

---

# III CONGRESSO CEARENSE DE **DIREITO ELEITORAL**

---

## **ORGANIZADORES**

Rodrigo Martiniano Ayres Lins

Kamile Moreira Castro

Bleine Queiroz Caúla



**EDIÇÕES  
INESP**



# **III CONGRESSO CEARENSE DE DIREITO ELEITORAL**

## **EDIÇÃO**

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

### **Diretor Executivo do Inesp**

João Milton Cunha de Miranda

### **Assistência editorial**

Rachel Garcia, Valquíria Moreira

### **Projeto Gráfico, Diagramação e Capa**

Saulo Macedo

### **Revisão textual**

Lúcia Jacó, Sandra Mesquita

### **Estagiários**

João Víctor, Letícia Albuquerque

## **IMPRESSÃO E ACABAMENTO**

Gráfica do Inesp

### **Coordenador da Gráfica do Inesp**

Ernandes do Carmo

### **Equipe da Gráfica do Inesp**

Cleomárcio (Márcio) Alves,  
Francisco de Moura, Hadson França,  
José Gotardo Freire, João Alfredo,  
Mário Giffoni, Valdo Costa

### **Equipe de Revisão Auxiliar**

Marluce Studart, Marta Lêda

### **Equipe de Acessibilidade Digital**

Aurenir Lopes, Tiago Melo Casal

Catalogado por Daniele Sousa do Nascimento CRB-3/1023

T315 III Congresso Cearense de Direito Eleitoral [livro eletrônico] / organizadores, Rodrigo Martiniano Ayres Lins, Kamile Moreira Castro, Bleine Queiroz Caúla. – Fortaleza: INESP, 2023.  
376p. ; 2500 Kb ; PDF

ISBN 978-85-7973-220-1

1. Direito Eleitoral. I. Lins, Rodrigo Martiniano Ayres. II. Castro, Kamile Moreira. III. Caúla, Bleine Queiroz. IV. Ceará. Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado.

CDD 341.28

## **TODOS OS DIREITOS RESERVADOS ÀS EDIÇÕES INESP.**

A presente obra não poderá ser comercializada e sua reprodução, total ou parcial, por quaisquer meios reprográficos ou digitais, deverá ter a autorização prévia do Inesp.

# ORGANIZADORES

## **RODRIGO MARTINIANO AYRES LINS**

Doutorando e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Especialista em Direito Eleitoral (Puc/MG), em Direito Processual Civil (Unicap), em Direito Público (Esmape) e em Políticas Públicas para Cidades Inteligentes (*Smart Cities*) (Usp). Atualmente é Procurador-Geral da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e Professor de Cursos de Pós-Graduação em Direito. Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep).

## **KAMILE MOREIRA CASTRO**

Doutoranda em Direito pela UFPE. Mestre em Direito pela Uninove e mestre em Ciências Políticas pela Universidade de Lisboa/ISCSP. Especialista em Direito e Processo Eleitoral pela ESMEC-PUC/MG. Especialista em Direito Processual Penal pela Unifor. Juíza eleitoral e ouvidora judicial da mulher do TRE/CE. Presidente do Colégio de Ouvidores da Justiça Eleitoral (COJE).

## **BLEINE QUEIROZ CAÚLA**

Professora Assistente da Universidade de Fortaleza. Doutora em Direito – linha Estratégia Global para o Desenvolvimento Sustentável – pela Universitat Rovira i Virgili, Tarragona – Catalunha, Espanha, reconhecido pela Universidade de Marília – (UNIMAR) - 2021. Líder do Grupo de Pesquisa Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional (cadastrado no CNPq e vinculado à Universidade de Fortaleza). E-mail: [bleinequeiroz@yahoo.com.br](mailto:bleinequeiroz@yahoo.com.br). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0033-8242>.



# AUTORES

## **ALINE BALHES CORREA**

Assistente III de Juiz de Direito Substituto (1-D). Graduada em Direito pela Faculdade de Direito Unicuriçtiba e pós-graduada em Direito Público, Neurolaw e Direito Contemporâneo pela Escola da Magistratura Federal.

## **AMANDA ALVES DIAS**

Graduanda em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG/Frutal). Bolsista de Iniciação Científica do Programa Institucional de Apoio à Pesquisa (PAPq/UEMG). Membro do Centro de Estudos Interdisciplinares de Direito e Inovação - CEINDI da UEMG.

## **ANA BEATRIZ GOTTLIEB GROLLA**

Bacharela em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Ex-monitona acadêmica na disciplina de Direito Penal II na Universidade de Fortaleza (2020-2021). Ex-estagiária da Corregedoria Regional da Polícia Federal no Ceará (GNC/COR/SR/PF/CE). Ex-estagiária da 109ª Promotoria de Justiça de Fortaleza/CE (2022-2023).

## **BRUNA FERREIRA DE ARAÚJO BEZERRA**

Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Bolsista da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP). Diretora de Pesquisa do Grupo Ágora – Núcleo de estudos em Direito Eleitoral, Política e Democracia e de Promoção da Cidadania (PPGD/UFC).

### **BRUNO FERREIRA DE OLIVEIRA**

Graduado em Letras e Direito. Pós-graduado em Direito Eleitoral e Direito Civil com ênfase em Processo Civil. Mestrando em Direito na Universidade de Brasília (UNB). Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-Uberlândia/MG. Integrante do Grupo de Estudos da OAB/Minas Gerais. Professor de Direito Eleitoral e Legislação Específica para concursos públicos. Advogado.

### **CÍNTHYA MARIA CAETANO ALBUQUERQUE**

Graduanda em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Pesquisadora do Grupo Ágora - Núcleo de Estudos em Direito Eleitoral, Política e Democracia e de promoção da cidadania (PPGD/UFC).

### **COLEMAR JOSE DE MOURA FILHO**

Especialista em Direito de Estado pela PUC-GOIÁS; especialização em Direito Ambiental pela PUC-GOIÁS; especialização em Direito Eleitoral pela UNISUL. Advogado.

### **DANIEL MONTEIRO DA SILVA**

Doutorando em Direito do Estado pela UFPR, mestre em Direito Constitucional - UFRN, integrante do Grupo de Pesquisa em Direito Eleitoral – GPDE/UFRN, assessor jurídico municipal, membro da ABRADEP e advogado eleitoralista. Professor adjunto III da UFRN.

### **EMMANUEL ROBERTO GIRÃO DE CASTRO PINHO**

Mestre em Ordem Jurídica Constitucional pela Universidade Federal do Ceará - UFC e Especialista em Direito Constitucional e Processo Constitucional pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). Professor da Universidade de Fortaleza. Procurador de Justiça.

## **JULIANA MARKENDORF NODA**

Advogada. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pós-graduada em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná. Membro da Comissão de Direito Eleitoral da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Paraná. Membro da Comissão de Direito Digital e Proteção de Dados da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Paraná.

## **LEONARDO ARAÚJO DE SOUZA**

Advogado. Ex-Deputado Estadual (MDB/CE). Assessor especial para assuntos federativos do Estado do Ceará.

## **LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE**

Advogado Sócio - Escritório Zornig e Andrade - Advogados associados. OAB/PR 35.267. Mestre em Direito. Professor da graduação e pós-graduação do curso de Direito da Faculdade de Direito de Curitiba (UNICURITIBA). Membro consultor da Comissão de Direito Eleitoral (OAB-PR). Membro relator da Comissão de Gestão e Controle da Administração Pública (OAB-PR). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Política (ABRA-DEP). Membro do Instituto Paranaense de Direito Eleitoral (IPRADE). Editor executivo da Revista Paraná Eleitoral (TRE-PR). Membro fundador do Instituto Mais Cidadania. Membro da Associação Brasileira da Advocacia Municipalista (ABAM). Membro da Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral (CAOESTE).

## **MARCELA SENISE DE OLIVEIRA MARTINS**

Advogada do Zornig & Andrade Advogados Associados atuante em Direito Administrativo e Direito Eleitoral com experiência

nas eleições de 2018, 2020 e 2022. Pós-graduanda em Direito Administrativo na Escola Paranaense de Direito. Pós-graduanda em Direito Público: Direito Administrativo, Constitucional e Eleitoral pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Graduada em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/PR.

### **MARIANA RODRIGUES ARAGÃO**

Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Pós-graduada em Direito Penal e Criminologia pelo CERS/CEI. Pesquisadora do Grupo *Ágora* - Núcleo de Estudos em Direito Eleitoral, Política e Democracia e de promoção da cidadania (PPGD/UFC).

### **MÁRCIO ANTÔNIO DE SOUSA MORAES JÚNIOR**

Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG), especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro (UCAM-RJ). Juiz Membro Titular do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás e Ovidor Regional Eleitoral do Estado de Goiás.

### **MATEUS VENÍCIUS PARENTE LOPES**

Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Ex-monitor acadêmico da disciplina de Direito Penal II na Universidade de Fortaleza (2018-2020). Ex-estagiário da Defensoria Pública do Estado do Ceará (2018). Ex-estagiário da Corregedoria Regional da Polícia Federal no Ceará (2019-2021). Servidor Público.

### **PAULO JUAN DE SOUSA ALVES**

Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Assessor parlamentar na Assembleia Legislativa do Ceará.

### **PABLO MARTINS BERNARDI COELHO**

Pós-doutoramento em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Professor Adjunto do curso de Direito da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG. Líder do Centro de Estudos Interdisciplinares de Direito e Inovação - CEINDI da UEMG.

### **QUEZIA GOMES SANTOS**

Pós-graduada em Direito Público pela Universidade Metropolitana de São Paulo (FAMESP) e em Direito Eleitoral pela Universidade de Fortaleza (Unifor).

### **RENAN RODRIGUES PESSOA**

Mestrando em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Residente de pós-graduação pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN).

### **SAMYA XAVIER LEITE**

Advogada. Assessora jurídica na Assembleia Legislativa do Ceará.

### **VICTOR OLIVEIRA QUEIROZ**

Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Na graduação, realizou atividades de iniciação à docência, por meio da monitoria em Direito Penal, pesquisa científica no Núcleo de Estudos Internacionais da UNIFOR (NEI), e atividades de extensão no Programa Cidadania Ativa. Advogado.



## Prefácio

A complexidade da seara eleitoral no Brasil, fruto de uma democracia em constante amadurecimento, demanda um escrutínio acadêmico rigoroso e uma reflexão profunda sobre suas nuances, desafios e potencialidades. O III Congresso Cearense de Direito Eleitoral, ao escolher o provocante tema "O Futuro das Eleições e as Eleições do Futuro", coloca-se na vanguarda desse exercício reflexivo, buscando antecipar os dilemas e soluções do porvir.

Esta coletânea de artigos, emergente do Congresso, é uma representação do estado da arte em pesquisas e discussões no campo do Direito Eleitoral brasileiro. Cada contribuição, rigorosamente selecionada, traz consigo não só a solidez teórica, mas uma visão prática sobre os desdobramentos de cada temática abordada.

A análise acerca das fake news, por exemplo, não se limita ao fenômeno em si, mas adentra as consequências jurídicas e sociais desse fenômeno no processo eleitoral. O debate sobre a Lei Geral de Proteção de Dados, por sua vez, traz à tona as intersecções entre direito digital e eleitoral, evidenciando a multidisciplinaridade inerente à área.

É digno de nota o destaque conferido à questão da representatividade feminina. Os artigos que tratam do tema não apenas pontuam os desafios históricos enfrentados pelas mulheres na política brasileira, mas também abordam as nuances legislativas e jurisprudenciais que circundam a temática.

A proposta de análise sobre o recall político, bem como a reflexão sobre o financiamento eleitoral, evidenciam a necessidade de se pensar em mecanismos que aproximem o cidadão do exercício político, conferindo maior responsabilidade e transparência ao processo.

Por fim, é imperativo reconhecer o valor desta obra não apenas como registro das discussões proferidas no Congresso, mas como material de consulta e referência para estudantes, acadêmicos, profissionais do direito e todos aqueles que se interessam pelo futuro da democracia brasileira.

Com uma abordagem metodológica rigorosa e uma perspectiva crítica aguçada, este livro convida à reflexão, ao debate e à construção coletiva de soluções para os dilemas eleitorais de nosso tempo.

*Fortaleza, 31 de outubro de 2023.*

**DEP. ESTADUAL EVANDRO LEITÃO**

*Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará*

# Apresentação

Em tempos de acelerada transformação e debates profundos sobre a democracia e o processo eleitoral, o III Congresso Cearense de Direito Eleitoral lançou luz sobre os intrincados caminhos da legislação e prática eleitoral brasileira. "O Futuro das Eleições e as Eleições do Futuro" não é apenas um tema, mas um chamado à reflexão sobre o legado que queremos deixar para as próximas gerações e sobre como garantir a perpetuação dos princípios democráticos que tanto valorizamos.

A presente coletânea de artigos, cuidadosamente selecionados, é testemunho da diversidade e riqueza de pensamento dos especialistas que contribuíram para o sucesso do Congresso. Cada artigo, em sua singularidade, aborda desafios, propõe soluções e reflete sobre as implicações das mudanças na paisagem eleitoral.

O impacto das fake news, a emergente questão do compliance eleitoral, a interseção entre a Lei Geral de Proteção de Dados e as eleições, e as nuances da fidelidade partidária são apenas algumas das temáticas abordadas que mostram o quanto o direito eleitoral está em constante evolução.

A questão da representatividade, em especial a feminina, é enfatizada em múltiplos artigos. Estes textos refletem a urgência de uma discussão sobre as barreiras enfrentadas pelas mulheres na política e como podemos, coletivamente, superá-las.

Além disso, o livro se propõe a explorar novas propostas, como o recall político e a participação das pessoas jurídicas no finan-

ciamento eleitoral, lançando um olhar crítico e construtivo sobre possíveis inovações no sistema eleitoral brasileiro.

Este livro não é apenas um registro das discussões do Congresso, mas um convite à contínua reflexão e engajamento. Em um país com a história democrática tão rica e, ao mesmo tempo, tão desafiadora como o Brasil, a educação e o debate são fundamentais para garantir a lisura, normalidade e justiça das eleições.

Esperamos que os leitores encontrem neste volume não apenas informações, mas inspiração. Que cada artigo sirva como ponto de partida para novas discussões, pesquisas e ações que contribuam para a fortificação de nossa democracia.

Agradecemos a todos que tornaram este livro possível e a você, leitor, por se juntar a nós nesta importante jornada de reflexão e aprendizado.

*Fortaleza-CE, 01 de novembro de 2023.*

**RODRIGO MARTINIANO AYRES LINS**  
**KAMILE MOREIRA CASTRO**  
**BLEINE QUEIROZ CAÚLA**

*Organizadores*

# Inesp

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, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece). Dentre seus mais recentes projetos, destacam-se o "Edições Inesp" e o "Edições Inesp Digital", que têm como objetivos: editar livros; coletâneas de legislação; e, periódicos especializados. O "Edições Inesp Digital" obedece a 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.

O "Edições Inesp Digital" já se consolidou. A crescente demanda por suas publicações alcança uma marca de 2,5 milhões de downloads. 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 *III Congresso Cearense de Direito Eleitoral* é mais uma obra do diversificado catálogo de publicações do "Edições Inesp Digital" e que, direta ou indiretamente, colaboram para apresentar respostas às questões que afetam a vida do cidadão.

**PROF. DR. JOÃO MILTON CUNHA DE MIRANDA**

*Diretor Executivo do Inesp*



# Sumário

<b>ORGANIZADORES</b> .....	5
<b>AUTORES</b> .....	7
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	13
<b>PREFÁCIO</b> .....	15
<b>PRÉ-CAMPANHA E PROPAGANDA ANTECIPADA</b> .....	19
Marcela Senise de Oliveira Martins	
<b>AS FAKE NEWS COMO INSTRUMENTO DE DESCONSTRUÇÃO DE CANDIDATURAS E SEUS IMPACTOS COMO MEIO DE PROPAGANDA ELEITORAL NEGATIVA</b> .....	45
Colemar Jose de Moura Filho	
<b>COMPLIANCE ELEITORAL: REFLEXÕES PARA UM CONCEITO</b> .....	67
Daniel Monteiro da Silva	
<b>LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS E ELEIÇÕES 2022: IMPACTOS E CONSEQUÊNCIAS DA LGPD EM PARTIDOS POLÍTICOS, ADMINISTRAÇÃO PARTIDÁRIA E PROCESSO ELEITORAL</b> .....	89
Leonardo Araújo de Souza, Samya Xavier Leite e Paulo Juan de Sousa Alves	
<b>A (IM)POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO TARDIA DE CANDIDATO A VICE-PREFEITO POR DECISÃO SUPERVENIENTE DE INDEFERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA</b> .....	103
Márcio Antônio de Sousa Moraes Júnior	
<b>FIDELIDADE PARTIDÁRIA: A TUTELA DE EVIDÊNCIA NA CONCRETIZAÇÃO DA REGRA DE QUE O MANDATO PERTENCE AO PARTIDO</b> ..	129
Aline Balhes Correa e Luiz Gustavo de Andrade	
<b>IDENTIFICAÇÃO DO ELEITORADO BRASILEIRO COM OS PARTIDOS POLÍTICOS E UMA BREVE ANÁLISE SOBRE AS CANDIDATURAS AVULSAS À LUZ DAS RECENTES DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF</b> .....	153
Quezia Gomes Santos	

<b>A DISCUSSÃO LEGISLATIVA SOBRE O FIM DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS NO BRASIL PÓS-1988: O DILEMA ENTRE A REDUÇÃO DA FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA E A NECESSIDADE DA PRESERVAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DAS MINORIAS NO PARLAMENTO</b> .....	171
Renan Rodrigues Pessoa	
<b>ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI QUE VERSAM SOBRE A VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO NO BRASIL</b> .....	197
Mariana Rodrigues Aragão e Cínthya Maria Caetano Albuquerque	
<b>FRAUDE À COTA DE GÊNERO: A (A)TIPICIDADE PENAL DA CANDIDATURA FICTÍCIA DE MULHERES E A NECESSIDADE DE CRIMINALIZAÇÃO DA CONDUTA COMO MEIO DE GARANTIA DA REPRESENTATIVIDADE FEMININA NO PROCESSO ELEITORAL</b> .....	217
Mateus Venícius Parente Lopes e Ana Beatriz Gottlieb Grolla	
<b>A RELAÇÃO ENTRE OS MANDATOS COLETIVOS E A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA BRASILEIRA</b> .....	237
Bruna Ferreira de Araújo Bezerra, Mariana Rodrigues Aragão e Cínthya Maria Caetano Albuquerque	
<b>EXCLUSÕES DA DEMOCRACIA LIBERAL: USO DA ESCALA DE CANDIDATURAS FICTÍCIAS PARA AFERIÇÃO DA SEGREGAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA VIA CANDIDATURAS FRAUDULENTAS</b> .....	261
Daniel Monteiro da Silva	
<b>O RECALL POLÍTICO A LA BRASILEIRA COMO MECANISMO DE ACESSO À JUSTIÇA DEMOCRÁTICA: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES</b> .....	287
Bruno Ferreira de Oliveira	
<b>A VIABILIDADE DO RECALL POLÍTICO NO DIREITO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE JURÍDICA, POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DAS POSSIBILIDADES DE INSERÇÃO DO INSTITUTO NO PAÍS</b> .....	307
Victor Oliveira Queiroz e Emmanuel Roberto Girão de Castro Pinho	
<b>O FINANCIAMENTO ELEITORAL E A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA PESSOA JURÍDICA NO CENÁRIO ELEITORAL</b> .....	331
Juliana Markendorf Noda	
<b>AS INFLUÊNCIAS DO “ABUSO DE PODER RELIGIOSO” NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO</b> .....	357
Pablo Martins Bernardi Coelho e Amanda Alves Dias	

# Pré-campanha e propaganda antecipada

MARCELA SENISE DE OLIVEIRA MARTINS

## INTRODUÇÃO

A Lei nº 9.504/97, conhecida como Lei das Eleições (LE), surgiu para regulamentar o procedimento eleitoral, que desde os primórdios promoveu instabilidade na Justiça Eleitoral. Um dos grandes motivos da insegurança jurídica nesse ramo tem relação com os atos praticados pelos indivíduos durante a pré-campanha e atos praticados na campanha eleitoral propriamente dita. Isso porque, por mais simples que pareça, a maior diferença entre esses dois polos consiste no pedido de voto.

