

D'ANCONA, Matthew. **Pós-verdade**. A Nova Guerra Contra os Fatos em Tempos de Fake News. Barueri: Faro Editorial, 2018.

ESTADOS UNIDOS. **Constitution of the United States**. Disponível em: [https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm). Acesso em: 19 ago. 2019.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. v. I, 2. ed. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report. Estados Unidos**: eventos de 2018. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/world-report/2019/country-chapters/326095>. Acesso em: 15 mai. 2019.

KAKUTANI, Michiko. **A morte da verdade**. Notas sobre a mentira na Era Trump. Tradução: André Czarnobai e Marcela Duarte. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.

OLIVEIRA, Manfredo. **A Reviravolta Linguístico-Pragmática na Filosofia Contemporânea**. São Paulo: Loyola, 2006.

STRECK, Lenio Luiz. O caso do STF e as fake news: por que temos de ser ortodoxos! **Conjur**. 18 abr. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-18/senso-incomum-stf-fake-news-temos-ortodoxos>. Acesso em: 01 ago. 2019.

TURQUIA. **Turkiye Cumhuriyeti Anayasasi**. Disponível em: <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa.htm>. Acesso em: 23 mar. 2019.

# ENSINO DO DIREITO ELEITORAL COMO FERRAMENTA DEMOCRÁTICA DE CIDADANIA E DA INFORMAÇÃO ELEITORAL<sup>2</sup>

## **Bleine Queiroz Caúla**

Doutora em Direito, linha Estratégia Global para o Desenvolvimento Sustentável - Universidade Rovira i Virgili, Tarragona, Espanha. Coordenadora do Seminário Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional. Professora Assistente da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). E-mail: bleinequeiroz@yahoo.com.br. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-0033-8242>

## **Dayane Nayara Alves**

Mestra em Direito Econômico e Desenvolvimento pela UCAM-RJ. Foi aluna regular da disciplina de Direito e Economia do PPGD UFRJ, 2018.1. Especialista em Direito Fiscal pela Puc-Rio, 2018.

## **Júlia Maia de Meneses**

Professora Universitária. Coordenadora do Evento Colóquio de Antropologia Jurídica do qual resulta a obra Colóquio Jurídico interdisciplinar, já em seu quarto volume. Autora do livro Fidelidade Partidária e Separação de Poderes: conflitos e insuficiências na democracia brasileira. Doutoranda em Direito Constitucional Público e Teoria Política pela Unifor (bolsista Funcap). Mestra em Direito Constitucional pela Unifor. E-mail: [juliamaiameneses@gmail.com](mailto:juliamaiameneses@gmail.com). ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2838-1549>.

## **INTRODUÇÃO**

O ensino jurídico no Brasil foi atingido pela febre da educação à distância, agravada pela mercantilização dos cursos de graduação em Direito. Tal fato tem provocado embate entre o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e o Ministério da Educação e Cultura (MEC). A OAB Nacional e as seccionais demonstram preocupação e fazem oposição, pois ensinar Direito totalmente a distância, implica em formar bacharéis desconectados com a realidade social, política e ambiental.

O Decreto nº 9.235/2017, em seu artigo 41, determina a prévia manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil acerca da autorização do Ministério da Educação e Cultura, destinada à oferta de cursos de graduação em Direito. O papel da OAB nesses processos é respaldado, também, na Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil).

<sup>2</sup> Artigo lapidado pelas autoras subscritas. A ordem da autoria obedeceu ao critério alfabético.

O MEC, no âmbito da sua competência, analisa a possibilidade de autorizar a abertura de cursos de graduação *online* de Direito. Há um interesse empresarial considerável em torno desses cursos *online* de Direito para reduzir custos operacionais e aumentar a lucratividade. No entanto, até o momento estão autorizados o curso a distância de Gestão de Serviços Jurídicos e Notariais (Tecnológico) e o Curso Superior de Tecnologia em Serviços Jurídicos. Em 2017, o Centro Universitário Internacional (Uninter), recebeu autorização para ofertar 3 mil vagas do curso a distância de Gestão de Serviços Jurídicos e Notariais (Tecnológico).

A advocacia viverá tempos nebulosos com a categoria de tecnólogos de serviços jurídicos, não bastasse à lentidão para votação, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei 6689/2013, proposto pelo Deputado Federal André Figueiredo, representante do Ceará, que propõe a fixação do piso salarial para o advogado privado. A tramitação aguarda Parecer do Relator na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), acesso em abril de 2021.

O Decreto 10.195/2019, art. 24, incisos II e III, dispõe sobre a competência de a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância; emitir parecer nos processos de credenciamento e reconhecimentos de instituições de educação superior para as modalidades presencial e a distância.

Entrementes, no final do ano de 2019 e começo de 2020, o cenário educacional sofreu um baque: a Pandemia da COVID-19. Universidades, professores e alunos se reinventaram para o enfrentamento do isolamento não apenas social, mas da educação presencial. Contudo, a solução não foi adotar a modalidade da educação à distância. O modelo predominante foi e continua sendo o ensino remoto em tempo real professor e aluno em sala virtual. Professores e alunos interagindo nas salas das principais plataformas digitais. Estudiosos da pesquisa sobre ensino jurídico, como Horácio Wanderlei Rodrigues, defendem o ensino híbrido e os cursos de graduações terão que acompanhar essa evolução.

O objeto de estudo é demonstrar a intrínseca relação do professor universitário no processo de aprendizagem do graduando em Direito, de modo a salvaguardar a qualidade e o senso de diálogo do aluno nas salas de aulas (presencial e/ou remota – ensino híbrido). A pesquisa faz um recorte no ensino do direito eleitoral como ferra-

menta democrática de cidadania, defende a sala de aula (física ou remota), como o ambiente propício para o diálogo com a democracia, acesso à justiça, cidadania. Nesse universo, aluno e cidadão estão de mãos dadas. É na democracia que o cidadão exercita a liberdade de voto, de expressão e da autonomia da vontade.

Assim, para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se uma abordagem quantitativa e qualitativa, voltada a aprofundar e compreender o debate sobre ensino do direito eleitoral como ferramenta democrática de cidadania. A pesquisa é descritiva e exploratória, visto que conceitua, explica, descreve, interpreta, inova, discute e esclarece os fatos.

O estudo está dividido em quatro seções. Inicia-se com notas introdutórias, seguida da segunda seção, ensino do direito eleitoral como ferramenta democrática de cidadania. A terceira seção analisa a sala de aula remota e o cenário digital de ensino jurídico. Encerra-se o estudo com as considerações finais, em que pese o melhor entendimento da autoria subscrita.

## **1 ENSINO DO DIREITO ELEITORAL COMO FERRAMENTA DEMOCRÁTICA DE CIDADANIA**

Em um momento de plena vivência da *Sociedade do Espetáculo*, expressão cunhada na obra de Guy Debord (1997), onde os discursos dos políticos pautam-se no espetáculo, na política e na mídia, bem como o advento de uma disseminação em massa digital de "fake news", dentre outros, realça o dever de o professor dos cursos de graduação em Direito sedimentarem o discurso sobre a democracia, justiça, cidadania na sala de aula, independentemente de sua área de conhecimento, posto que, o sistema democrático comporta e influencia todo o cenário do judiciário nacional.

A crise da educação, vivenciada como reflexão de uma crise política maior, "é capaz de ser sentida como um desarranjo social, cujas demonstrações práticas se dão, efetivamente, através das marcas da própria violência verbal constatada em um cenário eleitoral" (BARRETO, 1992, p. 63).

Sobre a crise da educação jurídica desde os tempos de Pré-Pandemia da COVID-19, Horácio Wanderlei Rodrigues (2000, p. 135) lembra:

[...] é bastante complexa e múltiplas as tentativas de explicitá-la, muitas vezes através de fórmulas ingênuas e simplistas. A não compreensão de seu aspecto multifacetado, que atinge diversas instâncias e níveis, é um dos problemas centrais que reveste muitas das respostas que vêm sendo apresentadas. Outro, não menos grave, é a negação de seus elementos próprios, internos, vendo-a como mera consequência de uma crise político econômica. Também o seu oposto, ou seja, **a visão da crise do ensino jurídico meramente como uma crise interna e desvinculada das questões políticas, econômicas, sociais e culturais**. A busca de um entendimento da atual situação do ensino do Direito exige uma análise integral e sistematizada, que permita compreender essa realidade. (GRIFADO)

No cenário de crise educacional, pedagogicamente a Resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE), nº 09/2004, foi assertiva ao trazer que a graduação em Direito deve prosperar para uma postura reflexiva e de visão crítica, que fomente a capacidade e a aptidão para a aprendizagem autônoma e dinâmica. O artigo 3º dispõe:

O curso de graduação em Direito deverá assegurar, no perfil do graduando, sólida formação geral, humanística e axiológica, capacidade de análise, domínio de conceitos e da terminologia jurídica, adequada argumentação, interpretação e valorização dos fenômenos jurídicos e sociais, aliada a uma postura reflexiva e de visão crítica que fomente a capacidade e a aptidão para a aprendizagem autônoma e dinâmica, indispensável ao exercício da Ciência do Direito, da prestação da justiça e do desenvolvimento da cidadania.