Neste sentido, torna-se indispensável discutir o funcionamento das eleições, o que se fará abordando a delimitação temporal entre pré-campanha e campanha eleitoral, diferenciando aquele que apenas manifesta sua intenção de ingressar nesse meio, daquele que está, de fato, concorrendo ao pleito. Em um segundo momento, será exposta a propaganda eleitoral no ano da eleição, fixando sua conceituação, características e finalidade. Por fim, será retratada a propaganda eleitoral antecipada em si, sua con-

ceituação e projeção da legislação, até a aplicação do atual dispositivo que regulamenta essa vedação legal (36-A da LE), e ainda, o entendimento dos TREs e TSE quanto ao assunto.

Utilizaram-se no presente trabalho pesquisas bibliográficas, dispositivos legais (Código Eleitoral, Constituição Federal, Lei das Eleições, Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral) e jurisprudências, visando a esclarecer o problema proposto.

## **1. PRÉ-CAMPANHA**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, assegura que o Brasil (BRASIL, 1988) é uma República, ou seja, um sistema de governo em que os chefes de Estado são escolhidos pelo povo, bem como um Estado Democrático, isto é, fundamentado pela soberania popular.

O legislador constituinte deixou claro, no artigo 1º, parágrafo único, que “todo poder emana do povo”, dessa forma, o povo escolhe os seus chefes de Estado por meio de voto livre e secreto, visando a coibir as práticas abusivas e anteriores à atual forma de governo, como também, uma forma de eleger o candidato que mais se adéque aos seus ideais.

Para que isso ocorra, o processo eleitoral é regulamentado pela Lei nº 9.504/97, Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Código Eleitoral, princípios constitucionais, entre outras regras normativas. Ocorre que, por mais que sejam numerosas as tentativas de se evitar a abusividade dos governantes, estas ainda acontecem durante todo o processo eleitoral.

No ano da eleição, os partidos políticos reúnem-se com seus interessados e iniciam as convenções partidárias, com a finalidade de escolher os seus candidatos e definir suas estratégias eleitoras, realizando-se, posteriormente, os registros de candidatura. Antes mesmo desse processo – dos candidatos serem escolhidos em convenção e efetivar o pedido de registro de candidatura –, é permitido que o indivíduo pratique alguns atos de visibilidade desde que não sejam considerados propaganda intempestiva, ou seja, atos em pré-campanha.

Entende-se por pré-candidato aquele que declara suas intenções e demonstra interesse em concorrer ao pleito eleitoral, ou seja, almeja tornar-se um candidato nas próximas eleições. Já a pré-campanha tem como seu único objetivo divulgar quem serão os pré-candidatos e apresentá-los à população; não se pode confundir com a propaganda eleitoral, uma vez que, nesse momento, é vedado o pedido explícito de voto.

No artigo 36-A, § 2º, da LE, o legislador permitiu aos pré-candidatos o pedido de apoio político, que visa a chamar a atenção das pessoas e buscar o apoio daqueles que compactuam com suas ideias, assim como possibilitou a divulgação de atos políticos por meio dos quais o pré-candidato pode, livremente, expor seus objetivos e o que o torna apto a ocupar um cargo público; exaltar suas qualidades pessoais; participar de prévias partidárias; participar de discussões de políticas públicas; narrar seus planos de governo; divulgar posicionamentos pessoais a respeito de questões políticas, entre outros.

Ainda, vale pontuar que, nesse momento, é possível ao pré-candidato formular uma “campanha de arrecadação prévia de

recursos – oriundos de doações de pessoas físicas – na modalidade virtual”. Em outras palavras, almeja angariar recursos para serem usados no pagamento das despesas de campanha (artigo 22-A, § 3º, da LE), sendo permitido a partir de 15 de maio do ano da eleição – também conhecida como *crowdfunding*.

Nesse ponto, recaem os princípios constitucionais anteriormente mencionados que regem o Direito Eleitoral, em especial os princípios da igualdade e da liberdade de expressão. Conforme preceitua o artigo 5º, caput, da Constituição Federal, “todos são iguais perante a lei”, garantindo, portanto, o tratamento igualitário. Desse modo, diante do contexto histórico do país, as restrições têm o intuito de coibir o desequilíbrio entre campanhas, preservando pelo tratamento imparcial dos candidatos, sem qualquer vantagem sob os demais.

A liberdade de expressão também tem sede constitucional (artigo 5º, inciso IV), nos seguintes termos: “é livre a manifestação de pensamento, sendo vedado o anonimato”, os quais viabilizam diversos atos de pré-campanha. Sobre esta, Marcelo Novelino entende que “as convicções íntimas podem existir independentemente do Direito, mas a liberdade de exteriorizar ideias e opiniões pessoais necessita de proteção jurídica” (NOVELINO, 2013, p. 501).

Diante de tais circunstâncias, os referidos mecanismos surgiram como forma de defesa contra a censura e o autoritarismo estatal. Logo, a propaganda de pré-campanha “reflete o amadurecimento da democracia brasileira e consagra os direitos fundamentais atinentes à livre manifestação de pensamento, de expressão e de informação” (MOURA, 2020, p. 239).

Do mesmo modo que há permissões durante esse período de pré-campanha, existe também uma série de restrições às pretensões candidaturas, as quais serão tratadas na sequência.

Primeiramente, cumpre salientar que para que esses mecanismos de “promoção” se tornassem legais, o TSE teve que pacificar o entendimento de que só seriam considerados ilícitos: (i) o ato que fosse acompanhado de pedido explícito de voto e (ii) os demais atos proibidos durante a campanha eleitoral (por exemplo: propaganda voltada a caluniar ou difamar alguém – embora criticar seja permitido – utilização de outdoor, painéis ou assemelhados).

Assim, aquele que tiver manifesta intenção de concorrer ao pleito poderá ser incluído ao meio político, apresentando-se, dessa forma, ao eleitorado. Isso, além de proporcionar a pré-candidatura, diz respeito ao seu primeiro passo na política, proporcionando ao eleitor “a oportunidade de conhecer os pretensos candidatos e de formar a sua convicção, antes mesmo da efetivação do registro de candidatura”.

Tal momento é expressivo porque oportuniza um debate entre o candidato e o eleitor, aproximando os polos e, assim, possibilita que o cidadão tenha mais segurança no momento de escolher seu representante, portanto, aquele que mais se adéque aos seus ideais e pensamentos.

Por essas razões, é necessário ter uma clara delimitação temporal de todo período eleitoral, chamada de calendarização, e esclarecer o que um pré-candidato e um candidato podem fazer e oferecer a cada tempo, para que se evite qualquer violação ao dispositivo legal.

Conclui-se, assim, que o período anterior à campanha eleitoral necessita de grande atenção por parte dos entes fiscalizadores, haja vista que diversos atos supracitados como ilegais podem interferir drástica e diretamente no resultado da eleição, causando desvantagens aos pré-candidatos que agem conforme a lei.

## **2. PERÍODO DE CAMPANHA**

O período de campanha eleitoral é aquele que objetiva aferir votos, no qual o candidato, escolhido na convenção partidária e com o registro de candidatura, apresenta-se ao eleitorado da circunscrição do pleito como o mais apto a receber voto, utilizando-se de técnicas e argumentos capazes de influenciar na decisão do povo. Por ser considerado um instrumento indispensável, o momento de campanha eleitoral não se restringe apenas a um meio de divulgação, pois busca atingir todos os veículos de comunicação, já que serão utilizados em todo o período eleitoral. Além disso, por ser inteiramente voltada à conquista de votos, também é de altíssimo custo financeiro. Ressalta-se que a propaganda só é permitida a partir do dia 16 de agosto do ano das eleições, conforme o artigo 36 da Lei nº 9.504/97.

## **3. PROPAGANDA NO ANO DA ELEIÇÃO**

Para que se exista um justo e adequado sistema democrático, faz-se necessário que os eleitores conheçam seus chefes de governo, antes mesmo de eles adquirirem esse status. Assim, visando a garantir ao povo o conhecimento das propostas e trabalhos que serão realizados, os candidatos utilizam-se da propaganda eleitoral para conquistar votos.

Para José Jairo Gomes, “denomina-se propaganda eleitoral a elaborada por partidos políticos e candidatos com a finalidade

de captar votos do eleitorado para investidura em cargo público-eletivo” (GOMES, 2019, p. 536). Ele afirma que tal mecanismo faz com que o eleitorado se convença de que o beneficiário é o mais apto para o cargo em disputa, sendo capaz de influenciar a vontade do eleitor.

Diferentemente das outras espécies de propaganda, a eleitoral consiste no emprego de técnicas para instigar pessoas a tomarem decisões. Por meio desse instituto, o candidato se autopromove, tendo a possibilidade de apresentar suas ideias e propostas de governo à população, utilizando-se do convencimento para chegar à vitória no certame. Assim, a partir do dia 16 de agosto do ano eleitoral, o candidato já pode pedir votos e buscar apoiadores.

Existem inúmeras modalidades de propaganda eleitoral. Muitas delas sofreram alterações ao longo dos anos e, até hoje, geram discussão entre a doutrina e a jurisprudência. Elas são regulamentadas pelos artigos 36 e seguintes da LE, nos quais se estipulou quando são permitidas e se especificou cada um dos meios de promoção. Por fim, salienta-se que a principal diferença entre o momento da pré-candidatura e da candidatura consiste no pedido de voto.

#### **4. PROPAGANDA ANTECIPADA OU EXTEMPORÂNEA**

Antes da minirreforma eleitoral realizada em 2015, o poder fiscalizatório da justiça eleitoral, quanto à abusividade da propaganda antecipada ou extemporânea, era bem rígido, mas, ao mesmo tempo, restritivo. Considerava-se propaganda antecipada aquela realizada antes do dia 05 de julho do ano da eleição, e na qual: a) divulgava-se, ainda que encoberta, a candidatura; b)

expunham-se ações políticas; c) protestavam-se as razões que levavam a inferir que o beneficiário era o mais apto à eleição; d) ouvesse pedido explícito, ou, por outras palavras, de voto.

Dessa forma, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral era a seguinte:

*AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. RECURSO ESPECIAL INADMITIDO. REPRESENTAÇÃO POR PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. ELEIÇÕES 2012. ART. 36 DA LEI > 9.504/97. AUSÊNCIA. NÃO PROVIMENTO. 1. De acordo com a jurisprudência do TSE, a propaganda eleitoral configura-se quando se leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, a ação política ou as razões que levem a inferir que o beneficiário seja o mais apto para a função pública. (BRASIL, TSE, Agr-REspe: 115905/PR).*

Do teor do voto, extrai-se que restou caracterizada a propaganda eleitoral antecipada realizada por Jair Cesar de Oliveira, tendo em vista que, durante o evento em questão, ele teceu elogios e parabenizou o pré-candidato à reeleição ao cargo de Prefeito na Cidade de Curitiba-PR, Luciano Ducci. Entendeu-se que a existência de proposta de continuidade do projeto do governo seria suficiente para configurar o ilícito.

Jordan Moura Rogatte (2020, p. 126) afirma que “bastava o anúncio de pretensa candidatura, ainda que de forma implícita, por qualquer meio de comunicação, independente de voto, para que o

cidadão fosse punido com multa”. Tal ato sempre foi corriqueiro pelos indivíduos, porque a multa pecuniária fixada revelava-se irrisória diante dos elevados recursos disponibilizados pelos candidatos, sendo, portanto, insuficiente para coibir tal prática.

Hodiernamente, a propaganda a destempo tem seus limites regulamentados pelo artigo 36 da Lei nº 9.504/97, alterada pela Lei nº 13.165/2015: “A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição”. Portanto, qualquer ato anterior a essa data sem o explícito pedido de voto enquadra-se como ato legítimo de pré-campanha.

A indicação do ilícito na peça publicitária configura-se quando há claro pedido de voto, ou de outras formas. Assim dizendo, o conteúdo da mensagem transmitida pela propaganda possui duas bases (formais), quais sejam: a) denotativa: quando da simples leitura observa-se o pedido claro de voto ao eleitor, “vote em mim”; b) conotativa: abre margem para interpretação do texto como se pedido de voto fosse, a mensagem está implícita na propaganda, tem como objetivo atingir os eleitores, “eleja seu prefeito”.

Com isso, os critérios para qualificar aquela propaganda como intempestiva dependerá da peça publicitária que será interpretada e o contexto em que esta se insere.

José Jairo Gomes (2019, p. 543) define propaganda extemporânea como “a publicidade em apreço caracterizando-se pela atração ou captação antecipada de votos, o que pode ferir a igualdade de oportunidade ou a paridade de armas entre os candidatos, o que desequilibra as campanhas”.

Destarte, a utilização do nome do candidato, apelido, foto ou qualquer coisa que o faça ser reconhecido no meio eleitoral, além de dizeres como o cargo que pretende, ano da eleição são práticas que se enquadram como propaganda inoportuna explícita.

Além disso, a legislação não estabeleceu a data inicial a partir da qual a exaltação política seria caracterizada como propaganda realizada a destempo. Por isso, a manifestação de pedir voto pode acontecer em qualquer tempo, mesmo que em anos antes das eleições. Comenta-se que a jurisprudência tem entendido como marco inicial plausível o mês de janeiro do ano das eleições, com margens para exceções – prática reiterada antes mesmo de janeiro.

Se no momento da pré-candidatura o indivíduo utilizar-se de formas ou instrumentos vedados, não se configurará propaganda antecipada, mas sim a extrapolação dos limites estabelecidos à própria campanha. Vale destacar que, para ser considerada propaganda extemporânea, ela tem que ser capaz de influir na vontade das pessoas, tendo em vista que o elemento “intencional” é essencial para sua designação. Trata-se, portanto, de um conceito simples, uma vez que se baseia no período em que a propaganda com fins eleitorais é permitida, isto é, o explícito objetivo de voto é legítimo. Portanto, a grande dificuldade desse instituto está em definir se o meio utilizado e a expressão falada caracterizariam ou não o ilícito.

#### **4.1. Evolução legislativa sobre a propaganda eleitoral antecipada**

O artigo que regulamenta esse procedimento merece atenção, razão pela qual é necessário demonstrar a evolução legislativa do

artigo 36 da Lei das Eleições e as modificações das excludentes de propaganda antecipada, incluídas pela Lei 12.034/2009, com alterações pelas leis nº 12.891/2013 e 13.165/2015. Antes do advento da Lei 44 9.504/97, todas as regulamentações do Direito Eleitoral eram dadas pelo Código Eleitoral de 1965 (Lei nº 4.737/65), cujo artigo 240 dizia que a propaganda de candidatos a cargos eletivos somente seria permitida após a respectiva escolha em convenção.

De plano, o dispositivo mostrava-se ofensivo aos princípios que norteiam as eleições, porque aquela agremiação que fizer a sua convenção antes das demais sairá na frente, ou seja, terá vantagens, pois o primeiro contato com os eleitores é feito por ela, enquanto os outros partidos ainda dependem da convenção para entrar nessa disputa.

Com a Lei das Eleições, especificamente seu artigo 36, passou-se a permitir a propaganda eleitoral de forma plena somente após o dia seguinte à data limite para apresentar o registro de candidatura, no dia 6 de julho. O objetivo dessa norma foi fazer com que as propagandas de todos os concorrentes ocorressem ao mesmo tempo, evitando os desequilíbrios que antes aconteciam. Prestigiou-se, portanto, o princípio da igualdade de oportunidades e da paridade de armas entre os candidatos.

Assim, qualquer conduta anterior à data permitida que leve ao conhecimento geral, ainda que de forma distorcida, a pretensa candidatura, seria considerada propaganda eleitoral. A veiculação indevida da propaganda intrapartidária também é passível de caracterização.

A redação vigente permite a propaganda eleitoral a partir de 16 de agosto do ano da eleição até o dia do pleito; se realizada de forma antecipada, estará sujeita a multa, sem prejuízo da apuração de eventual abuso

Até o ano de 2009, existia uma grande confusão entre a jurisprudência e os candidatos e partidos políticos em relação ao que era permitido e o que era proibido fazer antes da data tolerada para a propaganda. Diante disso, editou-se a Lei nº 12.034, por meio da qual foi acrescentado o artigo 36-A à Lei nº 9.504/97, estabelecendo as hipóteses que não tipificariam propaganda extemporânea, tendo havido modificações com o implemento da Lei nº 13.165/2015.

Também foi acrescentado o artigo 36-B pela Lei nº 12.891/2013, o qual estabeleceu uma hipótese específica de propaganda extemporânea. Tais previsões serão aprofundadas na sequência

#### **4.2. Excludentes de propaganda eleitoral antecipada e o atual texto do artigo 36-a da lei das eleições**

Como a condição de “candidato” só é adquirida após o registro de candidatura, sendo permitida a propaganda após esse momento, reconheceu-se a necessidade de formalizar a fase que antecede este *status*, ou seja, o que pode ou não ser feito quando da pré-campanha.

Assim, editou-se a Lei nº 12.034/2009, incluindo o artigo 36-A à Lei das Eleições, com o rol de condutas que os pré-candidatos e partidos políticos poderiam fazer sem que configurassem propaganda intempestiva. Ante a insegurança jurídica instaurada, a jurisprudência buscou pelo equilíbrio nas candidaturas, “ten-

do por pressupostos a vantagem natural de exposição”, ou seja, somente sofreria interferência da Justiça Eleitoral nos casos de ofensa à honra, manifestações infundadas e inverídicas que não fossem condizentes com a realidade e, por óbvio, nos casos de propaganda fora de época.

Da leitura do novo artigo, compreende-se que não será considerada o ilícito:

*I - a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, desde que não haja pedido de votos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico; II - a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, planos de governos ou alianças partidárias visando às eleições; III - a realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; ou IV - a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se mencione a possível candidatura, ou se faça pedido de votos ou de apoio eleitoral (Lei nº 9.504/1997).*

A redação de 2009 também editou a sanção em caso de afronta ao *caput* do artigo 36, em que se previu multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou o equivalente ao custo da propaganda, se este for maior.

Vale dizer que a incumbência pela propaganda antecipada pode recair sobre qualquer cidadão, o qual poderá sofrer sanção de multa no parágrafo 3º do artigo 36-A da Lei das Eleições. O candidato somente será responsabilizado quando for o autor da propaganda ou quando tiver prévio conhecimento da prática por terceiro.

A vigência da primeira alteração do dispositivo não durou muito; para as eleições seguintes, surgiu uma nova redação dada pela Lei nº 12.891/2013, alterando o *caput* e seus incisos, com o seguinte texto: “não serão consideradas propaganda antecipada e poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: [...]”.

Rodrigo López Zilio (2020, p. 406) mostra que “a possibilidade de o meio de comunicação fazer a cobertura dos atos arrolados no artigo 36-A é corolário da liberdade de imprensa”. Isso quer dizer que a imprensa não pode fazer o que bem entende; ela deve seguir a limitação constitucional imposta: o dever de prestar informação verídica, e que tal informação não prejudique o equilíbrio entre os concorrentes, para não violar o princípio da isonomia.

Seus incisos, por sua vez, tiveram pequenas alterações. O inciso I manteve boa parte do texto legal, excluindo apenas o trecho que dizia “desde que não haja pedido de votos”. Logo, sem pedido de voto, as demais descrições continuaram a ser permitidas como atos de pré-campanha. Perceba-se que tal exclusão é de extrema relevância, tendo em vista que ela restringe, de forma implícita, o que é propaganda extemporânea, ou seja, a necessidade do “pedido de voto”.

Ademais, o dispositivo impõe às emissoras de rádio e televisão a observância do tratamento isonômico aos filiados e pré-candi-

dados. O mero descumprimento destes não configura, automaticamente, a propaganda inoportuna, já que ela depende de pedido expresso de voto. Caso haja pedido “ostensivo de voto”, a sanção pela afronta à legislação deve ser imposta, tanto ao meio de comunicação por ter divulgado a propaganda, quanto ao pré-candidato, por ser o beneficiário do ato.

No inciso II, manteve-se a redação de 2009 em sua íntegra e acrescentou-se que não configura propaganda inoportuna a “discussão de políticas públicas, [...], podendo tais atividades ser divulgadas pelos instrumentos de comunicação intrapartidária”. As atividades lícitas desse dispositivo referem-se aos atos fundamentais vinculados à organização, no plano interno e externo, do partido político. Tal permissão está diretamente ligada aos atos preparatórios à eleição, os quais, mediante pagamento (patrocínio do próprio partido), tornam possíveis os encontros, seminários ou congressos, sob a condição de que ocorram em ambientes fechados.

A exigência de “ambientes fechados” fundamenta-se na vedação à publicização do evento pelo partido político, embora seja permitida a reprodução do fato por meio da imprensa. Contudo, as atividades podem ser divulgadas se dirigidas ao público interno da agremiação, conforme disposto no §1º do referido artigo. Vale dizer que também é permitido nesses mesmos espaços “o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver”, conforme o §2º do mesmo diploma. Ademais, permite-se também a exaltação das qualidades pessoais do pré-candidato (*caput*). Ambas as alterações vigoram até os dias de hoje.

Os dois incisos seguintes também sofreram alterações, mas foram revogados pela Lei de 2015, junto com o inciso V, que passou a existir com a vigência da lei de 2013.

De plano, nota-se que a insegurança jurídica no meio eleitoral era grande, porque ainda abria margens para outros tipos de propaganda antecipada. Diante disso, em 2015, entrou em vigência a Lei nº 13.165. O artigo 36-A esclareceu que para a configuração de propaganda antecipada é necessário o pedido explícito de voto, sendo permitido, na pré-campanha, fazer menção à candidatura, exaltar as qualidades pessoais e praticar os demais atos dos incisos.

Com a minirreforma de 2015, revogou-se o inciso III da Lei nº 12.891, o qual passou a conter a seguinte redação: “a realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos”. Como já explicado, consiste na Propaganda Intrapartidária destinada ao próprio partido - interna.

Nesses eventos, é permitida a realização de prévias partidárias e a distribuição de material informativo que contenha a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa, as datas e eventos de debates entre os pré-candidatos, sendo vedadas as transmissões ao vivo por emissoras de rádio e TV. Por outro lado, a lei não impede que os meios de comunicação social realizem a cobertura e pequenos flashes ao vivo desses eventos.

O excludente de propaganda eleitoral antecipada previsto no inciso IV é: “a divulgação de atos de parlamentares e debates le-

gislativos, desde que não se faça pedido de votos”. Rodrigo López Zilio (2020, p.411) alega que essa regra cuida da “prestação de contas dos mandatos dos parlamentares e dos debates legislativos, os quais, em regra, uma fonte de custeio de recursos públicos”. Nessas situações, é permitida a “divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver”, além da exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos.

Na literalidade da regra, interpreta-se que a divulgação dos atos dos parlamentares legislativos refere-se aos atos por eles praticados durante o mandato. A norma, em realidade, também possibilita a divulgação de ações políticas que se pretende desenvolver, ou seja, o detentor do mandato eletivo tem vantagem sobre os demais que pretendem ingressar no cargo público pela primeira vez. Por consequência, esse inciso é bastante questionado pela doutrina, pois fere o princípio da paridade de armas entre os candidatos.

O inciso V, modificado pela Lei nº 13.165/2015, prevê: “a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais”. Tal dispositivo tem ligação direta com o direito fundamental de liberdade de expressão da Constituição Federal e o incentivo à participação do cidadão no debate sobre a formação da vontade política do Estado. Quanto à utilização dessas redes sociais para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias, exige-se cautela, tendo em vista que com os avanços tecnológicos e a rápida propagação de fake news, possam ocorrer efeitos negativos para as vítimas das notícias inverídicas.

O último inciso que veio com a minirreforma de 2015, apresenta a seguinte redação: “VI - a realização, a expensas de partido

político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias”. Conclui-se, portanto, que é permitida a realização de reuniões em qualquer local, com intuito de divulgar os objetivos do partido político, podendo ser de iniciativa da sociedade civil. Nessas reuniões, é legítimo o pedido de apoio político, divulgação das políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver.

O artigo sofreu outra alteração no ano de 2017, pela Lei nº 13.488, que incluiu ao referido um sétimo inciso, o qual determina a “campanha de arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV no § 4º do artigo 23 desta Lei”. Em linhas gerais, tal alteração possibilita ao pré-candidato fazer uma arrecadação prévia de recursos para sua campanha eleitoral, antes mesmo do registro de candidatura, ainda que em condições de pré-candidato. Assim, pode haver pedido de doações financeiras para a futura campanha, desde que não se peça voto.

Por fim, pontua-se que a Lei nº 12.891/2013 também incluiu o artigo 36-B na Lei das Eleições, trazendo mais uma previsão de propaganda eleitoral antecipada. Nos casos de convocação, por parte do Presidente da República, dos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, de redes de radiodifusão para divulgação de atos que denotem propaganda política ou ataques a partidos políticos e seus filiados ou instituições. O objetivo dessa norma, portanto, é de que a comunicação feita pelas autoridades restrinja-se ao esclarecimento da população sobre o motivo que levou à convocação.

José Jairo Gomes (2019, p. 546) interpreta o ilícito quando a “comunicação houver a divulgação de atos que denotem: (i) propaganda política; (ii) ataques a partidos políticos; (iii) ataques a filiados de partidos políticos; (iv) ataques a instituições”.

A prática de qualquer ato será caracterizada como propaganda fora de época, configurando desvio de finalidade da rede convocada pela autoridade pública. Além disso, a propagação de ataques a partidos políticos ou instituições denota propaganda política negativa, configurando abuso da mídia social e possível desvirtuamento do instituto. No parágrafo único deste artigo, compreende-se que durante a transmissão da convocação pelas redes de radiodifusão, somente poderão ser exibidos os símbolos da República Federativa do Brasil, ou seja: “a bandeira, o hino, as armas e o selo nacionais”, pois a utilização de qualquer outro símbolo ou imagem poderá configurar propaganda intempestiva.

#### 4.3.O entendimento dos Tribunais

É sabido que o artigo 36-A, da Lei 9.504/97, ao ser alterado pela Lei nº 13.165, de 2015, mitigou as proibições de realização de propaganda eleitoral antecipada, permitindo vários comportamentos, previstos nos incisos do referido dispositivo. É verdade que, desde que não haja pedido explícito de voto, permite-se que o pré-candidato proceda à “divulgação de atos de parlamentares”. Diante disso, observa-se um julgado logo após a minirreforma de 2015, o qual traçou limites aos casos em que o ilícito estaria configurado:

*ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. FIGURINHA EM GRUPO DE WHATSAPP.*

*NOME E IMAGEM COM A EXPRESSÃO “VOTE CERTO”. PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. RECURSO DESPROVIDO. (...) (PERNAMBUCO, TRE/PE, RE 06005144 Cabrobó/PE).*

Verifica-se, portanto, que o texto vinculado à propaganda não continha pedido explícito de voto, mas a frase utilizada – “vote certo” – poderia induzir o eleitorado a entender que, caso ele vote, estaria fazendo a escolha certa. O Tribunal Regional Eleitoral entendeu que, por essa razão, estaria caracterizado o pedido de voto.

Como o principal dispositivo que regulamenta a propaganda eleitoral passou por muitas modificações, acabou causando grande insegurança entre os candidatos e a jurisprudência, fazendo com que o TSE fixasse alguns parâmetros para classificá-la: a) o pedido explícito de voto (a Justiça Eleitoral condena o indivíduo por propaganda antecipada), ausente conotação eleitoral explícita considera-se indiferente eleitoral; b) independentemente de ter pedido de voto ou não, ou seja, “pedido de voto mesmo que com outras palavras”; c) a utilização de propagandas vedadas em qualquer período eleitoral.

Apesar disso, os posicionamentos do TSE não foram suficientes para diminuir os abusos ocorridos nas últimas eleições. Com isso, o Tribunal Superior Eleitoral firmou o posicionamento no sentido de proibir a prática de atos que, se realizados durante a campanha, também seriam vedados.

Até as eleições de 2018, o TSE fazia uma leitura literal do artigo 36-A, defendendo que deveria existir um pedido explícito de votos para configurar propaganda antecipada, *in verbis*:

*A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral firmou entendimento no sentido de que é necessário o pedido explícito de votos para configurar a publicidade antecipada, nos termos do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997. 2. No caso, extrai-se da moldura fática delineada no acórdão regional que não houve o pedido explícito de votos pela agravada. A publicidade realizada está acobertada pela liberdade de expressão. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (BRASIL, TSE, AgReg em RE 16865).*

Entretanto, no ano de 2019, o TSE voltou com o seu entendimento anterior, afirmando:

*O juiz deve estar atento aos seus fins sociais e às exigências do bem comum (art. 5º da LINDB). Não é ser crível, portanto, que fiquemos atentos tão somente a uma fórmula ritual de análise dos atos de “pré-campanha”, entendendo como regulares toda e qualquer forma de abordagem pública realizada por potenciais candidatos e partidos, desde não conste o anátema “vote (m) em mim” ou expressão equivalente. (...) configura ilícito eleitoral a veiculação de atos de pré-campanha em meios proibidos para atos de campanha eleitoral, independentemente da existência de pedido explícito de voto no material publicitário.*

Com isso, nos casos em que a veiculação objetiva a visibilidade da pré-candidatura, não se faz necessário o pedido explícito de voto, uma vez que, dependendo do meio utilizado – proibido pela legislação eleitoral vigente –, é de fácil acesso à população.

Nessa linha, com as mudanças de entendimento ocorridas nas últimas eleições, foi decidido em um recente julgado do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná que: “ainda que não esteja caracterizada a propaganda antecipada – diante da inexistência de pedido explícito de voto (LE, artigo 36-A) – a veiculação de promoção pessoal de pré-candidato ocorreu por meio proibido (LE, artigo 39, § 8º)”. Nesse sentido:

*ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. DIVULGAÇÃO DE AUTORIA DE LEI COM FOTOGRAFIA DO PRÉ-CANDIDATO AO LADO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO. NÃO CARACTERIZAÇÃO COMO PROPAGANDA ANTECIPADA. LEI 9.504/1997, ART. 36-A. UTILIZAÇÃO DE OUTDOOR. MEIO INIDÔNEO. INTERPRETAÇÃO LÓGICA DO SISTEMA ELEITORAL. APLICAÇÃO DAS RESTRIÇÕES IMPOSTAS À PROPAGANDA ELEITORAL AOS ATOS DE PRÉ-CAMPANHA. CIRCUNSTÂNCIAS FÁTICAS QUE INDICAM A CIÊNCIA DO CANDIDATO A RESPEITO DA PROPAGANDA. APLICAÇÃO DE MULTA. LEI DAS ELEIÇÕES, ART. 39, § 8º. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (...) (PARANÁ, TRE/PR, RespEl 55-10).*

Assim, mesmo que não tenha sido realizada a propaganda eleitoral fora de época, se o meio utilizado pelo pré-candidato for proibido nos atos de campanha (ex. outdoor e showmícios), configura-se o ilícito.

Em outubro de 2020, a Corte Superior Eleitoral julgou o Agravo Regimental nº 060216-75.8.2018.6.16.0000, entendendo que a mera menção à pretensa candidatura – mesmo acompanhada do número com o qual o candidato pretende concorrer – sem o pedido explícito de voto, não configura o ilícito:

*ELEIÇÕES 2018. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. MATERIAL PROMOCIONAL DIVULGADO POR TERCEIROS EM REDE SOCIAL. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO. NÃO CONFIGURADO. SÚMULA 30/TSE. DESPROVIMENTO. 1. A partir da moldura fática delineada no acórdão recorrido, verifica-se que não houve pedido explícito de votos a caracterizar propaganda eleitoral antecipada. Esse entendimento está em consonância com a jurisprudência do TSE. 2. Para as Eleições 2018, esta CORTE SUPERIOR reafirmou entendimento de que não configura propaganda extemporânea a veiculação de mensagem com menção à pretensa candidatura, ainda que acompanhada do número com o qual o pré-candidato pretende concorrer. (BRASIL. TSE. RespEI 06021675820186160000, Curitiba/PR).*

Conclui-se que existem formas amplas de violação dos artigos 36 e 36-A da Lei das Eleições, que abrem margem a diferentes interpretações e abusos pelos candidatos e pré-candidatos no ano

da eleição. Dessa forma, é primordial a observância dos princípios da igualdade de armas e de igualdade de oportunidade para resguardar uma competição justa e honesta com todos os envolvidos: Poder Judiciário, candidato e eleitor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A eleição consiste no mecanismo utilizado para escolher os chefes do Poder Legislativo e do Poder Executivo de forma livre e secreta pelo povo. Para um candidato ser considerado eleito, ele é submetido a um conjunto de regras e normas que regulamentam todo o processo eleitoral. Com finalidade de compreender o processo eleitoral, foi necessário fazer uma delimitação temporal, desde a pré-campanha até a data das eleições, tornando possível a compreensão das principais características e diferenças de cada momento.

Com isso, ficou claro que na pré-campanha o cidadão busca a visibilidade, tendo em vista que os atos praticados nesse momento surtirão efeitos depois. Na campanha eleitoral, objetiva-se exclusivamente o voto do eleitor. Apesar de semelhantes entre si, apresentam objetivos distintos, fato que causa confusão no ano eleitoral. Assim, foi de extrema relevância traçar as hipóteses em que o sujeito pode ou não fazer em cada período específico, tendo em vista que a violação da lei enseja sanções diferentes para cada situação.

Após a análise desse momento inicial da corrida eleitoral, cuidou-se da conceituação de Propaganda Eleitoral, porque esse mecanismo é considerado o mais eficaz para que o candidato se apresente e demonstre seus objetivos e projetos, ao eleitorado, angariando votos. Adquirindo esses conhecimentos, nem o eleitor, nem o candidato se prejudicam com atos ilícitos.

Depois desses esclarecimentos, foi necessário abrir um capítulo específico sobre a propaganda eleitoral extemporânea, pois, muitas vezes, a referida está presente de forma mascarada, de difícil identificação. Diante da delicadeza da propaganda realizada a destempo, fora fundamental realizar uma abordagem histórica, jurídica e legislativa sobre assunto, para evitar que a instabilidade jurídica prejudique a disputa e faça o eleitor ser induzido a erro.

Por fim, salienta-se que o Direito Eleitoral ainda sofre constantes mudanças, tanto da lei propriamente dita, quanto dos posicionamentos dos tribunais, fazendo com que os operadores do direito, bem como aqueles que têm interesse no viés da vida política, estejam sempre atentos aos novos entendimentos e às novas legislações inseridas no ordenamento jurídico.

Sendo assim, o presente trabalho teve como objetivo demonstrar a evolução legislativa do Direito Eleitoral, a qual priorizou um ambiente isonômico e justo entre os concorrentes. Também, pretendeu-se deixar claro que as propagandas existem, mesmo com restrições, e são muito utilizadas, podendo influenciar na decisão do eleitor. Portanto, pode-se inferir que o tema é de grande vulto, pois o eleitor somente estará seguro para realizar seu voto e escolher quem deseja como seu governante na medida em que tiver consciência da funcionalidade das eleições.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 130 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: 23 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-REspe: 115905/PR**. Relator: Min. João Otávio de Noronha, DJ: 11/03/2014, DJE 31/03/2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 16865, TSE/AL**. Rel. Luís Roberto Barroso. j. 30.08.2018, unânime, DJE 09.10.2018 e AgRg em REsp nº 6721, TSE/PE, Rel. Luís Roberto Barroso. 30.08.2018, unânime, DJe 26.09.2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Código Eleitoral 1965**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspEl: 06021675820186160000 Curitiba - PR**, Relator: Min. Alexandre de Moraes, DJ: 08/10/2020, DJE 06/11/2020.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 15. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2019.