É na sala de aula que são travados debates, troca de experiências, aprendizagem baseada em problema, estudo de casos. A visão humanista do profissional do direito é fomentada, principalmente, nas disciplinas de estágio, no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), utilizando a escrita criativa, no Núcleo de Mediação e Conciliação. O aluno protagoniza a advocacia nos Escritórios ou Núcleos de Prática Jurídica. Nessa senda, "a Resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE), nº 09/2004, avançou quando trouxe as competências e habilidades desejadas ao novo contexto do ensino do direito" (HOLLANDA; CAÚLA, 2015, p. 26).

A partir da Constituição Federal de 1988, o cenário deveria ser de um ensino jurídico mais democrático e politizado. Entretanto, vivenciam-se grandes inovações jurídicas, “a eclosão social ao acesso digital acabou por expandir a democracia brasileira” (DUNKER, 2019, p. 122). Todavia, o cenário é outro. Dois fatores são primordiais: o pensamento arcaico e ultrapassado de retórica política ser acessível a uma pequena parcela da sociedade, vulgo, a elite. Em consequência, os governantes agem influenciados totalmente por esse escopo, vez que optam por ainda tratar o eleitor com a velha política do pão e circo, pois não é interessante, para os chefes de Estado, a população politizada, tendo em vista, que a desinformação oferta maior facilidade às engrenagens corruptas, dentre outras afrontas ao bem comum. Para tanto, é neste momento que o educador jurídico já começa a combater a corrupção, bem como passa a exercer papel de guardião da Constituição e democracia, deixando de lado, obviamente, interesses partidários e trazendo para a ambiência da sala de aula um discurso robusto e aclarador.

Em termos didáticos, importa afirmar que o ensino do Direito continua adotando, basicamente, a mesma metodologia da época de sua criação: a aula-conferência, técnica preferencial do ensino tradicional. A maior parte dos seus professores possui uma formação pedagógica insuficiente (ou mesmo nenhuma preparação didático-pedagógica), e na sala de aula se restringem a expor o ponto do dia, comentar os artigos dos códigos e contar casos de sua vida profissional, adotando um ou mais livros-texto, que serão cobrados dos alunos nas verificações. Ou seja, “um monólogo em que o aluno não protagoniza o seu conhecimento e nem direito de voz” (RODRIGUES, 2005, p. 53).

O debate na sala de aula remete à democratização e politização, estando o sufrágio imbricado com essa questão. Aqui se insere um olhar de *lince* no ensino do Direito Eleitoral. Insta citar o §3º, do artigo 5º, da Resolução CNE nº 5, de 17 de dezembro de 2018, atualizada pela Res. CNE/CES nº 2, de 19 de abril de 2021:

Art. 5º. O curso de graduação em Direito, priorizando a interdisciplinaridade e a articulação de saberes, deverá incluir no PPC, conteúdos e atividades que atendam às seguintes perspectivas formativas:

[...]

§ 3º Tendo em vista a diversificação curricular, as IES poderão introduzir no PPC conteúdos e componentes

curriculares visando desenvolver conhecimentos de importância regional, nacional e internacional, bem como definir ênfases em determinado(s) campo(s) do Direito e articular novas competências e saberes necessários aos novos desafios que se apresentem ao mundo do Direito, tais como: Direito Ambiental, Direito Eleitoral, Direito Esportivo, Direitos Humanos, Direito do Consumidor, Direito da Criança e do Adolescente, Direito Agrário, Direito Cibernético e Direito Portuário. (GRIFO DAS AUTORAS)

Parece-nos um equívoco que a disciplina de Direito Eleitoral fique à margem da discricionariedade de a Instituição de Ensino Superior introduzir no conteúdo do seu curso de Direito. Dito de outro modo, ofertar como disciplina quando for da sua conveniência. Decerto, não se olvida que são muitas disciplinas importantes para a formação jurídica do aluno. No entanto, o ensino do conteúdo do Direito Eleitoral é fundamental para a democratização e cidadania do aluno.

O interesse na pesquisa científica no campo da Direito Eleitoral pode está condicionado ao seu estudo nos cursos de graduação em Direito no Brasil. No Ceará foi criado, no ano de 2017, um Congresso para fomentar o interesse de pesquisadores não apenas ministrarem palestras, mas escreverem de modo que a sociedade seja beneficiada com o avanço do Direito Eleitoral e seja protagonista da Reforma Política.

O Congresso Cearense de Direito Eleitoral (CONCEDE), surge no cenário acadêmico a partir da necessidade de mais debate científico entre Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais, pesquisadores, advogados militantes na área eleitoral, professores, acadêmicos de Direito. Temas como propaganda eleitoral, financiamento de campanhas, prestação de contas, contencioso eleitoral, reforma eleitoral e política, mulher na política, sustentabilidade e eleições, dentre outros, são tratados no evento em nível nacional. O conclave lotou, nas duas edições já realizadas, um auditório de seiscentos (600) lugares na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Isso demonstra que a sociedade quer e precisa do Direito Eleitoral. É o que se chama de direito à informação eleitoral – uma simbiose da democracia e cidadania.

Contudo, enquanto a disciplina de Direito Eleitoral for uma faculdade e não obrigatoriedade nos currículos universitários brasileiros, a pesquisa sobre ele avançará pouco. Os tribunais eleitorais são compostos por bacharéis em Direito que podem nunca ter estudado o Direito Eleitoral nos bancos universitários. A título de bom exemplo, a Universidade de Fortaleza (UNIFOR), em uma das reformas do currículo da graduação em Direito, inseriu o Direito Eleitoral como disciplina obrigatória, no 9º semestre, tendo como pré-requisito a disciplina de Direito Constitucional II. Mesmo assim, ainda percebe-se uma baixa escolha dos alunos por temas eleitorais no TCC. Já na Universidade Federal do Ceará (UFC), a disciplina de Direito Eleitoral é optativa.

A Escola de Direito da Pós-Graduação da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), dispõe de especialização em Direito e Processo Eleitoral. A pesquisa em Direito Eleitoral significa uma sociedade que avança. Com isso, é possível pensar de fato na Reforma Política no Brasil. Uma sociedade desconectada com o Direito Eleitoral não pode dizer-se viver no Estado Democrático de Direito. Durante muito tempo o conceito de cidadania esteve adstrito ao direito de voto. Questão já superada, porém, a cidadania do voto nunca perderá sua importância em qualquer sociedade democrática. Afinal, democracia e eleições estão imbrincadas. O III CONCEDE trará como tema central, "O futuro das eleições e as eleições do futuro", em novembro de 2021. O tema remete ao desafio de tornar o Direito Eleitoral mais familiar dos eleitores.

As eleições de 2018 sedimentaram o ápice da fragmentação do sistema democrático brasileiro, vez que se constatou a morte do diálogo entre os candidatos, bem como no meio dos eleitores. Dialogar constitui uma tarefa comprometida em meio aos ânimos aflorados da sociedade polarizada, dividida em "mortadelas" e "coxinhas" ou em "petralhas" e "bolsominions". O cidadão de centro foi considerado apático ou duas vezes levado ao fogo. Estilo cenário "*Star Wars*", o Brasil dividiu-se. A força dos guerreiros pautava-se no discurso carregado de ódio, misoginia e impaciência. O fato deu-se justamente por faltar ao brasileiro uma maior intimidade com o mundo político.

Em 2019, ainda reclamava a necessidade de incitar interesse do brasileiro aos assuntos políticos, pois a política do pão e circo é a que agrada aos olhos. O bacharel em Direito precisa ser motivado a realmente tomar sua posição de guardião do Estado Democrático de

Direito, posto que, o modelo de educação jurídica existente e sua capacidade de despertar vocações estão intrinsecamente associados aos modos pelos quais se pratica poder em sociedade.

Theodor Adorno (2003, p. 35) traduz a ideia de que, o “objetivo da educação para a democracia é conceder capacidade de expansão da autonomia individual”. Uma democracia com o dever de não apenas funcionar, mas operar conforme seu conceito solicita pessoas emancipadas. Para tanto, uma democracia efetiva somente pode ser imaginada, enquanto uma sociedade de quem é emancipada.

Convém destacar, o quanto essa racionalidade oriunda do processo educacional está fragilizada. Por outro lado, o professor universitário possui o dever de buscar fortalecer a arena de discussão do Direito Eleitoral a qual fortifica a democracia, além do próprio educador também evoluir politicamente, tendo em vista que, atualmente, “uma das maiores críticas da sociedade se assenta no anti-intelectualismo, sendo exigido dos professores e intelectuais, bem como dos políticos, a posição de intermediadores cujo papel seja o de intermediar questionamentos e incitar debates” (SOLANO, 2019, p. 317).

O modelo de professor apontado por Rodrigues, não terá espaço no ensino jurídico digital no qual a transformação não é apenas tecnológica, mas também profissional. O ensino híbrido dará espaço exclusivamente a professores didaticamente tecnológicos, ambientados com as novas ferramentas digitais de ensino. Segue-se com a próxima seção, que traz uma análise da sala de aula remota e o cenário digital do ensino jurídico.

## **2 SALA DE AULA REMOTA E CENÁRIO DIGITAL DE ENSINO JURÍDICO**

A Era da transformação digital nasce em meados de 2010. O mundo digital passou a ser condição para a perenidade de muitos modelos de negócios, dentre eles, o educacional. O modelo centenário de educação no Brasil, pautado na I Revolução Industrial, vai se transformar. Nos dias atuais, o ciclo evolutivo da transformação digital passa pela transição do entendimento da importância para a aceleração da execução prática. É preciso que a Cultura do Digital seja incorporada aos profissionais, para que se tornem agentes de transformação digital, do ensino básico até os cursos superiores. Formar profissionais

da área jurídica que farão transformação nas organizações jurídicas, profissionais da área da saúde (FUSCO, 2021, s.p).

O ano de 2020 ficará marcado na história. A partir dele o cenário da educação mudou no Brasil e no mundo. Na corrida contra o tempo, as Universidades tiveram que remodelar a gestão educacional e, nesse ponto, o ensino do Direito não sofreu considerável solução de continuidade, ao contrário dos cursos de graduação na área da saúde. As Instituições de Ensino Superior, não possuem as mesmas estruturas tecnológicas e condições imediatas de contratação das Plataformas Digitais. Não constitui objeto de estudo analisar todos os impactos da Pandemia no ensino superior público e privado.

Vive-se um tempo de reconstrução da docência. Não há dúvida de que houve impacto na formação jurídica, mas não quer dizer que foi negativo, pois a partir de então, o ensino jurídico passa a moldar-se à Sociedade Digital, preparando profissionais para o mercado de juristas digitais.

O ano de 2020 abre uma linha divisória de ruptura de paradigmas: a educação pautada na I Revolução Industrial e a Educação 4.0. A partir desta, as Universidades se veem pressionadas a estruturarem cursos híbridos na graduação e Pós-Graduação. A solução para a não interrupção do ensino jurídico no isolamento da Pandemia da COVID-19, não foi a modalidade de educação a distância e, sim, do ensino remoto em tempo real (aulas síncronas), que possibilita também ao aluno assistir novamente a aula por meio do link da gravação. Plataformas digitais de ponta permitiram a integração de professores e alunos, o debate não cessou, o aluno continua protagonista da sua aprendizagem. Mas nada é perfeito. Alunos que não têm condições aos meios informáticos, o acesso à *internet*, são os maiores prejudicados com o acesso ao direito fundamental à educação.

É preciso deixar claro que ensino remoto não é igual à educação à distância (EAD). O primeiro permite que o aluno continue integrado na sala de aula remota com o professor e colegas de turma. Mudou o ambiente e foi inserida a tecnologia da informação para o ensino jurídico. Na aula remota o aluno pode interagir, participar, expor seu pensamento, discordar, dialogar.

A Resolução do Conselho Nacional de Educação, nº 5/2018, antecede a Pandemia e já estabelecia, no artigo 4º, incisos, XI - compreender o **impacto das novas tecnologias** na área jurídica; e, XII - **possuir**

**o domínio de tecnologias** e métodos para permanente compreensão e aplicação do Direito, que o curso de graduação em Direito deve possibilitar a formação profissional que revele as competências cognitivas, instrumentais e interpessoais, que capacitem o graduando:

Conforme o normativo supra, no seu artigo 5º, inciso I, no PPC, deverão ser incluídos conteúdos e atividades que atendam perspectivas formativas para a formação geral, que tem por objetivo, "oferecer ao graduando os elementos fundamentais do Direito, em diálogo com as demais expressões do conhecimento filosófico e humanístico, das ciências sociais e das **novas tecnologias da informação** [...]". (GRIFADO)

O cenário normativo afeito às Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito no Brasil, desde 2018, já mostrava sinais de mudanças necessárias para o uso das tecnologias a favor do ensino jurídico, caminhando para a formação de juristas digitais. Contudo, o isolamento social pôs fim às resistências do rompimento da educação centenária. Já no segundo semestre de 2020, boa parte dos alunos já estava ambientada com as aulas síncronas, encontrando nelas, benefícios para a aprendizagem sem o deslocamento para o campus da Universidade.

Insta citar a importante alteração trazida pela Resolução do Conselho Nacional de Educação, nº 2, de 19 de abril de 2021, no tocante a inserção do direito digital como disciplina obrigatória, abrangência de estudos referentes ao letramento digital, práticas remotas mediadas por tecnologias de informação e comunicação no Projeto Pedagógico do Curso (PPC):

II - Formação técnico-jurídica, que abrange, além do enfoque dogmático, o conhecimento e a aplicação, observadas as peculiaridades dos diversos ramos do Direito, de qualquer natureza, estudados sistematicamente e contextualizados, segundo a sua evolução e aplicação às mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais do Brasil e suas relações internacionais, incluindo-se, necessariamente, dentre outros condizentes com o PPC, conteúdos essenciais referentes às áreas de Teoria do Direito, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Penal, Direito Civil, Direito Empresarial, Direito do Trabalho, Direito Internacional, Direito Processual; Direito Previdenciário, Direito Financeiro, **Direito Digital** e

Formas Consensuais de Solução de Conflitos; e (NR)  
(grifo das autoras)

III - Formação prático-profissional, que objetiva a integração entre a prática e os conteúdos teóricos desenvolvidos nas demais perspectivas formativas, especialmente nas atividades relacionadas com a prática jurídica e o TC, além de abranger estudos referentes ao **letramento digital, práticas remotas mediadas por tecnologias de informação e comunicação**. (NR)

O I Encontro Virtual da Associação Brasileira do Ensino do Direito (ADEDi), trouxe como tema central "Educação Jurídica Híbrida, Metodologias Ativas e Inovação Tecnológica", nos dias 22 e 23 de abril de 2021, no YouTube. Na mesa-redonda "Educação Jurídica e transformação digital", Elvis Fusco (2021, s.p.) pondera sobre a Era Digital e a Sociedade Digital:

A Pandemia potencializou os efeitos da utilização do Digital na sociedade, mostrou que vários modelos de negócios, processos sociais e humanos só foram possíveis de continuar acontecendo por meio da utilização da tecnologia da informação e comunicação, e a educação foi um exemplo, o comércio outro exemplo [...]. Transformação do processo de conhecimento analógico para o digital [...]. As profissões estão passando por essa digitalização [...]. O conceito de Educação 4.0 é difundido, mas pouco compreendido [...]. Não é mais optativo um curso de graduação adotar a tecnologia da informação e sim determinante para a existência da área e atuação profissional [...]. A transformação digital é conjunto de conceitos de metodologias que parte do analógico para o digital; do tradicional para o disruptivo; do linear para o exponencial; do obsoleto para o inovador; do engessado para o ágil [...].

De todo o exposto, credita-se muitas perspectivas no ensino híbrido no cenário Pós-Pandemia. Dificilmente a experiência do ensino remoto será retirada dos cursos de ensino superior, notadamente da graduação em Direito, cujas Resoluções CNE/CES aprovadas, apon-

tam para o uso frequente das tecnologias de informação e comunicação na formação do aluno. A próxima sessão analisa a interface transdisciplinar do Direito Digital.

### **3 O DIREITO DIGITAL E SUA INTERFACE TRANSDISCIPLINAR COMO EXPERTISE**

O Direito Digital possui caracteres de especialidade, em virtude do surgimento de inúmeras legislações no tocante a essa área, como se pode ilustrar, com o Marco Civil da Internet, a Lei Geral de Proteção de Dados e a criminalização do *cyberstalking*.

O tempo virtual exige a capacidade de extrapolar as horas do dia por meio da confecção de ações simultâneas, já que a sociedade da informação designa que seus usuários executem um maior número de tarefas a partir de mecanismos digitais (PINHEIRO, 2016). Nesse sentido, a velocidade na tomada de decisões é o combustível para a sobrevivência da sociedade digital.

Hoje, se vive a realidade da agilidade imposta pelas empresas de economia digital, que buscam ultrapassar as barreiras temporais e isto não poderia ser diferente no ambiente jurídico, haja vista que o Poder Judiciário, instituição de extrema lentidão em nosso País se rendeu aos encantos da agilidade do processo eletrônico, mas muito ainda precisa ser aperfeiçoado para garantir a celeridade necessária ao contencioso brasileiro.

É nessa linha de orientação, que a inserção da disciplina de Direito Digital como obrigatória nos cursos de Direito, é necessária e oportuna à dinâmica da academia científica, pois a sociedade vive em constante mudança e/ou transições, como da carta ao e-mail e do telegrama à videoconferência, onde a velocidade é a força motriz para o crescimento espantoso da circulação de informações atualmente.

Tofler (1980) contextualiza que a sociedade da informação teve seu surgimento datado na primeira metade do século XX, momento de implementação da sociedade de massa. Sendo assim, a sua evolução precedeu o surgimento de três ondas fundamentais para garantir esse processo: 1ª) Passar o homem de nômade a sedentário; 2ª) Revolução Industrial; 3ª) Invenção dos grandes veículos de comunicação de massa. A terceira onda, portanto, culminou no surgimento da

tecnologia digital e na consequente criação da *internet* em razão da velocidade na transmissão das informações.

Estamos inseridos na sociedade da informação que trouxe inúmeros ganhos e também desvantagens. A “rede global” de Lévy (2010a e 2010b), ou a “aldeia digital” de McLuhan (2005), permitem as pessoas o fenômeno do “over choice” ou possibilidade de infinitas escolhas, tendo como resultado disso, os inúmeros riscos que corremos ao estar inseridos nesta teia de riquezas e perigos inesgotáveis.