MOURA, Jordan Rogatte. **Propaganda pré-eleitoral. Saiba os limites entre a pré-campanha (permitida) e a propaganda antecipada (proibida)**. Timburi: Cia do e-Book, 2020.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional volume único**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

PARANÁ. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. **RE nº 55-10**, Acórdão 55805 de 23/01/2020, Rel. Dr. Roberto Ribas Tavarnaro, DJE 05/02/2020.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional de Pernambuco. **RE: 060005144 Cabrobó/PE**, Relator: Ruy Trezena Patú Júnior, DJ: 10/09/2020, DJE 18/09/2020.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 7. ed. Rev. Ampl e atual. Salvador: JusPodivmm, 2020.

# **As fake news como instrumento de desconstrução de candidaturas e seus impactos como meio de propaganda eleitoral negativa**

**COLEMAR JOSE DE MOURA FILHO**

## **INTRODUÇÃO**

Este artigo busca, antes de mais nada, informar sobre uma das modalidades atuais de propaganda eleitoral, me referindo ao novo termo do momento que são as Fake News, ardilosa e maciçamente utilizadas como um instrumento de desconstrução de reputações, candidaturas, bem como forma de apregoar ideologias políticas, não importando em que momento do debate eleitoral vem sendo colocada; no entanto, antecipadamente, vem sendo aplicada como meio de propaganda na forma negativa. E é aqui que este fato mais nos chama atenção, quando as notícias e fatos que não têm lastro em veracidade passam a ser utilizados em apologia eleitoral a favor de determinado pré-candidato.

## **1. CONCEITUANDO O ESTUDO**

Conceituando a propaganda na forma eleitoral, ela tem por objetivo e finalidade o de levar ao eleitor ou a todos os agentes políticos envolvidos no processo eleitoral aquilo que o agente público ou candidato pensa sobre os temas sensíveis ao debate

político com a finalidade precípua de convencimento, ou seja, a propaganda busca, acima de tudo, trazer ao eleitor ou aqueles setores, como religioso, esportivo, cultural e outros setores da sociedade, um sentimento de confiança de que aquele determinado candidato, se eleito, poderá representar os seus ideais, que a sua política pública o eleitor acredita ser a necessária para o seu ambiente social e a que melhor lhe atenda.

É bem verdade que a propaganda eleitoral, nos dias de hoje, tem tomado formas de dialogar com os agentes envolvidos no processo eleitoral das mais variadas formas possíveis, mas aqui gostaria de dar destaque e evidência à propaganda de cunho virtual, ou seja, a propaganda que acontece por meio das redes sociais, aplicativos de mensagem instantânea, tudo isso visando ao compartilhamento em massa para chegar ao alcance do maior número de eleitores possíveis. Portanto, a princípio, vimos que a propaganda eleitoral atualmente migrou de uma propaganda de contato físico e da propaganda meramente pelo rádio e pela TV, para inundar de forma excessiva e até como forma de sobrecarga as redes sociais e os meios virtuais e arriscando aqui dizer que para as próximas eleições do ano de 2022, acredito que o meio virtual se confirmará como um instrumento mais contundente de ocupação de espaço para ser tratada as plataformas políticas de todos os candidatos envolvidos no pleito eleitoral.

Apenas para não deixar passar em branco, é importante destacar que aqui não vamos tratar da propaganda de cunho partidário, que são aquelas propagandas que levam ao conhecimento da população em geral as ideias, os projetos, e as linhas ideológicas dos partidos políticos. Aqui, vamos trazer uma abordagem sobre

a construção ou desconstrução de pré-candidaturas e até de candidaturas através de notícias e de fatos que não correspondem a fatos reais e que são trazidos como metodologias de desconstrução em massa de projetos de reputações e, por que não dizer, de candidaturas.

## **2. A NOVA PROPAGANDA ELEITORAL PELA INTERNET E SUA FORÇA DE INFLUENCIAR NO PLEITO ANTECIPADAMENTE**

A Internet, em primeiro lugar, é importante que se diga que é um ambiente de criações e de publicações de caráter ilimitado, e que atualmente, quando a norma eleitoral foi editada, a Lei nº 9.504/97, ela foi pensada para uma propaganda feita no corpo a corpo com o candidato, do contato pessoal com o eleitor bem como pelo contato visual pelo rádio e TV no horário eleitoral gratuito, no entanto, hoje em dia, na vastidão virtual e com um acesso também ilimitado de usuários à Internet, a propaganda eleitoral teve que se adaptar. Um dos grandes desafios, então, é que os agentes envolvidos no pleito eleitoral passem a pensar uma nova forma de se fazer a propaganda eleitoral, forma esta que deve passar por uma ampla e restrita liberdade no direito de manifestação para fazer levar ao eleitor o intento de cada agente político envolvido no cenário eleitoral, no entanto, sem deixar de lado as limitações até mesmo no direito de liberdade de expressão, que ao nosso sentir não é e não pode ser absoluto, limitações estas que fazem com que se garanta o equilíbrio entre a igualdade de participação dos agentes políticos, igualdade de participação por todos aqueles que querem levar a sua mensagem política, com aqueles que pretendem levar uma mensagem de forma agressiva, de forma dura, de forma ácida, excessiva, com ofensa pessoal, ou

até mesmo com fatos inverídicos. Aquele que falseia a propaganda, no nosso ponto de vista, abusa do direito a sua liberdade de se manifestar. Na propaganda de cunho eleitoral, o direito constitucional a essa liberdade é inarredável, mas o agente publicitário passa também por um conceito de que a expressão e a forma de manifestação daquele que pretende levar ao eleitor a sua forma de pensar, a sua ideologia, suas ideias, ela deve ser restrita a fatos que concorram com a verdade, que concorram com uma opinião que tenha lastro em fatos reais, e não que transborda a teratologia, a incitação à política de ódio a uma política de encerramento de ideais com violência e com agressividade explícitas no meio virtual; esse momento é o momento em que a justiça eleitoral, com seu poder de polícia, pode e deve ser chamada a intervir no processo eleitoral. Atualmente estamos presenciando um debate sobre a liberdade e a garantia da nossa democracia, garantia também que deve ser compatível com o direito de se expressar de todo e qualquer cidadão, no entanto dentro dos limites de não acusação, o limite de não colocar os poderes em cheque, de não usar de argumentos antidemocráticos com viés inconstitucionais como o fechamento de poderes constituídos tão somente por discordância de suas decisões.

### **3. A PROPAGANDA NA FORMA NEGATIVA E O RESPEITO À HONRA ALHEIA**

A propaganda pode vir na forma negativa, que, em vez de exaltar qualidades, vem com aspecto de pregar o não voto, que é aquela que tenta macular ou colocar em cheque a honra alheia. Não há que se negar que a propaganda de conteúdo eleitoral de cunho negativo que aqui abordaremos já é uma realidade no cenário político que vem se desenhando com o aproximar das elei-

ções, apesar de estarmos ainda distantes do debate eleitoral, vivemos diversas situações de cunho econômico, de cunho social que precisam da atenção dos nossos governantes, mas, ao contrário disso, antecipadamente o cenário político tem sido tomado por debates inócuos, vazios e com muito acirramento de ideologias de pensamentos. Os debates tem sido acirrados e encaminhando para guerra de versões sobre temas que são tomados de ódio e não uma política de conteúdo de ideais e de ideias. É bem verdade também que a tolerância com a divergência de opiniões de cada um dos agentes políticos e até mesmo dos entes com os quais convivemos tem sido cada vez mais encurtada para que as pessoas façam valer aquilo que acreditam, dificultando a convivência de forma tranquila, democrática, que nada mais é do que aceitar a opinião do outro, seja de alguém próximo, seja do agente político, seja do Judiciário, seja do Legislativo. As opiniões e as manifestações têm que conviver de forma pacífica e não serem levadas à judicialização extrema de todos os apontamentos ou até mesmo dos órgãos de fiscalização para fazer valer o que a pessoa ou agente pensa. Esse cenário é um cenário que tumultua, que acirra, que confunde e que prejudica muito o emocional do eleitor.

A propaganda deve mexer com o lado emocional da sociedade do ponto de vista de construir uma alternativa às opiniões políticas, mas não é para mexer com comportamento humano ao ponto de incitar um determinado segmento a se postar contra outro segmento, me refiro aqui ao poder e aos apoiadores do Poder Executivo se confrontando com os membros do Poder Judiciário, que nada mais fazem do que promover a interpretação das leis, interpretações essas que, caso não haja concordância dos agentes políticos, deve-se buscar sempre a via judicial, e não estabelecer

um debate de ordem pessoal e até de tentativas absurdas e esdrúxulas de questionar a atuação dos membros do Poder Judiciário, muitas vezes divulgando em redes sociais narrativas falsas, o que implica desconstruir reputações, com fins eleitorais, enfim movendo as engrenagens da propaganda negativa.

É preciso destacar que a evolução das normas da propaganda eleitoral não acompanhou os meios virtuais como instrumentos de propaganda eleitoral, veja que quando na eleição, ainda de 2006, proibiu-se a distribuição de brindes, dar tratamento privilegiado para pré-candidatos através de uso de meios de comunicação social, bem como a legislação tentava apontar o abuso de poder econômico como quebra ao mecanismo da isonomia capaz de cassar um mandato ou diploma e tornar o beneficiário inelegível. Tinham também tradicionalmente aqueles grandes *showmícios* que aconteciam.

O legislador passou ao largo de ter a sua atenção voltada para postagens de internet e distribuição de notícias e de informações que muita vezes precisam ser amplamente checadas, mais que as agências de checagens, os órgãos de checagem não conseguem a tempo atuar para evitar que determinadas notícias, ainda que não verossímeis, possam ser amplamente divulgadas no âmbito da internet, sendo esta a mais nova modalidade de enfrentamento da Justiça Eleitoral e dos candidatos. Houve uma mudança grande com relação ao que o legislador pensava ainda nos anos de 2006/2018 para a flagrante atuação que vem ocorrendo hoje para a antecipação de processo eleitoral com a chamada propaganda eleitoral negativa por meio de redes sociais, um meio subliminar de se antecipar o debate em um sistema de comunicação de amplo alcance que é a internet.

Nas eleições que se avizinham, uma pergunta tem passado em todos os envolvidos no pleito que é até que ponto as redes sociais podem influenciar o debate eleitoral e como encontrar meios de facilitar o poder de polícia eleitoral para fazer cessar a suspensão de postagens e perfis de usuários que violam os limites da propaganda eleitoral. A geração de conteúdo nos meios virtuais passa pelos provedores de internet que dispõem de ampla gama de dados dos eleitores e podem estar disponibilizando isso para empresas do segmento de comunicação social, sem regulação ao menos no âmbito da Lei das Eleições, ou seja, não há nenhum instrumento de controle para a consequente utilização desses dados dos provedores que, na verdade, são dados dos eleitores. As empresas de checagem devem ter um papel mais protagonista e contundente para que possam analisar a publicidade, ainda que especialmente antes da sua divulgação, pois somente assim se envidaria esforço para que possa ser evitado ou até mesmo suprimidas notícias fraudulentas, e aqui estamos tratando de um ponto atual e que reputo de avanço da legislação que é a desinformação na propaganda eleitoral. Restringindo nosso tópico ao exercício do poder de polícia eleitoral, sugiro um encontro entre o poder regulamentador do TSE e os provedores de internet e as empresas de redes sociais para que em regime de colaboração possam dar não só agilidade, mas efetividade às decisões e providências advindas do judiciário eleitoral

#### **4. A DESINFORMAÇÃO NA PROPAGANDA ELEITORAL**

Sobre a desinformação na propaganda eleitoral, esta foi elevada nas últimas eleições de 2020 como algo especial e inovador pelo TSE no texto da Resolução nº 23.610/2019, no artigo 9º, que previu que a propaganda eleitoral, qualquer que seja o seu con-

teúdo, inclusive aquele veiculado por terceiros, pressupõe que o candidato, o partido ou a coligação tenha verificado antes de lançar o conteúdo, especialmente nas redes sociais e em divulgações e por meio de aplicativos de mensagem, a presença de elementos que possam levar à conclusão com uma margem de segurança que aquela informação que está sendo divulgada é uma informação verdadeira que tem procedência e lastro em algo real. E isso foi também tratado com especial relevância quanto a prejuízos e desdobramentos da responsabilização penal que previu também que o prejuízo trazido nesse tipo de informação divulgada, sem a checagem prévia da sua veracidade, faz com que o responsável possa responder criminalmente também dentro das hipóteses do Código Eleitoral.

A propaganda na forma de desinformação pode levar não somente ao direito de resposta, alcançando também a responsabilização criminal.

Muitas vezes essa política de divulgação em massa de fatos para desinformar o eleitor ou para trabalhar o seu psicológico com informações sem a devida checagem e dotadas de inverdades em períodos anteriores ao período eleitoral em que a propaganda eleitoral em si não é permitida, isso pode ser traduzido como a chamada propaganda eleitoral negativa, baseada na desinformação eleitoral, ainda aqui na modalidade antecipada, e sobre esse tema, é bem verdade que tanto a norma eleitoral quanto a jurisprudência tem caminhado no sentido de que deve haver o pedido explícito de voto no ato questionado como propaganda eleitoral extemporânea, é dessa forma que o Tribunal Superior Eleitoral tem firmado maioria para decidir, ou seja, uma informação ou

a construção de uma ideia, de uma narrativa que levasse a uma mensagem de que o eleitor não devesse ou não deveria votar em determinado pré-candidato a depender do contexto como isso é colocado pode ou não ser enquadrado como antecipação eleitoral.

Defendemos aqui que para se fazer frente às fake news como uma forma de desconstrução de candidaturas é preciso que se caracterize e que se deixe claro nas medidas judiciais, nas medidas questionadoras de tais atos que ainda que não haja de forma explícita a informação para não votar em determinada pessoa, se no contexto que a informação foi colocada fica uma interpretação no subconsciente do eleitor que não deve votar em determinada pessoa, estaríamos diante da modalidade extemporânea passiva de enquadramento de ilícito eleitoral. Se for possível fazer essa construção, quer através de uma postagem ou de diversas postagens na internet, em uma rede social em várias redes sociais se está provado que o objetivo é de construir uma imagem de não votar em determinada pessoa de forma clara e contundente, resta então caracterizada a propaganda extemporânea na forma negativa, ainda que para isso seja preciso se formular diversos questionamentos às cortes eleitorais regionais, no âmbito dos estados para que haja uma certa flexibilização na jurisprudência no sentido de não ser essencial o pedido explícito de não voto, para que a hipótese da propaganda eleitoral antecipada esteja presente

## **5. IMPULSIONAMENTO NA PROPAGANDA ELEITORAL**

É também importante abordarmos a questão do impulsionamento desse tipo de propaganda, ou seja, de propaganda antecipada na forma negativa paga, especialmente aquela que se apura se tratar de fato sabidamente inverídico ou de cunho ofensivo

à honra ou à imagem de determinado candidato, tentando com isso passar ao eleitor a desconfiança ou o descrédito em relação ao sujeito/ candidato/pré-candidato atingido pela mensagem publicitária. Esse tipo de mensagem, quando feita através de impulsionamento nas redes sociais, para se atingir o maior número de internautas possíveis, ou seja, de propensos eleitores, foi um tema levado ao Tribunal Superior Eleitoral, que, respondendo a uma consulta no final do ano de 2020, sob relatoria do Ministro Sérgio Banhos, CTA n. 060120511, foi questionado a ele sobre a possibilidade de pré-candidatos fazerem uso de impulsionamento durante período de pré-campanha, aqui sob a ótica da nossa análise admita se tratar de propaganda de cunho negativo e que vise a atacar ou atingir a credibilidade, a confiança e os predicados de um pré-candidato adversário, especialmente considerando-se que essas matérias seriam matérias de cunho sabidamente inverídico. Pois bem, em resposta a essa consulta, ainda que os pagamentos pudessem ser realizados por meio de pessoas físicas e também por partidos, que fossem participar daquele pleito de 2020, respondendo a consulta o ministro entendeu que não seria possível tal gasto com impulsionamento, levando em conta que o art. 57-C da Lei 9.504/97 permite a contratação de impulsionamento de conteúdo na internet exclusivamente por partido, coligação e candidatos e seus representantes, ou seja, ali não se admite, então, a contratação por pessoa física, salvo quando se tratar de candidato. O ministro relator foi acompanhado pelos demais e vencido apenas o ministro Alexandre de Moraes, os demais então votaram com o relator, no sentido de não ser possível tal gasto com impulsionamento na pré-campanha, diante da não condição de candidato estar presente.

Podemos concluir que a hipótese patrocinada ou impulsionada nas redes sociais, quando se tratar de construção de uma ideia ou de uma forma de implantar no subconsciente do eleitor a noção e a intenção de não votar em determinado candidato, esse tipo de publicidade ou de postagens ao nosso sentir se encontra na forma impulsionada vedada e passiva de intervenção do poder de polícia eleitoral para fins de sanção eleitoral, especialmente se o pleito eleitoral ainda não iniciou.

## **6. AS FAKE NEWS NA PROPAGANDA DE CUNHO ELEITORAL COMO FORMA DE ATINGIR A IMAGEM POLÍTICA DE ENVOLVIDOS NO PLEITO ELEITORAL**

Outro subtema do debate em relação às fake news como método de desconstrução de pré-candidatura e os seus reflexos no processo de propaganda eleitoral negativa são os limites da propaganda eleitoral através da interpretação da norma eleitoral e das resoluções eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral. Destaco decisão segundo a qual as limitações não configuram violações ao princípio da liberdade de expressão, aliás, hoje em dia tem-se muito debatido sobre tais limites e a propagação de matérias negativas em relação a determinadas figuras públicas ainda que na condição de pré-candidatos. Esses limites têm sido colocados à prova e ao questionamento quase que diariamente em todos os meios de comunicação e, especialmente, na Suprema Corte do Brasil.

Acredito também ser importante abordar sobre a divulgação de notícias nas redes sociais que não correspondem a fatos verdadeiros, ou que não são objetos de checagem e que mais tarde vêm a ser desmentidas e cujo espaço para a divulgação desses desmentidos são muito inferiores àqueles dados para di-

vulgação do fato sabidamente verídico, é importante aqui a noção de que os direitos constitucionais da livre manifestação da forma de pensar e da liberdade de informação devem, podem e precisam ser relativizados quando se trata de destruição de reputação e desconstrução de figuras públicas ou de candidatos, e isso tem sido amplamente debatido e trazido; confronta com as noções do eleitor quanto aos limites da sua liberdade. Veja que em tempos passados o eleitor tinha muito mais liberdade, porém na atualidade já há julgados que passaram a dar maior amplitude de interpretação de que pode até mesmo o eleitor ser sancionado com a penalidade de multa, ainda que ele não tenha nesse caso a condição de candidato, com isso acendeu o debate a respeito dos limites da manifestação, ainda que por parte do eleitor e não só de um candidato contra o outro.