Portanto, surge o primeiro desafio do Direito Digital que justifica a necessidade desta pesquisa, pois a partir da aldeia digital, inúmeros usuários podem ferir o princípio da intimidade ou o sigilo de dados, cuja previsão constitucional se encontra no artigo 5º, X e XII da Constituição Federal de 1988; ou gerar uma ação de responsabilidade civil por danos morais, de acordo com o artigo 186 e 927 do Código Civil; ou inúmeras condutas tipificadas como crime pelo Código Penal a começar pelos crimes contra a honra e a findar na atual importunação sexual; ou na perspectiva do Direito do Consumidor incidir em propaganda enganosa ou abusiva no ambiente de rede; no tocante ao Direito do Trabalho o surgimento de uma nova modalidade laboral desempenhada pelos digitais influencer; e, por fim, no Direito Eleitoral, pode culminar com o direito de resposta e retratação no ambiente de rede. Todos esses cenários trazem incitações para o universo jurídico que precisam ser trabalhadas no intuito de fomentar a cidadania *online*, como é o caso das *fake news* e *deepfakes* nas eleições brasileiras de 2018.

Tais incitações comportam a quebra de paradigmas, a descentralização, a dificuldade em interpor limites territoriais e físicos, a velocidade na tomada de decisões, já que a *internet* gera nações virtuais que comportam pessoas, empresas e instituições de todas as partes do mundo, que apresentam variados interesses.

Para tanto, o grande desafio que gravita à órbita do Direito Digital é fazer com que o estudante de direito enfrente, de maneira adequada, a ponderação entre individualização e globalização na Era Digital, no intuito de estabelecer uma consciência cidadã *online* aos alunos, por meio da criação de uma Cooperativa Logística de Direito Digital (CLDD), dentro das universidades para trabalhar com a prevenção de inúmeros incidentes no ambiente de rede, a exemplo do *body shaming*.

Dito isto, apresentam-se as considerações finais das autoras subscritas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreende-se, que não é possível ao educador jurídico aceder uma função socialmente contundente, se a sua abordagem em sala de aula se limitar à mera exposição de dispositivos legais e posicionamentos doutrinários. Os futuros juristas, que estão sendo lapidados nas universidades, não estarão preparados para pensar "além da caixa", se seus professores não proporcionarem uma educação política voltada às questões sociais.

A transformação tecnológica chegou à educação como aliada da aula presencial, por vezes minada pela educação à distância (aulas assíncronas). É tarefa do professor desconstruir qualquer falsa ideia acerca da Educação 4.0. O mercado precisa de profissionais com competências e habilidades digitais. O Direito Digital acaba de mostrar para que veio. Sua importância está estampada na recente Resolução do Conselho Nacional de Educação, nº 2, de 19 de abril de 2021. Passou na frente do Direito Ambiental e do Direito Eleitoral.

Por fim, a correta aplicabilidade da disciplina de Direito Digital, promoverá a criação de uma Cooperativa de Logística em Direito Digital nas instituições de ensino, para que o cidadão 5.0 (consciente de suas ações em rede) haja de maneira razoável, empática e adequada a gestão de incidentes no ambiente virtual, informando às pessoas que estes podem ser evitados e mediados; melhorando a qualidade do relacionamento digital entre a tríade alunos, funcionários e instituição.

Importante não confundir o benefício da evolução das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para a democratização do acesso ao conhecimento, com a proliferação da modalidade de ensino a distância. As TICs são utilizadas na graduação presencial. Dito de outro modo, o ensino a distância deve constar, no currículo da graduação, no percentual mínimo de disciplinas, notadamente as optativas. A crítica à educação à distância (aulas assíncronas), deve-se ao fato de a atmosfera que a aula presencial e a interação da turma promovem no processo de aprendizagem. O ensino híbrido acumulará os benefícios da sala presencial (sociabilidade) e das aulas remotas (síncronas). Constitui o equilíbrio que permitirá formar juristas digitais.

Reforça-se a necessidade de a disciplina do Direito Eleitoral ser inserida como obrigatória nos currículos da graduação em Direito. Seu conteúdo facilitará a propagação do ensino politizado, de modo a permitir que o bacharel em direito seja capaz de interagir com o público, interpretar uma realidade e reagir diante às adversidades naturais da *práxis* jurídica. Ademais, o que se pode esperar de uma Reforma Política se poucos estudam o Direito Eleitoral. A democracia não começa nele, mas dele depende.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor. **Educação e Emancipação**. Tradução Wolfgang Leo Maar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6689/2013**. Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, para fixar o salário mínimo profissional do advogado privado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=599431>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 25 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. **Resolução CNE/CES nº 9, de 29 de setembro de 2004**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=139041-rces009-04&category\\_slug=janeiro-2020&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=139041-rces009-04&category_slug=janeiro-2020&Itemid=30192). Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. **Resolução CNE/CES nº 5, de 17 de dezembro de 2018**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55640393/do1-2018-12-18-resolucao-n-5-de-17-de-dezembro-de-2018-55640113](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55640393/do1-2018-12-18-resolucao-n-5-de-17-de-dezembro-de-2018-55640113). Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm). Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. **Resolução CNE/CES nº 2, de 19 de abril de 2021**. Altera o art. 5º da Resolução CNE/CES nº 5/2018, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=181301-rces002-21&category\\_slug=abril-2021-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=181301-rces002-21&category_slug=abril-2021-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto 10.195, de 30 de dezembro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9665.htm#art9](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9665.htm#art9). Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8906.htm). Acesso em: 24 abr. 2021.

BARRETO, Vicente. Educação e violência: reflexões preliminares. **Revista Brasileira de Filosofia**. v. XXXX, fasc. 165, jan.-mar. 1992. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2015/10/01/educacao-e-me>

todologia-para-os-direitos-humanos-cultura-democratica-autonomia-e-ensino-juridico/. Acesso em: 24 abr. 2021.

DEBORD, Guy. **A Sociedade do Espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DUNKER, Christian Ingo Lenz. Psicologia das massas digitais e análise do sujeito Democrático. *In*: MENDES, Conrado Hubner (org.). **Democracia em Risco?** 22 Ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 116-133.

FUSCO, Elvis. Mesa-redonda Educação Jurídica e transformação digital – As exigências do mercado de trabalho e a formação do jurista digital. *In*: **I Encontro Virtual da Associação Brasileira do Ensino do Direito (ADEDi)**. Educação Jurídica Híbrida, Metodologias Ativas e Inovação Tecnológica. YouTube, 22-23 abr. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ICCVB009sqs>. Acesso em: 26 abr. 2021.

HOLANDA, Ana Paula Araújo de; CAÚLA, Bleine Queiroz. Educação em direito no Brasil: case do direito ambiental na UNIFOR. *In*: MIRANDA, Jorge (coord.); CAÚLA, Bleine Queiroz et al. (org.). **Diálogo ambiental, constitucional e internacional**. v. 4. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 21-38. Disponível em: <http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2017/02/Dia%CC%81logo-ambiental-constitucional-e-internacional-Vol.4-versa%CC%83o-brasileira.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2021.

LÉVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência**: o futuro do pensamento na Era da Informática. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 2. ed. São Paulo: Ed.34, 2010a.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 3. ed. São Paulo: Ed. 34, 2010b.

MCLUHAN, Marshall. **Os meios de comunicação como extensões do homem**. Tradução Décio Pignatari. 17. ed. São Paulo: Cultrix, 2005.

PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito Digital**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. As novas diretrizes curriculares e a reforma pedagógica dos cursos jurídicos. *In*: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (org.). **Ensino jurídico para que(m)?**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000, p. 134-152.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Pensando o ensino do direito no século XXI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

SOLANO, Ester. A bolsonarização do Brasil. **Democracia em Risco? 22 Ensaio**s sobre o Brasil hoje. *In*: MENDES, Conrado Hubner (org.). **Democracia em Risco? 22 Ensaio**s sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 307-321.

TOFFLER, Alvin. **A terceira onda**. Tradução de João Távora. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 1980.



**GT 6 - ARRECADAÇÃO E PRESTAÇÃO  
DE CONTAS DE CAMPANHA**



# DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS ELEITORAIS EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE EXTRATOS BANCÁRIOS

**Lígia Vieira de Sá e Lopes**

Especialista, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

## INTRODUÇÃO

As campanhas eleitorais têm se tornado cada vez mais robustas no que tange à aportes financeiros despendidos, que permearão a gestão do candidato eventualmente escolhido. Nesse diapasão, a regulamentação das regras de arrecadação de fundos, e a forma de comprovação de uso correto, através da prestação de contas, têm sido objeto de rigoroso processo de fiscalização, subsidiado por vários meios de controle, que visam garantir transparência e igualdade ao processo eleitoral.

E o descumprimento dessas regras, podem gerar sanções aos candidatos, no caso da inércia em prestar contas, ensejará o julgamento das contas como não prestadas e, conseqüente, suspensão do repasse do fundo partidário. E quando for verificada a ocorrência de falta grave, predisusera a desaprovação das contas, que por sua vez, poderá desembocar em eventual perda do mandato eletivo, se configurada através da causa de desaprovação, a captação de recursos ou gastos ilícitos de campanha, nos moldes do art. 30-A da Lei nº 9.504/97, e ainda, inelegibilidade de oito anos.

Um dos pontos que vem ganhando evidência nos julgados do Tribunal Superior Eleitoral é a fixação da solução das divergências de teses jurídicas, em que se questiona se ausência de extratos bancários, implicaria no julgamento das contas como não prestadas, ou as colocaria como desaprovadas, o que subsidia a relevância do tema (RESPE - AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 20049 - ACAIACA – MG. ACÓRDÃO DE 09/05/2019. RELATOR (A) MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO). O estudo da matéria se deu pelo método dedutivo, com leituras e fichamento de doutrinas jurídicas e jurisprudências pátria.

## 1 ARRECADAÇÃO DE RECURSOS

A democracia se concretiza através da escolha de um candidato pela maioria dos eleitores, através de processos denominados eleições, nos quais pessoas que preencham os requisitos legais, "podem se candidatar ao respectivo cargo pleiteado, a fim de representar os interesses dos cidadãos que compreendem aquela jurisdição" (RAMAYANA, 2011, p.16).

Nesse processo de escolha, os candidatos necessitam se reunir com seus correligionários, divulgarem seus nomes, suas propostas, seus objetivos em relação ao cargo que pleiteiam, e para isso, precisam de recursos de várias ordens, obtidos através de várias fontes.

O gasto de recursos financeiros é inerente à realização de uma campanha eleitoral, "existindo uma estrutura gigantesca que se utiliza de inovações tecnológicas de mídia cada vez mais rebuscadas, para subsidiar a promoção de nomes para vitória em um pleito, o que conseqüentemente causa altos custos financeiros e a determinação da origem dessas verbas, por vezes milionárias, vêm desafiando a legislação a estar em constante aperfeiçoamento para regulamentar os meios de organização das disputas eleitorais para cargos políticos" (ZILIO, 2012, p. 382).

Vale ressaltar, que no Brasil, "esse cabedal de recursos que custeiam as campanhas eleitorais pode se originar de fontes públicas e privadas, o que impinge maior controle e fiscalização preventivamente pela legislação e repressivamente pelo Judiciário" (ZILIO, 2012, p. 406).

Sendo aspiração da legislação e do judiciário, combater o abuso econômico no processo eleitoral, e para isso, as leis regulamentares vêm sendo cada vez mais exigentes e detalhistas no que se referem a "prazos, documentações e sistemas informatizados, que viabilizem com transparência e exatidão a forma em que foi arrecadado o recurso, fixando as fontes de onde poderão advir, prescrevendo os prazos a serem obedecidos a quantidade de recursos, que poderão ser angariados, os meios pelos quais podem ser obtidos" (GOMES, 2016, p. 396).

Todas as etapas devem estar em consonância com o que se encontra disposto na legislação vigente, bem como a forma de movimentação/utilização desses recursos devem estar dentro das finalidades legais.

No caso do Brasil, o Código Eleitoral, as Leis n<sup>o</sup>s 9.504/97 e 9.096/1995, acompanhadas das resoluções eleitorais expedidas a cada eleição, regulamentam toda forma de arrecadação de recursos e sua conseqüente prestação de contas, que visa explicitar como esses recursos foram utilizados.

A importância da fixação de regras para a forma de arrecadação dos recursos se constata, na medida em que, "determina diretamente a realização de uma disputa justa, igualitária, com recursos obtidos por meios idôneos e que não comprometam o desempenho dos mandatos eleitorais, não gerando compromissos ou atrelamento das origens dos recursos a futura gestão da coisa pública" (ZILIO, 2012, p.379).

## **2 AUSÊNCIA DE EXTRATOS BANCÁRIOS E DESAPROVAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS**

A prestação de contas dos gastos efetuados na campanha compreende várias fases, que visam promover a diafanidade do processo eleitoral, corolário do processo democrático, e o conhecimento da fonte dos recursos, a forma como foram utilizados, e o volume de utilização em uma campanha eleitoral, "definindo claramente a proposta e os compromissos da gestão dos pretendentes ao cargo eletivo" (GOMES, 2012, p. 365).

Os candidatos devem estar revestidos de cuidado e zelo, a fim de sempre transparecerem a essencial boa-fé, demonstrando a desconexão de utilização de meios fraudulentos e ardilosos para conquistar o almejado cargo público, nessa premissa, a lei passou a regulamentar rigorosamente a dicotomia interativa entre proibido e permitido, pois com a evolução da humanidade, as relações sociais estão se sofisticando e as formas de burlar a lei também.

Tal refinamento impõe um reforço das medidas legais e judiciais "para coibição de práticas desonestas na angariação de valores para subsidiar as eleições, com controle rigoroso na fiscalização através da prestação de contas". (GOMES, 2012, p. 368)

É nesse intuito que vêm se realizando "reformas eleitorais exigindo rigor na prestação de contas, através da obrigatoriedade de abertura de contas eleitorais, e junção dos extratos bancários, que de-

talhem as movimentações financeiras ocorridas durante a campanha eleitoral" (SCHLICKMANN, 2009, p. 41).

Contudo, se constata ainda certa resistência, ou às vezes lapso pelos candidatos em obedecer a essa previsão legal, levando a questionamentos judiciais nos processos de prestação de contas, acerca da relevância da juntada de extratos bancários e as consequências da ausência, se ensejador de julgamento das contas como não prestadas, ou se motivam a desaprovação, encontrando-se a relevância da discussão, nos efeitos que as respectivas situações gerarão (RESPE - AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 16246 - MACAPÁ – AP, ACÓRDÃO DE 23/05/2019, RELATOR (A) MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO).

Consideradas as contas eleitorais como não prestadas, "não será concedida certidão de quitação ao candidato, e ao partido, a suspensão do repasse do fundo partidário, onerando o partido com a ausência dessa importante verba, além de ter que devolver o que foi recebido do fundo partidário, sem prejuízo da suspensão do seu registro" (ZILIO, 2012, p. 413).

Desaprovadas as contas, as consequências são diversas, dentre elas, será determinada a remessa da cópia de todo o processo para o Ministério Público Eleitoral, para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico, em benefício de candidato ou de Partido político. Bem como, se verificado, prenúncio de apropriação de bens, recursos ou valores destinados ao financiamento da campanha eleitoral, em proveito próprio ou alheio, serão enviados para a mesma instituição para apuração da prática de crime eleitoral. Valendo salientar, que "as apurações supramencionadas se darão em momento, e ações eleitorais distintas" (ZILIO, 2012, p. 412).

Diante de tudo isso, se evidencia a importância dos extratos bancários, e a gravidade de sua ausência, que "denota falta de transparência da movimentação financeira/ bancária, deixando prejudicada a análise detalhada da origem, tramitação e destinação dos recursos, ofertando espaço aos denominados Recursos de Origem Não Identificada (RONIS), que podem sinalizar utilização de recursos de fontes vedadas por lei, indo de encontro a toda estrutura democrática" (GOMES, 2016, p. 392).

Portanto, o que se procura é assegurar a probidade das eleições, controlando e fiscalizando a origem das arrecadações eleitorais, atra-

vés de suas fontes, para que se obtenha na sequência lógica, uma eleição pautada em propostas e motivações idôneas, para que se ateste uma gestão pública comprometida com o povo.

E a comprovação do cumprimento desses requisitos se dá através das prestações de contas, que "conforme sejam regulares, portanto, aprovadas, indicarão a realização de uma campanha limpa, hígida e bem-intencionada, de forma que o contrário pode inferir dedução análoga" (GOMES, 2012, p. 294).

O processo de prestação de contas, através de seus mecanismos de controle de ilicitude, especialmente, a exigência de extratos bancários que explicitem a movimentação financeira da campanha, constitui o cumprimento dos anseios democráticos, pois "as ilicitudes ocorridas na arrecadação, consistem em uma das maiores causas de interferência na normalidade do pleito, desvirtuando a vontade do eleitor, através do tão conhecido abuso de poder econômico" (SCHLICKMANN, 2009, p. 78).

E, "uma vez garantida à proteção da licitude dos gastos e das despesas, coibindo-se eventuais omissões, sejam elas culposas ou dolosas, o que se conquista é a legitimação do processo democrático, através da confiabilidade das contas eleitorais que financiaram o pleito" (GOMES, 2016, p. 360).

Por conseguinte, em decorrência da necessidade de transparência do financiamento da campanha, imperiosa é a abertura de conta bancária específica e apresentação dos respectivos extratos bancários, de forma, que "a sua ausência, constitui irregularidade grave, insanável e apta a acarretar a desaprovação das contas" (SCHLICKMANN, 2009, p. 76).

Como explicitado, o cerne da questão é em torno da consequência jurídica oriunda da ausência de extratos bancários, em que para alguns juristas, as contas deveriam ser consideradas não prestadas, e para outros, deveria se dar a desaprovação de contas.

A sinalização é de que está superada essa contenda, uma vez que o entendimento sedimentado na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), é que quando o partido apresenta somente parte dos documentos exigidos pela legislação eleitoral, não apresentando peças essenciais (extratos bancários), é permitido o processamento das contas, porém, acarreta falhas que comprometem a sua regularidade, ensejando a desaprovação (RESPE - AGRAVO REGIMENTAL

EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 20049 - ACAIACA – MG. ACÓRDÃO DE 09/05/2019. RELATOR (A) MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO).

O Tribunal Superior Eleitoral tem afirmado em reiterados precedentes, que as contas são julgadas como não prestadas quando o candidato, ou partido, não fornece os documentos indispensáveis à elaboração do relatório preliminar pela comissão constituída para a análise de contas, de forma que a ausência de documentos inviabilize, de forma absoluta, a análise, reafirmando o entendimento que, a ausência de extratos bancários, implica na desaprovação das contas, e não na declaração como não prestadas (RESPE - AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 65210 - BOA VISTA – RR. ACÓRDÃO DE 26/09/2018. RELATOR (A) MIN. TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO).

Outro ponto de debate seria a aplicabilidade dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade quando do julgamento das contas, a fim de excluir a desaprovação de contas por ausência de extratos bancários, e colocá-los no patamar de mera irregularidade, e não de falta grave, propiciando apenas a aprovação com ressalvas. (RESPE - AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 49860 - TELHA – SE. ACÓRDÃO DE 04/09/2018. RELATOR (A) MIN. TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO).