Deve estar consciente aquele agente que seja eleitor ou participante do processo eleitoral quanto à prática de infração de divulgação de notícias por meio de redes sociais que não correspondem à verdade com o intuito de pregar o não voto em determinado candidato, essas informações muitas vezes podem alcançar o direito de imagem da figura que é o sujeito passivo dessa mensagem ou dessa propaganda, mesmo que isso seja antes do período eleitoral, tais informações em sendo muito agressivas é preciso que os autores tenham a noção dos riscos que assumem com tais atitudes, pois veja que a propaganda pode ser tipificada como crime eleitoral do ponto de vista já previsto pelo Código Eleitoral bem como pode aquele que se sentir atingido na sua imagem na sua honra pode buscar as reparações de natureza cível e também de natureza criminal.

A propaganda, quer ela seja propositiva ou negativa, tem o objetivo de gerar no eleitor desconfiança por um lado e uma confiança por outro lado, no entanto a propaganda propositiva no âmbito de ideias e de projetos é muito diferente e não pode nem deve ser confundida com o que estamos vivenciando, que são verdadeiros discursos de ódio e discursos de segregação da ordem constitucional e da autonomia dos poderes, pregações anti-democráticas, o que geralmente vem sendo consubstanciado na narrativa envolvendo fatos inverídicos e, acima de tudo, inconstitucionais e que como já dito anteriormente podem e devem ser penalizados sob a égide da probabilidade de ocorrência de crime eleitoral. O que se pretende transmitir é que o gerador de conteúdo de cunho eleitoral pode amplamente demonstrar suas preferências, mas atento para que isso não apresente conteúdo inverídico e capaz de provocar prejuízo à imagem de agente público ou pré-candidato.

Aproveitando esse tópico com relação ao discurso de ódio, é importante que fique claro que há uma diferença contundente entre manifestar uma opinião e um ataque negativo à honra e imagem de outrem, especialmente quando feito contra alguém que busca uma candidatura a um cargo eletivo, é lógico que a crítica traz um viés muito mais ideológico, muito mais para debater uma opinião em detrimento da opinião daquele a quem se dirige uma crítica, no entanto isso passa pelo âmbito das ideias e também de uma crítica geralmente surge uma proposta, ou seja, eu apresento uma crítica para trazer algo propositivo ao eleitor; já na hipótese do ataque, este não tem qualquer embasamento jurídico permissivo, não traz natureza verossímil, não permite uma checagem de pronto e geralmente acontece sem fundamento, mas sim para

ofender e denegrir e para trazer ou submeter ao inconsciente do eleitor uma grande desconfiança com o objetivo do não voto em determinado agente envolvido no pleito eleitoral.

Todavia, é preciso também ter em mente que essa nova propaganda eleitoral, por meio dos meios virtuais, e que geralmente lançam mão de matérias falsas, mentirosas e cujo objetivo é tão somente levar ao eleitor a ideia do não voto, é preciso chamar atenção aos provedores de internet para estabelecerem mecanismos de checagem das informações de forma rápida e até mesmo para estarem receptivos à limitação da ação em determinadas situações do seu usuário, ou seja, cabe ao provedor ter um serviço próprio de acompanhamento do que vem sendo divulgado e do que é verossímil ou não para que possa mediante provocação suspender ou limitar a atuação de determinados usuários, é o que se costuma comumente convencionar de afastamento das redes sociais. É lógico que esses afastamentos que ocorreram em outras eleições e em outros países devem acontecer e podem acontecer desde que preservados direitos fundamentais. De acordo com a nossa Constituição, o direito à liberdade de manifestação e o direito à livre expressão apresentam limites. O usuário da rede se arvora em possuir prerrogativas de liberdade absoluta e em consequência traz notórios fatos negativos de cunho sabidamente inverídicos e que se formam daí os discursos de ódio, o que ao nosso sentir faz com que os seus direitos individuais fundamentais da Constituição possam ser relativizados pelo poder judiciário para demonstrar excessos nas manifestações passíveis de suspensão das publicações. A nova forma virtual de propaganda deve se prestar a informar o esclarecimento sobre as ideias e projetos de uma candidatura, levar ao eleitor maior número de informações

possíveis que possam lhe transmitir segurança ao optar pelo voto. O cerne da questão é sempre informar ao eleitor, no entanto, com margem de verossimilhança no conteúdo, prezando sempre pela checagem mínima de conteúdo.

## **7. O AFASTAMENTO DAS REDES SOCIAIS DAQUELE QUE PUBLICA CONTEÚDO SEM VERACIDADE**

Relativo ao afastamento das redes sociais do agente que as utiliza de forma irregular e com o que deixo claro que sou amplamente favorável, gostaria de fazer a ressalva quanto ao procedimento que antecede o afastamento ou banimento da pessoa da rede social. O que espero e penso, assim como muitos que também se dedicam a estudar sobre a publicidade eleitoral em tempos de rede social, é que o afastamento ou esse desligamento das redes sociais não se dê de forma unilateral e de forma intempestiva, o que se espera e o que deixamos a título de reflexão é que haja um procedimento de comunicado prévio àquele autor das postagens ou da daquele que utiliza regularmente suas redes sociais ultrapassando os limites de sua liberdade constitucional de expressão e manifestação, que após esse comunicado e sendo mantido o tom das postagens com o conteúdo indevido, aí sim ocorra o afastamento ou impedimento do autor ao acesso das redes sociais.

Por outro lado, devemos notar também que muitos agentes públicos se valem da sua condição e do cargo que exerce para utilizar as redes sociais institucionais que deveriam ser tão somente para divulgar atos de gestão, atos de governo e propagandas de cunho institucional, alteram a característica das suas postagens para propagandas de cunho pessoal e também para

incitar a discussão e o embate entre poderes, podendo ser levado as consequências de um processo de análise de abuso de poder e uso indevido de rede de meios de comunicação social, redundando em um processo judicial eleitoral para cassação de mandato. Uma rede social, ainda que na condição de ser da pessoa física detentora de cargo público, não pode ao nosso sentir usar dessa condição de agente político para trazer os eleitores para a sua rede e conseqüentemente praticar atos de promoção pessoal e de cunho depreciativo ou de desconstrução de outros poderes ou de outros adversários, valendo-se da estrutura de comunicação custeada com recursos públicos daquela rede social.

## **8. CASES SOBRE A DESINFORMAÇÃO E AS MEDIDAS TOMADAS PELO PODER JUDICIÁRIO ELEITORAL**

Para trazer um caso bem atual com relação à disseminação de desinformação e que trata do sistema eleitoral brasileiro no que diz respeito à segurança, inviolabilidade e também da auditoragem, cito o funcionamento das urnas eletrônicas. Em recente determinação por parte do Corregedor-Geral do TSE, ministro Luís Felipe Salomão, foi determinado que o *YouTube*, o *Twitter*, *Facebook* e *Instagram* suspendessem o pagamento, ou seja, a monetização de uma série de perfis e canais suspeitos de estarem disseminando esse tipo de informação negativa e especialmente inverídica em relação ao sistema das eleições brasileiras. Ali na decisão o magistrado informou também que solicitou que essas plataformas informassem ao tribunal qual o faturamento dessas páginas. Essa ação veio logo em sequência ao debate estabelecido no Congresso com relação ao retorno do voto impresso, pois tão logo houve essa decisão em relação à desaprovação do retorno desse tipo de voto, vários canais partiram para espalhar suspeitas quanto ao sistema

eleitoral do Brasil, que não seriam comprovadas, disseminaram que houve até fraude durante a votação da Proposta de Emenda Constitucional. Esses tipos de divulgação têm visualizações e engajamento o que leva ao pagamento e à monetização desses canais de internet. Houve também um debate muito intenso desses canais que praticavam e instigavam ataques a magistrados do Supremo Tribunal Federal e isso fazia com que assim atuando esses canais obtivessem milhares de visualizações e de certa forma recebessem por isso. Então, essa atitude é relacionada ao nosso tema da propaganda atual e as suas diversas formas de ocorrência. Para o enfrentamento de campanha publicitária negativa, passou-se a discutir intervenção nas finanças dos perfis das redes sociais que se beneficiavam disso.

Por certo que essa divulgação de conteúdo de notícias falsas sobre supostas fraudes em sistema eletrônico de votação, no caso as urnas eletrônicas, logicamente que aos olhos da corte eleitoral pode claramente comprometer a legitimidade, e o equilíbrio e a regularidade do processo eleitoral, já havendo no âmbito do TSE um inquérito administrativo que investiga uma rede de articulação de várias pessoas que se unem em torno do propósito de divulgar desinformação sobre o processo eleitoral o que pode ser imputado aos beneficiários de tal conduta, abuso de poder econômico e político utilizando para isso das redes sociais.

Outro caso que ganha repercussão nacional é com relação a acusações por parte de uma pessoa física que é detentor de um canal em uma rede social de grande repercussão e de amplo acesso, onde ele fez ofensas em forma de vídeo contra um ministro do TSE e também ministro do STF. Tratou-se ali de ameaças e

incitação a crime, caracterizado como crime de ameaça, em que o citado ministro representou contra essa pessoa física junto ao Ministério Público Federal. O procedimento foi enviado para a seção judiciária do Distrito Federal, considerando que na hipótese foi cometido crime em tese por uma pessoa que não detinha foro por prerrogativa de função. Ali a tratativa consistia em uma forma de antecipada propaganda eleitoral, não deixando de ser uma forma de beneficiar eleitoralmente um agente público a quem o autor da postagem acredita ser a melhor opção para governar o Brasil, então ao fazer uma propaganda negativa contra um agente público no caso o ministro do Tribunal Superior Eleitoral, por outro lado tem o intuito de elevar e de exaltar a figura do detentor de cargo público que segundo ele está sendo ou estaria sendo perseguido pelo Supremo Tribunal Federal em suas decisões. Nessa mesma representação, o Ministério Público muito bem aborda que a liberdade de expressão passa por limites, no entanto apontar falhas e criticar a conduta de um homem público que é uma autoridade pública e representa um dos poderes da República pode até ser algo natural desde que isso seja dentro dos limites aceitáveis. Porém as declarações ali referentes ao ministro vão além e podem ser interpretados além de um simples exercício de criticar e de opinar, ali ocorre um discurso ameaçador de ódio e que depõem contra as instituições constitucionalmente constituídas no caso o Supremo Tribunal e o Tribunal Superior Eleitoral, da mesma forma que atenta contra um de seus representantes. Ao ameaçar e prejudicar o equilíbrio da democracia, transmitindo medo aos eleitores, é uma demonstração de instabilidade das instituições. Extrapola a mera opinião ou a mera liberdade de expressão, passam a ser declarações excluídas do âmbito da cobertura da liberdade de

expressão. É um caso clássico em que as proibições constantes da legislação penal e também eleitoral do ponto de vista do crime eleitoral não pode ser confundida ou usada como liberdade ao direito de manifestar, fazendo com que o beneficiário dessas postagens irregulares seja cada vez mais beneficiado pela intenção de voto, ou seja, faz parte de um estratagema político e jurídico para transmitir ao eleitor a noção do que é melhor e do que é pior para o Brasil, quem seria o bem e quem seria o mal, portanto então claramente trata-se aqui também de uma das formas em que vimos a ocorrência subliminar de propaganda de cunho eleitoral negativo e antecipada.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Caminhando para a conclusão deste artigo cumpre destacar o poder de polícia exercido pela justiça eleitoral no âmbito da propaganda conforme art. 41, § 2º da Lei 9504/97, deixa claro que não pode ser objeto de cerceamento sob pena de configurar censura prévia ao teor dos programas e de matérias jornalísticas tanto na televisão quanto no rádio, na internet ou na imprensa escrita. O poder de polícia eleitoral pode ocorrer para a vedação de práticas consideradas ilegais, aquelas práticas abusivas e excessivas e que exacerbam o livre direito de manifestação de pensamento e de crítica, cabendo ao juiz eleitoral promover comunicação por ordem judicial para a imediata retirada de conteúdos de internet que na forma ou no meio de divulgação esteja em desacordo com a Resolução ou com as normas eleitorais. Esse poder privativo da justiça eleitoral é um dos eficientes instrumentos para que atos de ofensa ou desprovidos de veracidade, mas com alcance eleitoral, por meio inclusive das redes sociais, possam ser suspensos por ordem judicial e fazendo causar danos muitas vezes irreversíveis.

Concluindo, fizemos um breve relato em todas as circunstâncias que cercam as fake news como meio de disseminação de conteúdo inverídico pelas redes sociais especialmente pela internet, uma forma agressiva e cada vez mais persuasiva no âmbito eleitoral e naquilo que se refere à propaganda eleitoral, promovendo até mesmo uniões de pessoas com finalidade eleitoral para divulgar notícias contra adversários daquele candidato da sua preferência, o que deve ser objeto de interferência pela justiça eleitoral pelo exercício de poder de polícia, especialmente quando tais práticas ilegais ocorrem nos meios de comunicação, sem prejuízo também das chamadas investigações judiciais eleitorais para apurar o uso indevido dos meios de comunicação social bem como o abuso de poder, ambos podendo redundar na cassação dos mandatos ou de registro de candidatura e até mesmo tornando o envolvido e beneficiário inelegível.

Por outro lado, é importante que sejam desenvolvidos pelos sistemas de acompanhamento das redes sociais mecanismos de checagem e análise prévia de conteúdo que merece ser retirado de forma mais imediata para que aquelas notícias que obviamente são falsas ou que são atentatórias à ordem e a democracia sejam impedidas de influenciar o eleitor, sem que haja benefícios eleitorais a favor de um ou outro pré-candidato e com isso aconteça através dessa manobra o desequilíbrio das eleições.

O TSE recentemente instituiu um comitê consultivo que se encarrega de entre outras atribuições fazer pesquisas e proposições acerca de normas eleitorais visando reduzir a interferência da internet nas votações, sobretudo destacando quanto ao risco das fake news e da excessiva divulgação em massa por meio de

mecanismos de transmissão de mensagem. Por outro lado, inovações jurídicas também têm sido feitas no âmbito do poder legislativo como lei prevendo punição a quem faz a divulgação de notícias falsas com finalidade eleitoral, o que já representa grande avanço para coibir os que lançam mão desse método. Com isso encerro este artigo propondo e trazendo a reflexão: como enfrentar essa excessiva massificação de notícias pelas redes sociais, umas verdadeiras outras nem tanto?



# Compliance eleitoral: reflexões para um conceito

DANIEL MONTEIRO DA SILVA

## INTRODUÇÃO

No final do ano de 2019, antes das Eleições municipais 2020, foi possível demarcar um panorama mínimo, através de indicadores consistentes, sobre a erosão dos principais atores do processo eleitoral brasileiro, isto é, os políticos, os partidos e o eleitorado. Para além disso, novidades legislativas e jurisprudenciais recentes acrescentaram necessidades extras para aqueles que navegarão nos mares tormentosos das eleições.

Esse estudo trata, pois, de uma análise acerca da erosão desses principais personagens do processo eleitoral, a adaptação do compliance ao Direito Eleitoral e, principalmente, sobre a delimitação conceitual do Compliance Eleitoral.

Portanto, considerando esses aspectos, o que é Compliance Eleitoral?

Em uma abordagem generalizada, pretende-se estabelecer um panorama mínimo em que o Compliance Eleitoral está inserido e, ainda, apontar solução específica ao questionamento.

A resposta transita por razões diversas, pela condução por princípios constitucionais basilares, o Estado Democrático de Direito e a Soberania Popular, além de uma conceituação central e analítica.

A temática é crucial, diante dos aprendizados obtidos com as eleições de 2018 e de 2020 e diante dos desafios, já evidentes, para as eleições de 2022. Assim é que, desde advogados, membros do ministério público e magistratura, políticos e pesquisadores, ressalta-se o incentivo à criação de programas de integridade pelos partidos políticos<sup>1</sup>, além da criação de referenciais éticos e de transparência, para municiar os cidadãos diante do uso ilícito de recursos financeiros com fins eleitorais<sup>2</sup>. O Compliance Eleitoral parece ser a resposta que muitos procuravam.

---

<sup>1</sup> “É inquestionável, portanto, a necessidade do estabelecimento de normas rígidas de conduta ética no âmbito dos partidos, a fim de promover o absoluto respeito aos princípios republicanos e a independência das legendas partidárias” LAMACHIA, Cláudio; PETRARCA, Carolina. **Compliance eleitoral é fundamental para campanhas e empresas.**

<sup>2</sup> “Por fim, cabe notar que uma das principais contribuições do compliance eleitoral é a criação de existenciais baseados na ética e transparência, para que os cidadãos adquiram maior percepção do ilícito no uso dos recursos financeiros para fins eleitorais, o que ainda não existe ou ainda é muito incipiente no ethos cultural brasileiro”. COUTINHO, Aldacy Rachid; MARRAFON, Marco Aurélio. **Compliance eleitoral: breve análise dos projetos de lei nº 60/2017, nº 429/2017 e nº 663/2015 do senado federal e sua importância para a democracia brasileira. Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 11-31, maio/ago., 2018.

## 1. A EROSÃO DOS PRINCIPAIS ATORES DO PROCESSO ELEITORAL

O desgaste da classe política tem sido verificado por diversas formas, perpassando desde a realidade vivida na sociedade, até estatísticas apresentadas em pesquisas relacionadas ao tema. Assim, tornou-se comum, no dia a dia, deparar-se com grande descrédito nos políticos<sup>3</sup>, seja no âmbito digital (redes sociais, aplicativos de mensagens, mídia e internet), seja no físico (trabalho, família, amigos etc.).

Os números de diversas fontes também apontam nesse sentido. Em 2017, no Fórum Econômico Mundial, apontou-se que o Brasil estava na última posição no ranking que mede a confiança nos políticos<sup>4</sup>. Por sua vez, a Transparência Internacional, através do Índice de Percepção de Corrupção 2018<sup>5</sup> no setor público, apontou que o Brasil possui apenas 35 pontos, em uma escala de 0 a 100, em que 0 é altamente corrupto e 100 é muito limpo, e está em 105º lugar, dentre 180 países, numa relação em que os primeiros são mais corruptos e os últimos, menos. E ainda, o International IDEA apresentou, em 19/11/2019, como uma das principais conclusões do The Global State of Democracy 2019, que “A democracia está ameaçada e sua promessa precisa ser revivida”<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> É oportuna a ressalva da não generalização.

<sup>4</sup> SCHWAB, Klaus (Ed.). **The Global Competitiveness Report**. 2017. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

<sup>5</sup> TRANSPARENCY, International. **Corruption Perceptions Index 2018**. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2018>. Acesso em: 20 nov. 2019.

<sup>6</sup> INTERNATIONAL IDEA. **The Global State Of Democracy 2019**. 19 nov 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/publications/catalogue/summary-global-state-of-democracy-2019?lang=en>. Acesso em: 21 nov. 2019.

Oportuno lembrar, ainda, que o Mensalão, as manifestações de junho de 2013, a Operação Lava Jato<sup>7</sup>, a Operação Sufrágio Ostentação<sup>8</sup> e outras mais têm colaborado para o descrédito da classe política<sup>9</sup>.

Quanto às agremiações partidárias, têm-se o desgaste decorrente de algumas investigações, que apuram desvios de recursos públicos do Fundo Partidário, a exemplo das denúncias de aquisição, com aqueles recursos públicos, de helicóptero e outros bens para fins particulares<sup>10</sup>; e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas – FEFC, através do uso fraudulento de candidaturas laranjas femininas<sup>11</sup>. Nesse ponto, uma pesquisa<sup>12</sup> demonstrou a grande probabilidade de terem existido numerosas candidaturas fictícias femininas nas Eleições 2018. Essas circunstâncias, à evidência, têm colaborado para o descrédito de partidos e de políticos perante a sociedade.

---

<sup>7</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Grandes casos**. Disponível em: <http://www.mpf.br/grandes-casos/caso-lava-jato>. Acesso em: 01 jul. 2019.

<sup>8</sup> POLÍCIA FEDERAL. **PF investiga irregularidades em campanhas eleitorais**. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/06/pf-investiga-irregularidades-em-campanhas-eleitorais>. Acesso em: 21 nov. 2019.

<sup>9</sup> Novamente ressalva-se a não generalização.

<sup>10</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Protocolo nº 2376**, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 152, Data 07/08/2017, Página 144. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso em: 21 nov. 2019.

<sup>11</sup> POLÍCIA FEDERAL. **Polícia Federal deflagra operação que visa combater desvios de verbas do Fundo Partidário**. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/10/policia-federal-deflagra-operacao-que-visa-combater-desvios-de-verb-do-fundo-partidario>. Acesso em: 21 nov. 2019.

<sup>12</sup> WYLIE, Kristin; SANTOS, Pedro dos; MARCELINO, Daniel. Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in brazilian legislative elections. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 1-28, jan./abr.,2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/op/a/HM5XsTP4S8dsGmLgdrq6fq/?lang=en&format=pdf>. Acesso em: 2 jul. 2023.

Do ponto de vista do eleitorado, a elevada quantidade do não voto (soma de brancos, nulos e abstenções)<sup>13</sup>, na eleição de 2018, para presidente (29,12%)<sup>14</sup> e na eleição de 2016 para prefeito (29,99%)<sup>15</sup>, somado às corriqueiras investigações sobre venda de voto, transferências e alistamentos fraudulentos; e a criação e/ou propagação de fake news apontam para um cenário de necessidade de maior engajamento e de não sujeição a ilícitos eleitorais, o que, portanto, justifica a adaptação e aplicação de um programa de conformidade para aquela categoria também.

Logo, mostra-se oportuna a adaptação de uma eficiente ferramenta jurídica às peculiaridades do Direito Eleitoral.

## 2. DO COMPLIANCE AO COMPLIANCE ELEITORAL

A terminologia *compliance* deriva do verbo inglês *to comply*, que em tradução para a Língua Portuguesa revela os significados<sup>16</sup> de “cumprir com”, “obedecer”, isto é, estar em *compliance* é estar em cumprimento de algo, em obediência às certas regras, em conformidade.

De uma forma geral, então, o *compliance* pode ser compreendido como um conjunto de técnicas e métodos que promovem a conformidade de instituições, empresas e pessoas com as regras que lhes são aplicáveis, prevenindo, identificando e solucionando

<sup>13</sup> Com o cuidado de se ressaltar outros possíveis fatores determinantes, tais como eleitores falecidos, desatualização cadastral, força maior e outros.

<sup>14</sup> JUSTIÇA ELEITORAL. Estatísticas Eleitorais. <http://www.justicaeleitoral.jus.br/eleicoes/estatisticas/sistema-1-2014-2018.html>. Acesso em: 20 nov. 2019.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> CAMBRIDGE, Dictionary. Dicionário Inglês-Português. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/comply>. Acesso em: 01 jul. 2019.

irregularidades e, em decorrência disso, atribui-se maior credibilidade e proteção àqueles destinatários.

O compliance – inicialmente – ganhou maior destaque no setor corporativo<sup>17</sup>, segundo o qual pode se exemplificar o uso de um Programa de Compliance<sup>18</sup> com os seguintes pilares<sup>19</sup>: a) suporte da alta administração, b) avaliação de riscos, c) código de conduta e políticas de compliance; d) controles internos; e) treinamento e comunicação; f) canal de denúncias anônimas; g) investigação; h) *due diligence* de terceiros e i) monitoramento e auditoria do funcionamento do programa.

Diante da relevância da metodologia, houve expansão para outras áreas. No Brasil, diversas são as iniciativas de compliance aplicadas ao direito, tais como o Compliance Tributário, o Empresarial, o do Setor Público<sup>20</sup> e o Penal. Aliás, essa rápida extensão para outros ramos jurídicos deu-se muito em razão do advento da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 2013)<sup>21</sup> e do seu

---

<sup>17</sup> CANDELORO, Ana Paula; RIZZO, Maria Balbina Martins; PINHO, Vinícius. **Compliance 360º: Riscos, Estratégias, Conflitos e Vaidades no Mundo Corporativo**. São Paulo: Trevisan, 2012.

<sup>18</sup> UNITED STATES OF AMERICA. **Federal Sentencing Guidelines**. Disponível em: <https://www.ussc.gov/guidelines/2018-guidelines-manual-annotated>. Acesso em: 22 nov. 2019.

<sup>19</sup> SERPA, Alexandre. **Os Pilares do Programa de Compliance**. Uma Breve Discussão. Disponível em: <http://www.lecnews.com.br/blog/gratuitos>. Acesso em: 17 nov. 2019.

<sup>20</sup> CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas**. Brasília, set. 2015. Disponível em <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf> Acesso em: 5 jul. 2019.

<sup>21</sup> BRASIL. **Lei nº 12.486**, de 1 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em <http://www>.

Decreto regulamentador nº 8.420, de 2015<sup>22</sup>, além de previsão internacional específica, na Convenção das Nações Unidas para o Combate à Corrupção<sup>23</sup>, internalizada pelo Decreto nº 5.687, de 31/01/2006.<sup>24</sup> Vale aqui o registro da iniciativa estadunidense, que criou um manual de compliance para candidatos<sup>25</sup>.

Por outro lado, ponto crucial é entender, planejar-se e adequar-se às alterações trazidas por quatro novas leis, a Lei nº 13.831, de 17/05/2019 (Autonomia partidária), a Lei n.º 13.834, de 04/06/2019<sup>26</sup> (Crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral)<sup>27</sup>, a Lei nº 13.877, de 27/09/2019<sup>28</sup> (Reforma

---

[planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 10 nov. 2019.

<sup>22</sup> BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm). Acesso em: 1 jul. 2019.

<sup>23</sup> UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIMES. **United Nations Convention against Corruption**. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>. Acesso em: 23 nov. 2019.

<sup>24</sup> BRASIL. **Decreto nº 5.687**, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm). Acesso em: 23 nov. 2019.

<sup>25</sup> UNITED STATES OF AMERICA. New Jersey election law enforcement commission. **Compliance manual for candidates**. Feb. 2018. Disponível em: [https://www.elec.state.nj.us/pdffiles/forms/compliance/man\\_cf.pdf](https://www.elec.state.nj.us/pdffiles/forms/compliance/man_cf.pdf). Acesso em: 22/11/2019.

<sup>26</sup> BRASIL. **Lei n.º 13.834**, de 04 de junho de 2019. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para tipificar o crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral.

<sup>27</sup> Com repercussão direta na questão das fake news com fins eleitorais.

<sup>28</sup> BRASIL. **Lei nº 13.877**, de 27 de setembro de 2019. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho,

partidária e eleitoral), a Lei nº 13.878, de 3/10/2019<sup>29</sup> (Lei do limite de gastos de campanha para as eleições municipais), todas com repercussões significativas nas eleições de 2020; as Resoluções<sup>30</sup> do Tribunal Superior Eleitoral - TSE sobre as eleições de 2020; além dos precedentes paradigmas do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, por exemplo, o da reserva de 30% (do FEFC e do tempo de TV e Rádio), para mulheres<sup>31</sup>, o da licitude de gravação em ambiente privado<sup>32</sup> e o da cassação de mandatos por candidatura feminina fictícia<sup>33</sup>, e, ainda, os do Supremo Tribunal Federal – STF<sup>34</sup> (30% do Fundo Partidário para mulheres e

---

aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13877.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13877.htm). Acesso em: 23 nov. 2019.

<sup>29</sup> BRASIL. **Lei nº 13.878**, de 3 de Outubro de 2019. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de estabelecer os limites de gastos de campanha para as eleições municipais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13878.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13878.htm). Acesso em: 23 nov. 2019.

<sup>30</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **TSE realizará audiências públicas sobre as resoluções das eleições e das finanças e contabilidade dos partidos**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Novembro/tse-realizara-audiencias-publicas-sobre-as-resolucoes-das-eleicoes-e-das-financas-e-contabilidade-dos-partidos-politicos>. Acesso em: 20 nov. 2019.

<sup>31</sup> BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral. Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em: 03 jul. 2019.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Plenário mantém cassação de vereadores envolvidos em caso de candidaturas fraudulentas no Piauí**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/tse-mantem-cassacao-de-vereadores-envolvidos-em-caso-de-candidaturas-fraudulentas-no-piaui>. Acesso em: 20 nov. 2019.

<sup>34</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF garante mínimo de 30% do fundo partidário destinados a campanhas para candidaturas de mulheres**. Disponível em: <http://www>.

descabimento de suspensão automática de partido por ausência de prestação de contas)<sup>35</sup>.

Vale, ainda, o destaque para a decisão inédita do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte – TRE/RN, que reconheceu a inconstitucionalidade do art. 55-C<sup>36</sup>, da Lei dos Partidos Políticos e interpretou pela preservação da igualdade de gênero e pela vedação ao retrocesso de direitos fundamentais em favor das mulheres<sup>37</sup>. Em mais outra decisão inovadora, aquele TRE-RN declarou a inconstitucionalidade incidental do artigo 55-A<sup>38</sup> da Lei nº 9.096/95, mediante os fundamentos

---

[stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372485](http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372485). Acesso em: 03 jul. 2019.

<sup>35</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF considera incabível suspensão automática de partido por ausência de prestação de contas**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=431831&ori=1>. Acesso em: 06 dez. 2019.

<sup>36</sup> “Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do *caput* do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas. (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019). Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: (...) V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; (Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019).” 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 de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 23 nov. 2019.

<sup>37</sup> JUSBRASIL. **Página 3 do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte (TRE-RN)** de 17 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/267164881/tre-rn-17-10-2019-pg-3>. Acesso em: 20 nov. 2019.

<sup>38</sup> “Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do *caput* do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade”. BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos

da vedação ao retrocesso de direitos fundamentais e do impedimento à compensação das ações afirmativas<sup>39</sup>. De modo semelhante, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul – TRE/RS declarou a inconstitucionalidade<sup>40</sup> formal e material do art. 55-D<sup>41</sup>, daquela lei.

Todas essas decisões revelam diretrizes contundentes de como aqueles atores do processo eleitoral deverão se portar nas próxi-

---

políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

<sup>39</sup> Ao justificar o voto o juiz relator José Dantas de Paiva ressaltou que o artigo 55-A "criou uma espécie de compensação, permitindo que partidos políticos que não reservaram qualquer quantia para programas de participação feminina pudessem agora destinar recursos financeiros equivalentes para o financiamento de candidaturas femininas, em efetivo prejuízo e retrocesso quanto às duas ações afirmativas". Explicou: "Em vez de se somarem os dois recursos e de se efetivamente promover políticas e programas voltados à conscientização feminina quanto ao seu papel de agente transformador, simplesmente se permitiu a compensação das ações afirmativas, em clara afronta ao princípio constitucional da igualdade entre homens e mulheres, encartado no artigo 5º, parágrafo I, da Constituição Federal de 1988" TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE. TRE-RN declara inconstitucional artigo da Lei dos Partidos Políticos. Disponível em: <http://www.tre-rn.jus.br/imprensa/noticias-tre-rn/2020/Maio/tre-rn-declara-inconstitucional-artigo-da-lei-dos-partidos-politicos>. Acesso em: 18 jun. 2020.

<sup>40</sup> Em razão da "(...) ausência de apresentação de estimativa de impacto orçamentário, violação dos princípios da prestação de contas, da moralidade administrativa e da integridade legislativa". TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. TRE-RS acolhe incidente de inconstitucionalidade em processo de prestação de contas partidárias. Disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br/imprensa/noticias-tre-rs/2019/Agosto/tre-rs-acolhe-incidente-de-inconstitucionalidade-em-processo-de-prestacao-de-contas-partidarias>. Acesso em: 25 nov. 2019.

<sup>41</sup> "Art. 55-D. Ficam anistiadas as devoluções, as cobranças ou as transferências ao Tesouro Nacional que tenham como causa as doações ou contribuições feitas em anos anteriores por servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, desde que filiados ao partido político". 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/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 25 nov. 2019.

mas eleições e o Compliance Eleitoral se apresenta como importante guia nesse desiderato.

Inclusive, decisões do Supremo Tribunal Federal sobre prisão em segunda instância<sup>42</sup> e Inquérito da Fake News<sup>43</sup> – aliadas às inúmeras polêmicas decorrentes da Pandemias da Covid-19 – têm alimentado ainda mais os radicalismos ideológicos no país, antecipando e intensificando a polarização política esperada para o Pleito vindouro. Tal contexto já se apresenta como um *déjà-vu* das eleições de 2018 e de 2020, portanto, um novo teste para a solidez da democracia brasileira.

A regulação do Compliance Eleitoral por lei tramita na Câmara dos Deputados, Projeto de Lei n.º 10.219/2018<sup>44</sup>, originado no Senado Federal (PLS n.º 60/2017)<sup>45</sup>. Em sentido semelhante, também tramita no Senado Federal o Projeto de Lei n.º 429/2017<sup>46</sup>. E de forma complementar tramita na Câmara dos

---

<sup>42</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF decide que cumprimento da pena deve começar após esgotamento de recursos**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=429359&ori=1>. Acesso em: 11 nov. 2019.

<sup>43</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Fake news e ataques ao STF: oito ministros votam pela legalidade da abertura do inquérito**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445764&ori=1>. Acesso em: 18 jun. 2020.

<sup>44</sup> BRASÍLIA. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 10.219/2018**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2174924>. Acesso em: 23 nov. 2019.

<sup>45</sup> BRASÍLIA. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado. Altera a Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995, para aplicar aos partidos políticos as normas legais sobre responsabilidade objetiva e compliance e estimular no plano interno código de conduta e programa de integridade e auditoria. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128349>. Acesso em: 23 nov. 2019.

<sup>46</sup> BRASÍLIA. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado de 2017**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts.

Deputados o PL 5924/2016<sup>47</sup>, criado no Senado Federal (PLS n.º 663/2015)<sup>48</sup>, sobre a proibição, temporária, de doações a candidato e a partido político, por servidores, em cargo de comissão e funções de confiança, além de outros.

Nesse modo de ser das coisas e diante da aproximação das eleições de 2022, uma alternativa pode ser a implantação do Compliance Eleitoral – nos partidos políticos por meio da autorregulação intrapartidária – via aprovação e aplicação de normas internas nas agremiações. O Ministério Público Eleitoral já tem promovido algumas tratativas<sup>49</sup> nesse sentido com alguns partidos e há notí-

---

14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7251470&ts=1562270135163&disposition=inline>. Acesso em: 05 jul. 2019.

<sup>47</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5924, de 2016**. Altera o art. 31 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e o art. 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para proibir, por período determinado, doação a candidato e a partido político por servidor ocupante de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como por empregado, proprietário ou diretor de empresa prestadora de serviços terceirizados que mantenha contrato com qualquer dos entes federados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2093053>. Acesso em: 20 nov. 2019.

<sup>48</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 633, de 2015**. Altera o art. 31 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e o art. 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para proibir, por período determinado, doações a candidatos e partidos políticos por servidores ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123428>. Acesso em: 23 nov. 2019.

<sup>49</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **MPF defende que partidos políticos instituem programas de integridade e Compliance**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-defende-que-partidos-politicos-instituam-programas-de-integridade-e-compliance>. Acesso em: 2 nov. 2019.

cias de que alguns partidos estariam buscando aplicar aquela metodologia. Porém, até o presente momento, não se tem conhecimento da execução integral desse Instituto no âmbito partidário no país.

Do todo resulta um panorama preocupante<sup>50</sup>, pois os políticos estão desacreditados, os partidos políticos estão fragilizados e o eleitorado precisa de maior engajamento e de não sujeição aos ilícitos eleitorais, de modo a criar um ambiente fértil e necessário para a implantação e crescimento do Compliance Eleitoral. Para tanto, faz-se imperiosa a delimitação adequada desse mecanismo no ramo eleitoral.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No âmbito do Direito Eleitoral, foi desenvolvida uma conceituação do Compliance Eleitoral, por ocasião dos estudos no Grupo de Pesquisa em Direito Eleitoral – GPDE, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, no segundo semestre do ano de 2017, ocasião<sup>51</sup> em que se propôs a inserção e compatibilização do Instituto com o direito, por meio da perspectiva de promoção dos preceitos constitucionais do Estado Democrático de Direito e da Soberania Popular (Art. 1º, parágrafo único, da CF/88)<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Embora com as mesmas ressalvas da não generalização já feitas.

<sup>51</sup> UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Setembro cidadão**. Disponível em: <https://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/extensao/viewDadosCursoEvento.jsf>. Acesso em: 22 nov. 2019.

<sup>52</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Portanto, o Compliance Eleitoral pode ser definido<sup>53</sup> como um conjunto de técnicas direcionadas precipuamente aos protagonistas do processo eleitoral (políticos, partidos e eleitorado), para ajudar a fazê-los cumprir as normas eleitorais e partidárias e os precedentes paradigmas, além de ensinar, prevenir e corrigir irregularidades, proporcionando-lhes segurança jurídica e maior credibilidade; promovendo-se o Estado Democrático de Direito e a Soberania Popular<sup>54</sup>.

O diferencial nessa conceituação é o foco, portanto, no desenvolvimento de um compliance que tenha sempre em vista a promoção daqueles dois vetores constitucionais, sem prejuízo de outros também importantes.<sup>55</sup> Um método de conformação eleitoral que não objetive concretizar, ao menos, aqueles dois pilares principiológicos estaria descalibrado com a adaptação exigida na ambiência eleitoralista.

Verdade que o Compliance Eleitoral, através de seu conjunto de ações, propõe, de forma priorizada, porém ampla, informar, conscientizar, treinar, prevenir, planejar, verificar, corrigir e concretizar o cumprimento das normas eleitorais e partidárias e os precedentes

---

<sup>53</sup> Conceito apresentado no Projeto de Tese de Doutorado, na seleção de Doutorado da Universidade Federal do Paraná – UFPR, Edital 19/2019.