Essa tese não tem tido aceitabilidade nos Tribunais, haja vista, o tipo de falha em questão, impossibilita a verificação da conferência da movimentação financeira da campanha, implicando falta de informação essencial, que constituirá falta grave, comprometendo a transparência dos gastos, autorizadora, em tese, da desaprovação das contas. (RESPE - AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 49860 - TELHA – SE. ACÓRDÃO DE 04/09/2018. RELATOR (A) MIN. TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A legislação eleitoral vem se aperfeiçoando, em razão da cobrança social do dever de cuidado com o patrimônio público, e esse zelo deve-se manifestar desde a campanha eleitoral, onde se constitui a origem dos compromissos políticos até o resultado final do pleito eleitoral.

E essa precaução se mostra de forma concreta, através dos mecanismos de fiscalização dos gastos de campanha, se identificando a origem das receitas e natureza das despesas, a fim de se cercear práticas inadequadas, sobretudo, as que podem ocultar recursos de origem não identificada (RONIS), que podem custear a criação de caixas dois.

A prestação de contas é mecanismo de controle do abuso de poder econômico, tendo como um de seus maiores colaboradores a exigência de abertura de conta bancária específica, com consequente apresentação dos respectivos extratos, de forma que as suas ausências constituem irregularidades substanciais e insanáveis, aptas a acarretar a desaprovação das contas, ou seja, consideradas prestadas, mas desaprovadas.

A fiscalização de contas tem por escopo também, a garantia de paridade entre os candidatos, a fim de assegurar a todos os cidadãos o exercício do poder político, e o trânsito de dinheiro pela conta, demonstrado através dos extratos bancários que, indiretamente, revelará como se estrutura a organização social, apontando as intervenções que devem ser efetivadas para garantir um equilíbrio no pleito eleitoral.

## REFERÊNCIAS

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 16246 - MACAPÁ – AP**. Acórdão de 23/05/2019, Relator (a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 121, Data 27/06/2019, Página 39/40, Disponível em: [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br). Acesso em: 16 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 20049 - ACAIACA – MG**. Acórdão de 09/05/2019. Relator (a) Min. Luís Roberto Barroso. Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 121, Data 27/06/2019, Página 40. Disponível em: [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br). Acesso em: 16 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 65210 - BOA VISTA – RR**. Acórdão de 26/09/2018. Relator (a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto. Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 250, Data 19/12/2018, Página 92. Disponível em: [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br). Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 49860 - TELHA – SE**. Acórdão de 04/09/2018. Relator (a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto. Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 05/10/2018. Disponível em: [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br). Acesso em: 10 ago. 2019.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 11. ed., rev., ampl. e atual. Com a Lei Complementar nº 35, de 4 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa). Niterói: Impetus, 2011.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**: um estudo comparativo das normas jurídicas que regulamentaram a arrecadação, a aplicação de recursos e a prestação de contas à Justiça Eleitoral das eleições de 1994 às eleições de 2008, no Brasil. 4. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 3. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

# **A EFETIVIDADE DAS DECISÕES DA JUSTIÇA ELEITORAL NO JULGAMENTO DAS CONTAS DE CAMPANHA CONSIDERADAS “NÃO PRESTADAS”**

**Thiago Mendes de Almeida Férrer**  
Juiz Membro TRE-PI. Mestrando em Direito - UFPI.

## **INTRODUÇÃO**

A prestação de contas de campanha ganhou ainda mais relevância no debate jurídico nacional, após a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na ADI nº. 4650/2015, vedando o financiamento das campanhas por meio de doações oriundas de pessoa jurídica.

Como consequência desta decisão, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº. 13.487/2017, instituindo um Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Ou seja, atualmente, o percentual de recursos públicos no financiamento das campanhas eleitorais foi bastante elevado, chegando a representar em determinadas candidaturas a única fonte de financiamento.

Diante desse quadro, algumas consequências se mostram bastante evidentes: a primeira delas seria a (in) capacidade material e humana por parte da Justiça Eleitoral em fiscalizar e analisar, de forma adequada, a aplicação desses recursos públicos. A segunda consequência seria a necessidade de se garantir a eficácia das decisões da Justiça Eleitoral nos casos em que, mesmo tendo recebido recursos públicos na campanha, o candidato não presta contas.

É sobre esse segundo aspecto que o presente estudo se propõe a analisar de forma crítica, a questão da forma de como vem sendo tratada, na jurisprudência do órgão superior da Justiça Eleitoral.

Através de pesquisa na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral a respeito do tema, encontram-se diversos precedentes, que auxiliam em enxergar como aquele Colendo Tribunal vem tratando do tema.

Com metodologia baseada em levantamento bibliográfico e jurisprudencial acerca do tema, e apresentando um caráter descritivo, analítico e reflexivo, o presente estudo propõe uma análise crítica acerca da eficácia das decisões judiciais que julgam contas de cam-

panha beneficiárias de recursos públicos, como não prestados, e, em seguida, suscitar uma rediscussão do tema no âmbito acadêmico e jurisprudencial.

## **1 AMPLIAÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS CAMPANHAS E A NECESSÁRIA READEQUAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA ELEITORAL**

As recentes mudanças ocorridas no sistema de financiamento das campanhas eleitorais, primeiro por meio de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que proibiu o financiamento por parte de pessoas jurídicas, e, posteriormente, com a criação de um Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), com recursos públicos, não foi acompanhado de outras mudanças na legislação ou mesmo na jurisprudência, de forma a manter sintonia com o espírito dessas transformações, harmonizando o sistema jurídico eleitoral.

Nesse sentido, podemos destacar o caso em que as contas de campanha apresentadas pelos candidatos, são julgadas pela Justiça Eleitoral como não prestada.

Acerca das consequências das decisões judiciais desta natureza, a legislação eleitoral, e, de forma mais específica, o artigo 11, §7º da Lei nº. 9.504/97 estatui o seguinte:

Art.11.

[...]

§ 7º A certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas, e a **apresentação de contas de campanha eleitoral**. (BRASIL, 2009) (GRIFO NOSSO)

Da leitura deste dispositivo extrai-se que o legislador, dentro do que preceituam os princípios da individualização das penas e da proporcionalidade, e, ainda, por considerar a maior gravidade do fato, teve a preocupação de penalizar de forma mais severa, aqueles que não prestam contas com a justiça eleitoral. Trata-se de uma previsão trazida ao ordenamento com a Lei nº. 12.034, de 2009.

É importante destacar que, à época em que entrara em vigor a referida norma, o financiamento de campanha eleitoral ainda seguia os regramentos então vigentes, os quais permitiam o financiamento das campanhas com recursos de pessoas físicas e jurídicas, vindo dessas fontes a grande parte das receitas obtidas pelos candidatos para subsidiar os gastos de campanha.

Ocorre que, inobstante o avanço representado pela supracitada alteração na legislação ocorrida em 2009, a jurisprudência eleitoral caminhou, com as devidas vênias, em sentido inverso ao pretendido pela citada norma, na medida em que firmou entendimento no sentido de condicionar a eficácia das decisões que declaram contas não prestadas, para os fins de emissão da quitação eleitoral, ao trânsito em julgado dessas decisões.

Ilustrando esse entendimento do Colendo TSE, destaca-se o seguinte precedente:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CONTAS TIDAS COMO NÃO PRESTADAS POR DECISÃO NÃO TRANSITADA EM JULGADO. OBTENÇÃO DE QUITAÇÃO ELEITORAL. INTERPRETAÇÃO DO ART. 11, § 7º, DA LEI Nº 9.504/97. DESPROVIMENTO.

1. A teor do que dispõe o art. 11, § 7º, da Lei nº 9.504/97, em se tratando de sanções pecuniárias, somente quando aplicadas em caráter definitivo podem inviabilizar a obtenção de quitação eleitoral. Do mesmo modo, não há falar na ausência de quitação eleitoral do pré-candidato quando a decisão que julgar suas contas de campanha como não prestadas ainda estiver sub judice, hipótese dos autos.

2. Agravo regimental desprovido (BRASIL, 2010).

Analisando os fundamentos do aresto colacionado, observa-se que o TSE adotou como uma linha de interpretação sistêmica, buscando harmonizar a questão das contas não prestadas, com as punições de natureza pecuniárias impostas pela justiça eleitoral, as quais só impedem a quitação eleitoral após se tornarem definitivas.

Ocorre que mesmo reconhecendo a preocupação do TSE em equiparar o tratamento das situações que possam ensejar a restrição de obtenção da certidão de quitação eleitoral, é fato que o Tribunal

terminou por adotar o mesmo tratamento a situações juridicamente diversas.

É que as multas pecuniárias, de fato, só se tornam dívidas certas, com o trânsito em julgado da decisão que a imponha. A partir de então, será concedido prazo de 30 (trinta) dias para pagamento. E, não havendo pagamento, será inscrita na dívida ativa e executada pela Fazenda Pública, no âmbito da justiça eleitoral.

Portanto, se para a cobrança de uma dívida de natureza pecuniária se faz necessário aguardar o trânsito em julgado para que a mesma se torne definitiva, não é razoável que, com relação a uma decisão judicial que julga não prestadas as contas de campanha, seja exigido, de igual modo, o seu trânsito em julgado para fins de quitação eleitoral. Não se deve aplicar o mesmo raciocínio de decisão para situações fático-jurídica distinta.

Essa discussão ganha ainda mais força quando observamos as inovações trazidas pela lei complementar nº 135/2010, a conhecida "Lei da Ficha Limpa", a qual alterou a Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/1990).

No ponto que interessa a presente análise, destaca-se a inovação introduzida pela Lei Complementar nº 135/2010, quanto à eficácia de algumas decisões judiciais no tocante ao efeito da inelegibilidade decorrente das mesmas. Nas situações tipificadas no Art.1º, I, *d, e, h, j, l, n*, da Lei Complementar n. 64/90, não se exige o trânsito em julgado para fins de inelegibilidade. É suficiente, naqueles casos, que a condenação ocorra por órgão colegiado.

Atualmente, portanto, prevalece o princípio da plena eficácia das decisões colegiadas para fins de configuração da situação de inelegibilidade e, dessa forma, adotando a mesma *ratio* jurídica, não há razão para que, pelo menos para fins de candidatura, aquele que teve suas contas de campanha julgadas fique impedido de obter a quitação eleitoral, quando tal decisão é oriunda de órgão colegiado, mesmo antes do trânsito em julgado.

O raciocínio defendido no presente trabalho não contraria de igual modo, o texto da Súmula TSE n. 42, a qual não exige o trânsito em julgado da decisão para que surta efeitos práticos, senão vejamos:

A decisão que julga não prestadas as contas de campanha impede o candidato de obter a certidão de qui-

tação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu, persistindo esses efeitos, após esse período, até a efetiva apresentação das contas (BRASIL, 2016).

Ademais, é sempre necessário lembrar que, de acordo com o artigo 247 do Código Eleitoral, "os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo" (BRASIL, 1965). Portanto, na ausência de dispositivo legal exigindo trânsito em julgado da decisão que julga as contas como não prestadas, é juridicamente possível à interpretação da legislação da forma como proposta neste estudo, emprestando plena eficácia às citadas decisões, desde que proferidas por órgãos colegiadas.

Destaca-se, ainda, outro fator que pode gerar repercussão sobre a questão, que foi a alteração substancial no sistema de financiamento das campanhas eleitorais no Brasil, a partir da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4650/DF 2015, Relator Min. Luiz Fux.

Desde as eleições realizadas no ano de 2018, portanto, a fonte principal das receitas obtidas pelos partidos e candidatos para o custeio das campanhas eleitorais é o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o qual é constituído por recursos públicos oriundos do Orçamento Geral da União. Para a eleição geral de 2018, o valor do FEFC totalizou R\$ 1.716.209.431,00 (Um bilhão, setecentos e dezesseis milhões, duzentos e nove mil e quatrocentos e trinta e um reais), valor este, que foi disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao TSE em 1º de junho de 2018, nos termos da Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 2º (TSE, 2018).

Importa destacar, que o entendimento jurisprudencial de que enquanto estiver *sub judice* o processo de prestação de contas considerada não prestadas, nenhum impedimento haverá para obtenção da quitação eleitoral, fora firmado anteriormente a essa nova sistemática de financiamento das campanhas, quando a fonte principal dos recursos tinha origem privada, oriundas de doações das pessoas físicas e jurídicas.

Assim, com essa mudança substancial na origem dos recursos empregados nas campanhas, há que se garantir uma maior efetividade às decisões da Justiça Eleitoral que julgam como não prestadas as contas de campanha, como forma de resguardar o erário e, portanto, o interesse da coletividade.

A interpretação e aplicação da norma eleitoral defendida neste estudo, não busca adotar a mesmo raciocínio jurídico a situação distinta e sem qualquer correlação lógica. Pelo contrário, o que se defende é justamente uma equivalência de bens jurídicos a ser tutelado, qual seja: a moralidade, a probidade e a higidez do erário.

No julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade (ADC, 029/2012–DF), o Supremo Tribunal Federal assentou:

A razoabilidade da expectativa de um indivíduo de concorrer a cargo público eletivo, à luz da exigência constitucional de moralidade para o exercício do mandato (art. 14, § 9º), resta afastada em face da condenação prolatada em segunda instância ou por um colegiado no exercício da competência de foro por prerrogativa de função, **da rejeição de contas públicas**, da perda de cargo público ou do impedimento do exercício de profissão por violação de dever ético-profissional (BRASIL, 2012) (GRIFO NOSSO)

Ora, uma das hipóteses para a configuração da inelegibilidade por força de decisão colegiada, decorre justamente da rejeição de contas públicas, segundo disposto no Artigo 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, senão vejamos:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição (BRASIL, 1990).

É que nesses casos, há uma grave falha daquele que se propôs a gerir recursos públicos, ocasionando prejuízo e dano ao erário, bem como à coletividade.

De igual modo, deve ser aplicado o mesmo raciocínio às hipóteses em que, tendo recebido recursos públicos para custeio de uma campanha eleitoral, o seu beneficiário deixa de prestar contas com a Justiça Eleitoral. O bem jurídico violado, em ambos os casos, é o mesmo. E, sendo assim, é razoável que a decisão que considere tais contas como não prestadas tenha eficácia, independente de trânsito em julgado do processo, desde que proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral.

Segundo Gomes (2016, p. 447):

[...] a omissão – total ou parcial – de dados na prestação de contas denota desinteresse do candidato ou partido em submeter-se ao controle jurídico-contábil, em revelar a origem e o destino exatos dado aos valores arrecadados e empregados na campanha. A falta de transparência faz brotar a presunção de que a campanha se desenvolveu por caminhos escusos, inconfessáveis, incompatíveis com os princípios que informam o Estado Democrático de Direito; [...]

O sistema normativo que regulamenta a prestação de contas de campanha carece de dispositivos sancionatórios, tanto para os casos de rejeição como para a não prestação das contas. Essa carência normativa fragiliza o processo democrático, na medida em que fomenta o sentimento de impunidade.

Nas lições de Caggiano (2001, p. 13):

[...] é necessário que o sistema seja apto a identificar com segurança os responsáveis, porquanto a prática de irregularidade sem a devida sanção - em razão da diluição da responsabilidade - implica num estágio de impunidade que desprestigia qualquer sistema ou técnica de controle, por mais sofisticado que se apresente o seu mecanismo.

Não basta, entretanto, haver previsão de sanção. É fundamental que a mesma seja eficaz, na prática. Sob a pena de não cumprir com o objetivo a que se propõe, "fragilizando todo o sistema de proteção que a legislação busca estruturar" (BOBBIO, 2008, p. 152-153).

Assim, é que na prática a ser mantida a atual jurisprudência firmada no âmbito do TSE, um determinado candidato no pleito de 2018, que tenha recebido uma transferência de R\$ 1.000.000,00 (um milhão) de reais, oriunda do Fundo Especial de Financiamento de

Campanha, e não tenha prestado contas da utilização desses recursos, poderá se candidatar em 2020, desde que apresente sucessivos recursos e evite o trânsito em julgado do processo de prestação de contas referente ao pleito de 2018, antes da data do pleito, ante o disposto na Súmula TSE n. 47 (BRASIL, 2016).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A rediscussão do tema no âmbito dos Tribunais Eleitorais é necessária, sobretudo, pelo fato de que, atualmente, a maior (e muitas vezes única) fonte de receitas dos candidatos para custear as despesas de campanha são recursos públicos, oriundos do Fundo Especial de Financiamento das Campanhas e do Fundo Partidário, o que demanda um maior rigor na fiscalização da aplicação desses recursos, mas de igual modo uma maior eficácia pedagógica das penalidades impostas, sobretudo, àqueles que, a despeito de disputarem um pleito eleitoral, receberam recursos públicos e não prestaram contas com a justiça eleitoral.

Por tais razões, com as alterações ocorridas no processo eleitoral, promovidas pela Lei Complementar nº. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) e, posteriormente, com a Lei nº. 13.487/2017, que criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), aliado aos princípios Constitucionais da moralidade e probidade que devem sempre nortear o processo eleitoral, criou-se um ambiente propício para uma reavaliação dos fundamentos jurídicos que embasaram a jurisprudência firmada no âmbito dos Tribunais Eleitorais acerca do tema.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737compilado.htm). Acesso em: 21 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.** Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp64compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64compilado.htm). Acesso em: 22 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737compilado.htm). Acesso em: 21 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de Julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm). Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 135, de 04 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm). Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm). Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 411981/CE**. Relator Ministro Marcelo Ribeiro, Publicado em Sessão, Data 11/11/2010, Disponível em: <http://sedesc103.inter.apps.tse.jus.br:8080/sjurpesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=-TSE&livre=&numeroProcesso=411981>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 029/DF – Distrito Federal**. Relator Ministro Luiz Fux, publicado em 29/06/2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 24 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 26 Agosto 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 42**. A decisão que julga não prestadas as contas de campanha impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu, persistindo esses efeitos, após esse período, até a efetiva apresentação das contas. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2016]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-42>. Acesso em: 22 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 47**. A inelegibilidade superveniente que autoriza a interposição de recurso contra expedição de diploma, fundado no art. 262 do Código Eleitoral, é aquela de índole constitucional ou, se infraconstitucional, superveniente ao registro de candidatura, e que surge até a data do pleito. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2016]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-47>. Acesso em: 24 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**. 27 ago. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 6 abr. 2021.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. 4. red., rev., São Paulo: Edipro, 2008.