<sup>54</sup> “O conjunto de condutas, individuais e coletivas, na direção de uma cultura da soberania popular, é, certamente, o aspecto mais animador no desafio de combater a corrupção sistematizada...” SILVA, Daniel Monteiro da. Reforma política e eleitoral: corrupção tem jeito? In: CARVALHO, Dimitre Braga Soares de; SILVA, Luciano do Nascimento; FERREIRA, Rodrigo Costa (org.). **Eleições políticas e gestão pública**. 21. ed. Campina Grande: EDUEPB, 2018, p. 44-50.

<sup>55</sup> Exemplificativamente os princípios da Autenticidade Eleitoral, Máxima Igualdade na Disputa Eleitoral e Legalidade Específica em Matéria Eleitoral. SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. v. 1.

paradigmas<sup>56</sup>; em todos esses casos, aplicado aos políticos (mandatários ou não, dirigentes partidários, filiados(a), pré-candidatos e candidatos(as), aos partidos políticos (em suas instâncias nacional, estadual e municipal), ao eleitorado (indiscriminadamente), enfim, todos que, direta e indiretamente, participem do processo eleitoral.

Reflexões sobre natureza, objetivos, espécies, alcance, obrigatoriedade e facultatividade, programa de integridade, argumentos favoráveis e desfavoráveis, relação com candidatura independente, blindagem do uso de recursos públicos, prevenção de candidaturas laranjas, entre outras estão na iminência de serem abordadas agora, porém, certamente serão oportunamente realizadas em breve, diante da priorização do recorte conceitual nesse momento.

Não há aqui, portanto, a pretensão de esgotar todas as possibilidades conceituais, por óbvio, mas sim propor, mediante contextualização, uma definição nuclear e analítica que permita a importação do Instituto para a seara eleitoral de forma minimamente compatível. É natural do mundo do dever ser que essa nova tecnologia jurídica venha a ser calibrada diante das confrontações com o mundo do ser, permitindo, pois, a sua evolução.

O que se verifica, pois, é que essa inovadora metodologia jurídica pode revelar-se grande diferencial de competitividade nas eleições de 2022 e nas seguintes, especialmente, em favor dos partidos e dos políticos, pioneiros na sua implementação. Ao elei-

---

<sup>56</sup> A exemplo das decisões do STF e TSE sobre obrigatoriedade de reserva de 30% de recursos de financiamento público de campanha para candidaturas femininas.

torado poderá servir de proteção e de qualificação para o exercício democrático.

É dizer, como afirmado por José Afonso da Silva<sup>57</sup>, que a Constituição de 1988 não resolveu todos os problemas do povo, mas fornece as condições de um constitucionalismo moderno e protetor dos direitos humanos. É preciso, portanto, novos esforços para implementá-lo.

Por definição, como se demonstrou, o Compliance Eleitoral pode sim se tornar uma alternativa muito útil a tais propósitos, especialmente, na recomposição da erosão sofrida por aqueles principais atores do processo eleitoral.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 30 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.486**, de 1 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 8.420**, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm). Acesso em: 10 nov. 2019.

---

<sup>57</sup> SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e o poder popular (estudo sobre Constituição)**. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 5.687**, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm). Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.834**, de 04 de junho de 2019. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para tipificar o crime de denúncia caluniosa com finalidade eleitoral. 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: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.877**, de 27 de setembro de 2019. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13877.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13877.htm). Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.878**, de 3 de outubro de 2019. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de estabelecer os limites de gastos de campanha para as eleições municipais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13878.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13878.htm). Acesso em: 20 nov. 2019.

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/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado de 2017**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7251470&ts=1562270135163&disposition=inline>. Acesso em 05 jul. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5924, de 2016**. Altera o art. 31 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e o art. 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para proibir, por período determinado, doação a

candidato e a partido político por servidor ocupante de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como por empregado, proprietário ou diretor de empresa prestadora de serviços terceirizados que mantenha contrato com qualquer dos entes federados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2093053>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 10219/2018**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para dispor sobre responsabilidade objetiva dos partidos políticos pela prática de atos contra a administração pública e para estabelecer que, na aplicação de penas, seja considerada a existência de mecanismos internos de compliance. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2174924>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 60, de 2017**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para aplicar aos partidos políticos as normas legais sobre responsabilidade objetiva e compliance e estimular no plano interno código de conduta e programa de integridade e auditoria. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128349>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 663, de 2015**. Altera o art. 31 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e o art. 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para proibir, por período determinado, doações a candidatos e partidos políticos por servidores ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123428>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF garante mínimo de 30% do fundo partidário destinados a campanhas para candidaturas de mulheres**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372485>. Acesso em: 03 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF considera incabível suspensão automática de partido por ausência de prestação de contas**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=431831&o-ri=1>. Acesso em: 06 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF decide que cumprimento da pena deve começar após esgotamento de recursos.** Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=429359&ori=1>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Protocolo nº 2376**, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 152, Data 07/08/2017, Página 144. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoões/jurisprudencia>. Acesso em: 21 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em: 03 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Plenário mantém cassação de vereadores envolvidos em caso de candidaturas fraudulentas no Piauí.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/tse-mantem-cassacao-de-vereadores-envolvidos-em-caso-de-candidaturas-fraudulentas-no-piaui>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Plenário ratifica validade de gravação ambiental como prova de compra de votos.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Agosto/plenario-ratifica-validade-de-gravacao-ambiental-como-prova-de-compra-de-votos>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE realizará audiências públicas sobre as resoluções das eleições e das finanças e contabilidade dos partidos.** <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Novembro/tse-realizara-audiencias-publicas-sobre-as-resolucoes-das-eleicoes-e-das-financas-e-contabilidade-dos-partidos-politicos>. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Fake news e ataques ao STF: oito ministros votam pela legalidade da abertura do inquérito.** Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445764&ori=1> Acesso em: 18 jun. 2020.

CAMBRIDGE, Dictionary. Dicionário Inglês-português. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/comply>. Acesso em: 01 jul. 2019.

CANDELORO, Ana Paula; RIZZO, Maria Balbina Martins; PINHO, Vinícius. **Compliance 360º: Riscos, Estratégias, Conflitos e Vaidades no Mundo Corporativo**. São Paulo: Trevisan, 2012.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Programa de Integridade: Diretrizes para Empresas Privadas**. Brasília, set. 2015. Disponível em <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2019.

COUTINHO, Aldacy Rachid; MARRAFON, Marco Aurélio. Compliance eleitoral: Breve análise dos projetos de lei nº 60/2017, nº 429/2017 e nº 663/2015 do senado federal e sua importância para a democracia brasileira. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 11-31, maio/ago., 2018. Disponível em: <https://seer.tse.jus.br/index.php/estudoseleitorais/article/view/101>. Acesso em: 20 nov. 2019.

JUSTIÇA ELEITORAL. **Estatísticas Eleitorais**. <http://www.justicaeleitoral.jus.br/eleicoes/estatisticas/sistema-1-2014-2018.html>. Acesso em: 20 nov. 2019.

LAMACHIA, Cláudio; PETRARCA, Carolina. Compliance eleitoral é fundamental para campanhas e empresas. **Conjur**. 10 out. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-10/opiniao-compliance-eleitoral-fundamental-campanhas>. Acesso em: 05 jul. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Grandes casos. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato>. Acesso em: 01 jul. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **MPF defende que partidos políticos instituem programas de integridade e Compliance**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-defende-que-partidos-politicos-instituam-programas-de-integridade-e-compliance>. Acesso em 24/11/2019.

POLÍCIA FEDERAL. **PF investiga irregularidades em campanhas eleitorais**. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/06/pf-investiga-irregularidades-em-campanhas-eleitorais>. Acesso em: 21/11/2019.

POLÍCIA FEDERAL. **Polícia Federal deflagra operação que visa combater desvios de verbas do Fundo Partidário.** Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/10/policia-federal-deflagra-operacao-que-visa-combater-desvios-de-verbas-do-fundo-partidario>. Acesso em 21 nov. 2019.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais.** Belo Horizonte: Fórum, 2010. v. 1.

SCHWAB, Klaus (Ed.). **The Global Competitiveness Report.** 2017. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

SERPA, Alexandre. **Os Pilares do Programa de Compliance.** Uma Breve Discussão. Disponível em: <http://www.lecnews.com.br/blog/gratuitos/>. Acesso em: 17 nov. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e o poder popular** (estudo sobre constituição). São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Daniel Monteiro da. Reforma política e eleitoral: corrupção tem jeito? *In*: CARVALHO, Dimitre Braga Soares de; SILVA, Luciano do Nascimento; FERREIRA, Rodrigo Costa (org.). **Eleições políticas e gestão pública.** 21. ed. Campina Grande: EDUEPB, 2018, p. 44-50.

TRANSPARENCY, International. **Corruption Perceptions Index 2018.** Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2018>. Acesso em: 20 nov. 2019.

INTERNATIONAL IDEA. **The Global State Of Democracy 2019.** 19 de nov. de 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/publications/catalogue/summary-global-state-of-democracy-2019?lang=en>. Acesso em: 21 nov. 2019.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. **TRE-RN declara inconstitucional artigo da Lei dos Partidos Políticos.** Disponível em: <http://www.tre-rn.jus.br/imprensa/noticias-tre-rn/2020/Maio/tre-rn-declara-inconstitucional-artigo-da-lei-dos-partidos-politicos>. Acesso em: 18 jun. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. **TRE-RS acolhe incidente de inconstitucionalidade em processo de prestação de contas partidárias.** Disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br/imprensa/noticias-tre-rs/2019/Agosto/tre-rs-acolhe-incidente-de-inconstitucionalidade-em-processo-de-prestacao-de-contas-partidarias>. Acesso em: 25 nov. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Setembro cidadão.** Disponível em: <https://sigaa.ufrn.br/sigaa/public/extensao/viewDadosCursoEvento.jsf>. Acesso em: 22 nov. 2019.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIMES. **United Nations Convention against Corruption.** Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html> Acesso em: 23 nov. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. **New Jersey election law enforcement commission.** Compliance manual for candidates. feb. 2018. Disponível em: [https://www.elec.state.nj.us/pdffiles/forms/compliance/man\\_cf.pdf](https://www.elec.state.nj.us/pdffiles/forms/compliance/man_cf.pdf). Acesso em: 22 nov. 2019.

WYLIE, Kristin; SANTOS, Pedro dos; MARCELINO, Daniel. Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in brazilian legislative elections. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 1-28, jan./abr.,2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/HM5XsTP4S8dsGmLgdrqd6fq/?lang=en&format=pdf>. Acesso em: 02 jul. 2023.

# Lei Geral de Proteção de Dados e eleições 2022: impactos e consequências da LGPD em partidos políticos, administração partidária e processo eleitoral

LEONARDO ARAÚJO DE SOUZA

SAMYA XAVIER LEITE

PAULO JUAN DE SOUSA ALVES

## INTRODUÇÃO

Desde a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), tivemos mudanças significativas na forma como os dados pessoais são disponibilizados, tratados e protegidos. Além de ser a primeira lei a tratar de modo mais incisivo a proteção de dados dos usuários de serviços digitais, a LGPD protege os direitos fundamentais à privacidade e à liberdade (neste caso, em meio digital).

Soma-se isso ao contexto pandêmico, uma vez que a pandemia de Covid-19 limitou e mudou completamente o panorama das eleições, pois que o tão conhecido comício, em que existiam inúmeras aglomerações e contato físico, foi substituído por mecanismos de contato on-line, tais como eventos em plataformas digitais, a exemplo do *Google Meets*, *Zoom*, dentre outros.

Assim, surge a necessidade do direito proteger tais pessoas, uma vez que a internet, em certos casos, pode ser um mar de informações, onde não sabemos quais são úteis e verdadeiras, e quais são as chamadas fake news.

A metodologia deste estudo tem por base a pesquisa bibliográfica, elaborada a partir de material já publicado, como livros, artigos e periódicos; bem como o foco é explicativo, o qual busca identificar os fatores que determinam fenômenos, bem como identificar os impactos e consequências da LGPD em partidos políticos, administração partidária e processo eleitoral.

Também é válido destacar que a política é distribuída por blocos estratégicos. Tais blocos são compostos por *stakeholders* ou público-alvo. Como observamos, é comum que candidatos direcionem seus discursos para pessoas que eles consideram potenciais eleitores. Nas eleições de 2014, por exemplo, os votos foram destinados a políticos que se engajaram nas causas de melhoria de transporte e saúde, estas que, em 2013, levaram milhares de pessoas às ruas.

O desenvolvimento do artigo é composto por quatro títulos, cujo assunto está elucidado adiante: as eleições de 2020 e o contexto da Lei Geral de Proteção de Dados, os impactos práticos e diretos da Lei Geral de Proteção de Dados, os novos meios de campanha política e o uso de dados pessoais, evolução das ferramentas regulamentadoras e instrumentos jurídicos para a proteção dos dados pessoais; bem como as considerações finais e referências bibliográficas.

A Lei Geral de Proteção de Dados não veio com a finalidade exclusiva de modificar o modo de condução da política, mas, indiretamente, trouxe segurança para o cidadão. Nesse sentido, conclui-se que a legislação surgiu no momento adequado, principalmente diante dos recentes escândalos relativos à propagação de notícias falsas, o que possibilitou reconquistar a confiança dos eleitores no uso de seus dados e na integridade das eleições, bem como fornecer orientações práticas a partidos políticos e candidatos sobre o tratamento de dados pessoais em campanhas eleitorais.

### 3. AS ELEIÇÕES DE 2020 E O CONTEXTO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

A discussão parte já nas eleições municipais de 2020. A Constituição Federal de 1988, no seu art. 16, disciplina: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

Tal redação é traduzida pela doutrina como princípio da anuidade. A exegese desse texto legal tem como bojo possibilitar que as pessoas e autoridades envolvidas em um processo eleitoral possam, graças a esse *vacatio legis*, adequarem-se a qualquer mudança, seja ela brusca ou não, do processo eleitoral em si, conferindo segurança jurídica e isonomia às votações, para que nenhum candidato tome à frente de outro na corrida eleitoral.

Além disso, a LGPD não se aplica diretamente ao processo eleitoral. O cerne desta lei é a proteção de dados dos usuários, bem como a proteção das informações que trafegam diariamente na rede mundial de computadores.

Entretanto, como contextualizado, esses dois conceitos foram intimamente interligados, em virtude do contexto pandêmico em que estamos atualmente inseridos, sendo, portanto, que cabia às ciências jurídicas o dever de proteger os cidadãos que não foram tão instruídos, uma vez que estes são, de certo, alvos vulneráveis na internet.

De acordo com Martins e Guariento (2020), no caso específico das eleições, a LGPD alcança todos os *players* do processo eleitoral, trazendo diversas implicações e desafios, principalmente diante da pandemia de Covid-19, o que dificultou a realização de comícios e o contato presencial dos candidatos com os eleitores, o que tornou o ambiente virtual o principal veículo para a disseminação de ideias e a captação de votos.

Assim, prevendo uma eventual necessidade de regulamentação e de um processo eleitoral isonômico e seguro para todos, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução 23.610/19, que dizia, dentre outros elementos, que o uso e a cessão de dados pessoais em campanhas eleitorais deveriam seguir o rito disposto na LGPD.

Referida Resolução traz uma regra, no §4º do art. 31, dispondo que o tratamento de dados pessoais, inclusive sua doação, uso ou cessão, por pessoa jurídica ou pessoa natural, deverá respeitar as disposições da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Segundo Massaro *et al* (2020), as atividades de tratamento de dados pessoais realizadas por, ou em favor de, candidatos, partidos políticos, ou coligações devem estar de acordo com as regras da LGPD, sobretudo no âmbito de práticas relacionadas à propaganda eleitoral.

#### 4. OS IMPACTOS PRÁTICOS E DIRETOS DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

Superadas as questões relativas à proteção, surge a necessidade de demonstrar, no caso concreto, como os atores das eleições (candidatos, cidadãos, etc), serão devidamente afetados e protegidos pela LGPD.

Com o advento da Lei dos Partidos Políticos, ficou terminantemente vedado que partidos recebessem, direta ou indiretamente, contribuição pecuniária de pessoas jurídicas. Entretanto, havia uma lacuna na legislação: os dados pessoais dos usuários.

A entrada em vigor da LGPD alterou significativamente essa questão, uma vez que passamos a ter uma baliza sobre o manuseio dos dados dos usuários, uma vez que, agora, aqueles deveriam ser utilizados com finalidades claras, transparentes e específicas, em que o titular da informação deve ser constantemente avisado que seu dado será utilizado.

Assim, a primeira alteração significativa passa a ser que os usuários deverão consentir antes que quaisquer de seus dados sejam utilizados com fins políticos. Ainda conforme Massaro *et al* (2020), quanto à coleta de dados para finalidade político-eleitoral, esse consentimento deverá ser informado, livre e inequívoco, ou seja, o titular deve ser informado sobre o tratamento e sua finalidade, ter a opção de consentir ou não com esse tratamento, e este consentimento deve ser fornecido, de forma clara e acessível, de modo a não deixar dúvidas quanto à manifestação do titular.

Em outro panorama, partidos políticos e candidatos devem observar a LGPD, uma vez que estes estão em posição levemente vantajosa, em detrimento do cidadão médio comum.

Massaro *et al* (2020) explana ainda que há uma difícil equação, que ainda está longe de ser resolvida, em torno de quais são os limites de informações que partidos políticos e candidatos devem observar para realizar uma comunicação efetiva com o eleitorado. No caso de países em que o voto é obrigatório, como no Brasil, a equação deve levar ainda em consideração que tal diálogo facilita o exercício da cidadania. A coleta de dados para elaboração de perfis psicométricos detalhados de eleitores para micro direcionamento de mensagens, normalmente tende a ser um caso claro de tratamento excessivo de dados, colidindo com o princípio da necessidade.

E o último agente relevante nesse contexto diz respeito às atuações dos órgãos públicos. De maneira simples, os órgãos públicos não devem fidelidade à LGPD, no que tange ao consentimento quanto à utilização dos dados dos usuários.

A lei deu liberdade para que os órgãos públicos conduzam os dados que estão alocados em seus bancos de dados, desde que a manipulação desses dados não agrida ou interfira diretamente na vida do particular, caso em que, ao utilizar esses dados, os órgãos devem respeitar os princípios da administração pública, bem como preservar as garantias constitucionais dos seus titulares, como dignidade da pessoa humana, privacidade; no entanto, deve ser observado o princípio da transparência.

Massaro *et al* (2020), de forma esclarecedora, traz à tona a importância do princípio da transparência, e quando este incide sobre atividades de tratamento de dados, é imprescindível para garantir ao titular a autonomia sobre suas informações, assegurando que titulares tenham acesso a informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes que o realizam. O princípio reflete uma racionalidade comum que há, historicamente, entre normas de proteção de dados e normas de direito eleitoral: a redução de assimetria de poder e informação.