CAGGIANO, Mônica Herman S. Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais. **Revista Fórum Administrativo - Direito Público**, Ano 1, nº 10, dez./2001. Disponível em: [https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/332/2002\\_caggiano\\_corrupcao\\_financiamento\\_campanha?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/332/2002_caggiano_corrupcao_financiamento_campanha?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 6 abr. 2021.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

## **COORDENADOR**

**Leonardo Roberto Oliveira de Vasconcelos**

Especialista em direito Público pela Universidade Vale do Acaraú, mestrando em gestão em políticas públicas pela Universidade de Lisboa, conselheiro Federal mandato 2019-2021

## **ORGANIZADORES**

**Kamile Moreira Castro**

Mestre em Direito pela Uninove. Mestre em Ciência Política pela Universidade de Lisboa/ISCSP. Especialista em Direito e Processo Eleitoral pela Esmec e em Direito Processual Penal pela Unifor. Juíza titular do TRE/CE e Ouvidora Eleitoral substituta. Professora de Pós-graduação. Supervisora editorial do Seminário Internacional Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional.

**Rodrigo Martiniano Ayres Lins**

Mestre em Direito Constitucional e Teoria Política (UNIFOR). Especialista em Direito Eleitoral (PUC/MG), em Direito Processual Civil (UNICAP) e em Direito Público (ESMAPE). Pós-graduando em Políticas Públicas para Cidades Inteligentes. Atualmente é Procurador-Geral Adjunto da Assembleia Legislativa do Ceará e Professor de Cursos de Pós-Graduação em Direito. Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

**Bleine Queiroz Caúla**

Doutora em Direito – linha Estratégia Global para o Desenvolvimento Sustentável (Universitat Rovira i Virgili, Tarragona – Catalunha, Espanha). Mestre em Administração de Empresas – linha Gestão e Educação Ambiental (Universidade de Fortaleza). Coordenadora do Seminário Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional. Coordenadora Acadêmica do CONCEDE. Pesquisadora do Grupo Transdisciplinar de Estudos e Pesquisas Institucionais – GTeia (Universidade Federal do Ceará). Mediadora e Conciliadora do CNJ. Professora Assistente da Universidade de Fortaleza – Graduação em

Direito. Advogada agraciada com o V Prêmio Innovare, 2008. Principais obras publicadas: O Direito Constitucional e a Independência dos Tribunais Brasileiros e Portugueses: aspectos relevantes; Direitos Fundamentais: uma perspectiva de futuro; O direito administrativo na perspectiva luso-brasileira; A Lacuna entre o Direito e a Gestão do Ambiente: os 20 anos de melodia das agendas 21 locais; Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional (Editora dos volumes 1 a 18). E-mail: bleinequeiroz@yahoo.com.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0033-8242>.

# HINO NACIONAL BRASILEIRO

Música de Francisco Manoel da Silva  
Letra de Joaquim Osório Duque Estrada

Ouviram do Ipiranga as margens plácidas  
De um povo heróico o brado retumbante,  
E o sol da Liberdade, em raios fúlgidos,  
Brilhou no céu da Pátria nesse instante.

Se o penhor dessa igualdade  
Conseguimos conquistar com braço forte,  
Em teu seio, ó Liberdade,  
Desafia o nosso peito a própria morte!

Ó Pátria amada,  
Idolatrada,  
Salve! Salve!

Brasil, um sonho intenso, um raio vívido  
De amor e de esperança à terra desce,  
Se em teu formoso céu, risonho e límpido,  
A imagem do Cruzeiro resplandece.

Gigante pela própria natureza,  
És belo, és forte, impávido colosso,  
E o teu futuro espelha essa grandeza

Terra adorada,  
Entre outras mil,  
És tu, Brasil,  
Ó Pátria amada!

Dos filhos deste solo és mãe gentil,  
Pátria amada,  
Brasil!

Deitado eternamente em berço esplêndido,  
Ao som do mar e à luz do céu profundo,  
Fulguras, ó Brasil, florão da América,  
Iluminado ao sol do Novo Mundo!

Do que a terra mais garrida  
Teus risonhos, lindos campos têm mais flores;  
“Nossos bosques têm mais vida”,  
“Nossa vida” no teu seio “mais amores”.

Ó Pátria amada,  
Idolatrada,  
Salve! Salve!

Brasil, de amor eterno seja símbolo  
O lábaro que ostentas estrelado,  
E diga o verde-louro desta flâmula  
– Paz no futuro e glória no passado.

Mas, se ergues da justiça a clava forte,  
Verás que um filho teu não foge à luta,  
Nem teme, quem te adora, a própria morte.

Terra adorada  
Entre outras mil,  
És tu, Brasil,  
Ó Pátria amada!

Dos filhos deste solo és mãe gentil,  
Pátria amada,  
Brasil!

# HINO DO ESTADO DO CEARÁ

Letra: Thomaz Pompeu Lopes Ferreira

Música: Alberto Nepomuceno

Terra do sol, do amor, terra da luz!  
Soa o clarim que a tua glória conta!  
Terra, o teu nome, a fama aos céus remonta  
Em clarão que seduz!  
- Nome que brilha, esplêndido luzeiro  
Nos fulvos braços de ouro do cruzeiro!

Mudem-se em flor as pedras dos caminhos!  
Chuvas de prata rolem das estrelas...  
E, despertando, deslumbrada ao vê-las,  
Ressoe a voz dos ninhos...  
Há de aflorar, nas rosas e nos cravos  
Rubros, o sangue ardente dos escravos!

Seja o teu verbo a voz do coração,  
- Verbo de paz e amor, do Sul ao Norte!  
Ruja teu peito em luta contra a morte,  
Acordando a amplidão.  
Peito que deu alívio a quem sofria  
E foi o sol iluminando o dia!

Tua jangada afoita enfune o pano!  
Vento feliz conduza a vela ousada;  
Que importa que teu barco seja um nada,  
Na vastidão do oceano,  
Se, à proa, vão heróis e marinheiros  
E vão, no peito, corações guerreiros?!

Sim, nós te amamos, em ventura e mágoas!  
Porque esse chão que embebe a água dos rios  
Há de florar em messes, nos estios  
Em bosques, pelas águas!  
Selvas e rios, serras e florestas  
Brotem do solo em rumorosas festas!

Abra-se ao vento o teu pendão natal,  
Sobre as revoltas águas dos teus mares!  
E, desfraldando, diga aos céus e aos ares  
A vitória imortal!  
Que foi de sangue, em guerras leais e francas,  
E foi, na paz, da cor das hóstias brancas!



## **Assembleia Legislativa do Estado do Ceará**

### **Mesa Diretora**

Biênio 2021-2022

Deputado Evandro Leitão  
Presidente

Deputado Fernando Santana  
1º Vice-Presidente

Deputado Dannel Oliveira  
2º Vice-Presidente

Deputado Antônio Granja  
1º Secretário

Deputado Audic Mota  
2º Secretário

Deputada Érika Amorim  
3ª Secretária

Deputado Apóstolo Luiz Henrique  
4º Secretário

**João Milton Cunha de Miranda**  
Diretor Executivo

**EDIÇÕES INESP**

**Ernandes do Carmo**  
Orientador da Célula de Edição e Produção Gráfica

**Cleomarcio Alves (Márcio), Francisco de Moura,  
Hadson França, Edson Frota e João Alfredo**  
Equipe de Acabamento e Montagem

**Aurenir Lopes e Tiago Casal**  
Equipe de Produção em Braille

**Mário Giffoni**  
Diagramação

**José Gotardo Filho e Valdemice Costa (Valdo)**  
Equipe de Design Gráfico

**Rachel Garcia Bastos de Araújo**  
Redação

**Valquiria Moreira**  
Secretaria Executiva / Assistente Editorial

**Manuela Cavalcante**  
Secretaria Executiva

**Luzia Lêda Batista Rolim**  
Assessoria de Imprensa

**Lúcia Maria Jacó Rocha e Vânia Monteiro Soares Rios**  
Equipe de Revisão

**Marta Lêda Miranda Bezerra e Maria Marluce Studart Vieira**  
Equipe Auxiliar de Revisão

**Site:** [http://al.ce.gov.br/index.php/institucional/  
instituto-de-estudos-e-pesquisas-sobre-o-desenvolvimento-do-ceara](http://al.ce.gov.br/index.php/institucional/instituto-de-estudos-e-pesquisas-sobre-o-desenvolvimento-do-ceara)

**E-mail:** [presidenciainesp@al.ce.gov.br](mailto:presidenciainesp@al.ce.gov.br)

**Fone:** (85) 3277-3701



**Assembleia Legislativa  
do Estado do Ceará**

**Assembleia Legislativa do Estado do Ceará**  
Av. Desembargador Moreira 2807,  
Dionísio Torres, Fortaleza, Ceará, CEP 60.170-900  
Site: [www.al.ce.gov.br](http://www.al.ce.gov.br)  
Fone: (85) 3277-2500



## **Assembleia Legislativa do Estado do Ceará**

### **Mesa Diretora 2021-2022**

**Deputado Evandro Leitão**  
Presidente

**Deputado Fernando Santana**  
1º Vice-Presidente

**Deputado Dannel Oliveira**  
2º Vice-Presidente

**Deputado Antônio Granja**  
1º Secretário

**Deputado Audic Mota**  
2º Secretário

**Deputada Érika Amorim**  
3ª Secretária

**Deputado Apóstolo Luiz Henrique**  
4º Secretário



Escaneie o QR CODE  
e acesse nossas  
publicações