## 5. OS NOVOS MEIOS DE CAMPANHA POLÍTICA E O USO DE DADOS PESSOAIS

Desde o advento da internet e, principalmente, das redes sociais, o cenário político vem passando por uma série de transformações. Os meios comunicação, tais como rádio e televisão, começaram a perder força. Jornais, revistas e “santinhos políticos” passaram a ser atores secundários, dando palco para *Instagram*, *Facebook*, *Twitter*, *Whatsapp*, além de outras mídias sociais de difusão de notícias e propagandas em massa.

Ávila (2019) ressalta que, com a crescente popularidade das redes sociais e da internet, as técnicas de propaganda política e as campanhas on-line foram se adaptando para tirar proveito da enorme quantidade de dados pessoais disponíveis. Esses novos recursos de publicidade utilizam dados (disponíveis on-line), programas de aprendizado automático e pesquisa psicológica para gerar mensagens destinadas a públicos-alvos específicos. Essas mensagens baseiam-se não apenas em dados demográficos refinados, como também em informações relativas ao nosso comportamento on-line. O

interesse dos responsáveis, nas campanhas eleitorais, pelo uso de técnicas de publicidade mais eficazes possíveis, tem levado a adotar essas abordagens de marketing baseada em dados.

O primeiro grande caso de sucesso de campanha eleitoral através da rede mundial de computadores foi de Barack Obama, durante o período de 2008. Antes desse evento, os políticos e candidatos ainda eram enraizados na velha forma de fazer política, por meio de rádios, televisões e jornais.

Por meio de uma campanha que, inicialmente, era muito contestada, Obama conseguiu inovar positivamente para a política mundial. Com o lançamento de *websites*, jogos digitais, páginas em redes sociais, o 44º presidente dos Estados Unidos da América conseguiu agregar todos os tipos de público, desde o mais jovem, ou seja, os mais ligados às redes sociais, aos mais curiosos.

Em 2016, Donald Trump, então candidato, utilizou do mesmo mecanismo para angariar mais votos e mais público votante. Através da consultoria conhecida como *Cambridge Analytica*, o futuro presidente dos Estados Unidos conseguiu atrair até mesmo pessoas que sequer o conheciam antes de lançar sua candidatura.

Em termos gerais, a empresa coletava as preferências dos eleitores e fazia microdirecionamentos de anúncios, verídicos ou não, fazendo com que o eleitor, mesmo que sem querer, se deparasse com propostas de campanhas, pesquisas de intenção de voto, dentre outros institutos da campanha política, o que gerava uma espécie de viés eleitoral.

Essa nova tendência, contudo, não demorou a chegar no Brasil. Já em 2017, com o receito da disseminação do uso de tais ferramentas, fez-se necessário que o Parlamento passasse a regular legalmente a presente matéria.

A regulamentação veio com a reforma eleitoral de 2017, incluindo a Lei de Eleições, que permitia o impulsionamento de conteúdo como única forma permitida de propaganda paga na internet.

Conforme defende Ávila (2019), a vitória de Jair Bolsonaro presidente do Brasil, em 2018, colocou em evidência o papel das empresas de marketing nas redes sociais, nas eleições, e a sua poderosa influência na polarização dos processos políticos. Houve, sem dúvidas, um impacto na deflagração da vitória de partidos políticos e de líderes outrora estranhos ao mundo da política.

Com a eleição de Jair Bolsonaro e a já regulada campanha política digital, tivemos a certeza de que a forma como as mídias foram conduzidas, no Brasil, foi muito diferente do modo como foi conduzido na era Trump. Aqui, bots e perfis robóticos, em redes sociais, foram utilizados para alcançar o máximo de público possível, mesmo que com meios e mecanismos duvidosos, carregando informações de procedência contestada.

## **6. EVOLUÇÃO DAS FERRAMENTAS REGULAMENTADORAS E INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA A PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS**

Segundo Massaro *et al* (2020), o princípio da segurança busca garantir que sejam adotadas medidas técnicas e administrativas eficazes para proteger os dados pessoais de acessos não autori-

zados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão.

As leis para proteção de dados tem como principal fundamento proteger o cidadão médio, sem tanta instrução, de eventuais parasitas digitais e de pessoas com fins prejudiciais aos titulares dos dados.

Em época eleitoral, essa proteção deve se tornar mais sensível ainda. No período de campanha, inúmeros candidatos surgem, aparentemente do nada, para tentar atrair público, gerar votos, entre outros.

De acordo com Cruz e Massaro (2018), o principal público-alvo desse “marketing eleitoral” é o cidadão médio da região interiorana dos estados. Pelo fato da educação e da internet serem limitados nessas regiões, é mais fácil chegar notícias inverídicas, haja vista que o filtro por lá é menos rigoroso do que o da “cidade grande”. No interior, sempre há a predominância de um canal de rádio, um jornal, um radialista, o que prejudica a informação que chega ao eleitor. Assim, a legislação vem com a principal intenção de proteger o eleitor médio de campanhas agressivas de marketing eleitoral,

Em 2018, durante a campanha eleitoral nacional, candidatos usavam o banco de dados do *Serasa Experian* para direcionar anúncios do *Facebook*, para que, eventualmente, fossem “convidados” a conhecer o trabalho dos respectivos políticos.

Até então, a legislação que protegia o civil, no que concerne aos dados digitais, era a Lei das Eleições, de maneira muito simplória, e o Marco Civil da Internet.

Então, muito próximo às eleições, foi aprovada a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), conhecida como marco máximo da proteção de dados no país, traz o embasamento europeu, onde os dados são tratados com seriedade, sensibilidade e rigor.

Massaro *et al* (2020) explana que, de modo geral, o princípio da segurança indica a necessidade de que sejam adotadas medidas e ferramentas que evitem incidentes e riscos à proteção da privacidade e de direitos fundamentais do titular, como no caso de acessos não autorizados ou vazamento de bancos de dados.

Quando se cumpre princípios basilares existentes no ordenamento jurídico, como o da transparência e o da segurança dos dados, o eleitor está menos vulnerável aos riscos à privacidade e dos seus direitos fundamentais, principalmente quando se considera que a obtenção de informação sobre o eleitor pode significar mais poder de persuasão e manipulação.

Partidos políticos, candidatos, consultorias, plataformas de marketing, e outros agentes políticos estão sujeitos à fiscalização da LGPD, mesmo que seus efeitos sobre as campanhas ainda sejam um mistério.

### **6.1. Novas técnicas de campanhas políticas no cenário brasileiro**

No Brasil, os primeiros sinais de redirecionamento de campanha foram descobertos por Bernardo Sorj, ao fazer análise do referendo realizado em 2005 (sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munições, em que a população votou favorável à sua comercialização), ambos os polos do referendo, tanto apoia-

dores quanto opositores, utilizaram estratégias digitais para levar suas respectivas ideias ao público que votaria.

Entretanto, para a época, tudo era muito novo. A internet não era tão difundida quanto é hoje em dia e, principalmente, eram raras as casas em que computadores se faziam presentes.

Já em 2013, com as famosas manifestações de junho, o contexto era completamente diferente. As redes sociais já estavam com um número grande de adeptos, existiam mais celulares do que habitantes no Brasil, computadores já estavam mais acessíveis a todos e praticamente todo brasileiro tinha um e-mail.

Reunindo todos esses fatores, os idealizadores das “manifestações dos 20 centavos” tiveram bastante espaço para atuar, enviando mensagens, SMS, e-mails, postagens em redes sociais, entre outros. Além disso, em 2014, mesmo que todos já tivessem entendido o papel importante que os veículos digitais e as mídias sociais exercem sobre a realidade, os partidos e candidatos não souberam usar de forma proveitosa esse importante material que todos tinham à disposição.

## **6.2. Benefícios de uma propaganda mais aberta e acessível**

Além de algumas consequências anteriormente apresentadas, devemos esclarecer que esse amplo acesso à internet, à informação e às mídias digitais também faz bem para o eleitor.

Segundo dados do G1, as eleições presidenciais de 2018 tiveram as maiores taxas de abstenção em 20 anos. Foram quase 30 milhões de eleitores que estavam aptos a comparecer às urnas, mas optaram por ficar em casa.

As abstenções, conforme informações do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), estão aumentando vertiginosamente desde 2006. A causa, para alguns cientistas políticos, é uma crise de representatividade que perpassa não somente o Brasil, mas o mundo todo. Cada vez mais as pessoas sentem dificuldades em encontrar um político que as represente.

Com isso, as mídias digitais, redes sociais e veículos de comunicação digital passaram a agregar bastante para a política. As pessoas que antes estavam indecisas por não saber o que um político tinha a dizer sobre determinada pauta, passaram a ter acesso abertamente ao que aquele político diz, como era sua vida pregressa, além de como este se posiciona sobre os mais diversos assuntos sociais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do exposto, destacamos que vivemos em um contexto completamente diferente de quando o sistema eleitoral foi criado, nos moldes como é executado hoje em dia.

Alguns estudiosos dizem que os dados são a moeda de troca mais valiosa da contemporaneidade, sendo responsável por alterar os rumos de eleições ou outros pleitos populares.

A Lei Geral de Proteção de Dados não veio com fins de alterar substancialmente a forma como a política é conduzida, mas, indiretamente, acabou causando uma revolução muito benéfica para aquele mais debilitado no cabo de guerra eleitoral: o cidadão.

Agora, os governantes e órgãos públicos deverão passar a administrar de forma mais direta, transparente e privada possível

os dados dos usuários, que também são os eleitores, a fim de conferir segurança jurídica e um processo eleitoral mais isonômico e atrativo aos cidadãos do Brasil.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Renata. A democracia digital e o futuro dos cidadãos. **Politics**. Instituto Nupef. 2019. Disponível em: <https://politics.org.br/edicoes/democracia-digital-e-o-futuro-dos-cidad%C3%A3os>. Acesso em: 29 set. 2021.

CRUZ, Francisco Brito; SILVEIRA, Hélio Freitas de Carvalho da; ABREU, Jacqueline de Souza; ANDRADE, Marcelo Santiago de Pádua; VIEIRA, Rafael Sonda; OLIVA, Thiago Dias. **Direito eleitoral na Era digital**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018.

CRUZ, Francisco Brito; MASSARO, Heloisa. O impulsionamento de conteúdo de pré-candidaturas na pré-campanha de 2018. **Você na Mira**. Relatório #1. São Paulo: InternetLab, 2018. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2018/08/Relato%CC%81rio-Voce%CC%82-na-Mira-I-1.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

GOMES, Wilson *et al.* “Politics 2.0”: a campanha on-line de Barack Obama em 2008. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 29-43, out. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782009000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782009000300004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 set. 2021.

MARTINS, Ricardo Malfeis; GUARIENTO, Daniel Bittencourt. LGPD e eleições: reflexos para empresas, partidos políticos e administração pública. **Migalhas**. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/impresoes-digitais/335309/lgpd-e-eleicoes-reflexos-para-empresas-partidos-politicos-e-administracao-publica>. Acesso em: 14 set. 2021.

MASSARO, Heloisa; SANTOS, Bruna; BIONI, Bruno; CRUZ, Francisco Brito; RIELLI, Mariana; VIEIRA, Rafael. **Proteção de Dados nas Eleições**: democracia e privacidade. Grupo de Estudos em Proteção de Dados e Eleições, 2020. Disponível em: [https://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2020/09/internetlab\\_protecao-de-dados-nas-eleicoes.pdf](https://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2020/09/internetlab_protecao-de-dados-nas-eleicoes.pdf). Acesso em: 13 set. 2021.

# A (im)possibilidade de substituição tardia de candidato a vice-prefeito por decisão superveniente de indeferimento de registro de candidatura

MÁRCIO ANTÔNIO DE SOUSA MORAES JÚNIOR

## INTRODUÇÃO

Pressuposto formal de elegibilidade, o registro de candidatura é o fato jurídico originante do direito de ser votado, sendo que as normas que dispõem o fenômeno constitutivo do *jus honorium* encontram-se previstas em legislação específica, com definições de condições pessoais, partidárias e de prazo para seu aperfeiçoamento.

Por força da Emenda Constitucional nº 107, de 02 de julho de 2020, editada em razão da pandemia provocada pelo novo coronavírus, as eleições municipais foram transferidas de outubro para o mês de novembro, o que resultou na definição de um novo calendário eleitoral, apresentado por meio da Resolução TSE nº 23.627/2020.

Pelo novo cronograma, os candidatos possuíam o prazo de 31 de agosto até 26 de setembro para apresentação de seus requerimentos de registro de candidatura – RRCs. De seu turno,

a Justiça Eleitoral teria até o dia 26 de outubro para julgar todos esses pedidos, inclusive recursos, nas instâncias ordinárias, publicando as decisões a eles relativas, conforme art. 16, § 1º, da Lei nº 9.504/97.

Entretanto, o Tribunal Superior Eleitoral – TSE registrou nas últimas eleições um aumento de 60,4 mil pedidos de registros de candidatura em comparação com o pleito de 2016, o que, inevitavelmente, muito dificultou e até mesmo impossibilitou as Cortes Regionais Eleitorais de conseguirem julgar todos os RRCs solicitados em ambas as instâncias ordinárias, no prazo legalmente instituído.

Mesmo assim, quando a decisão recursal confirmava a sentença primeva de deferimento ou indeferimento de registro e o candidato não obtinha aprovação popular, não gerava maiores questionamentos. Situação diversa é a do candidato ao cargo majoritário que teve seu registro deferido perante o juiz eleitoral, porém indeferido em sede de Tribunal Regional após o prazo legal, sem possibilidade, portanto, de substituição.

O presente artigo busca identificar algumas dessas situações e seus reflexos nos pleitos eleitorais concretamente, através de uma análise doutrinária e, especialmente, estudo qualitativo das decisões dos Tribunais Superior e Regionais Eleitorais (Goiana e Amapaense), os quais, atentos à situação posta em julgamento, ora permitiram, ora negaram, o registro tardio de candidato a cargo de vice-prefeito.

## 7. ELEIÇÕES MAJORITÁRIAS: REGISTRO, UNICIDADE, SUBSTITUIÇÃO E JULGAMENTO

O registro de candidatura é condição para que determinado cidadão possa exercer sua capacidade eleitoral passiva, e, nesse aspecto, o art. 11 da Lei nº 9.504/1997, que regula as eleições, determina que os partidos e as coligações solicitem o registro dos seus candidatos à Justiça Eleitoral. É pelo registro da candidatura que nasce o direito de ser votado, sendo que, na lição de Costa (2008, p. 33):

*O registro de candidatura é o fato jurídico que faz surgir a elegibilidade. Antes do registro, todos os nacionais não possuem elegibilidade, não podendo lançar sua candidatura, pleiteando votos em seu próprio nome.*

*Logo, as condições de elegibilidade nada mais são do que pressupostos inafastáveis para a concessão do registro de candidatura, motivo pelo qual são, em verdade, verdadeiras condições de registrabilidade. Todos os nacionais que não têm o registro de candidatura não possuem o ius honorum, sendo desvestidos de elegibilidade.*

As normas que dispõem sobre a escolha e o registro de candidatos nas eleições estão previstas em legislação eleitoral específica, possuindo como regramento geral no Código Eleitoral e na Lei nº 9.504/97, mas os postulantes devem observâncias às regras estabelecidas pelo Tribunal Superior Eleitoral que, através de Resolução, dispõe sobre prazos e exigências a serem seguidas pelos que pretendem concorrer ao pleito eleitoral. Para as eleições 2020, a Corte Superior editou a Resolução nº 23.609, de 18 de

dezembro de 2019, modificada parcialmente pela Resolução nº 23.624/2020, para regular os pedidos de registro de candidaturas.

E esse requerimento de registro possui particular relevância quando se trata de candidaturas para cargos majoritários, pois, nesse caso, não se trata apenas de uma, mas de duas candidaturas ou candidatura plurissubjetiva, para formação de uma unidade. Tratando sobre esse caráter de indivisibilidade da chapa (cognominado também de princípio da irregistrabilidade da chapa incompleta ou insuficientemente formada), Medeiros (2017, p. 740) afirma:

*A chapa majoritária não pode sobreviver sem seus dois componentes, titular e vice: ausente um deles por qualquer motivo, fulmina-se a candidatura do companheiro, se não houver a devida substituição. Do mesmo modo, os votos atribuídos a um dos candidatos aproveitam necessariamente o seu companheiro de chapa.*

Complementa Cândido (2016, p. 357), que o “pedido de registro, destarte, deve ser de chapa completa, não subsistindo uma candidatura sem a outra”, de modo que “deve-se indeferir o pedido de registro de candidatura de um nome a Governador, por exemplo, se não for substituído o nome de seu Vice julgado inelegível na mesma chapa e vice-versa”.

Entretanto, situações existem em que se mostre necessária a substituição de um dos integrantes da chapa, seja por ato voluntário (renúncia), tragédia (morte) ou por força judicial (registro indeferido, cancela ou considerado inelegível pela Justiça Eleitoral), cujas condições e prazos estão previstas nas normas

já mencionadas. Para fins do que se propõe o presente estudo, aprofundaremos apenas na hipótese que a substituição ocorra em relação ao candidato ao cargo de vice-prefeito e que tal se dê por força de indeferimento de seu registro em grau ordinário recursal, em momento posterior ao limite de se apresentar novo nome.

As possibilidades de substituição encontram-se descritas no art. 13 da Lei nº 9.505/97, sendo que, para que ocorram, a mudança “só se efetivará se o novo pedido for apresentado até 20 (vinte) dias antes do pleito, exceto em caso de falecimento de candidato, quando a substituição poderá ser efetivada após esse prazo”, vide § 3º.

Esse lapso serviria, em tese, para garantir tempo hábil para que a Justiça Eleitoral autorize e promova as modificações necessárias na urna eletrônica, bem como evitar, ou, ao menos, amenizar, os impactos da mudança dos candidatos em momentos próximos ao pleito, que surpreendem negativamente os eleitores, fato que poderia ocasionar naquilo que a doutrina tem denominado de “voto cego” (ZILIO, 2016, p. 316), consubstanciado na hipótese de se imaginar votando em alguém, porém, dirigindo o voto para seu substituto, o qual não tinha conhecimento.

Entretanto, é de se destacar que o prazo indicado no art. 13 da Lei das Eleições encontra semelhança no art. 72, § 3º, da Resolução TSE nº 23.609/19, aplicável às eleições 2020, o que significa dizer que os partidos possuíam até o dia 26 de outubro daquele ano para formularem requerimento de substituição, coincidindo com aquela, conforme art. 16, § 1º, da Lei das Eleições.

Desse modo, a norma acaba por produzir um cenário incongruente, especialmente diante da diminuição do período eleitoral, reduzido de noventa para quarenta e cinco dias de campanha, o que gerou severas críticas, como aponta Silva (2016, p. 482), relativamente às eleições de 2016, que na situação:

*Mais célere possível para a tramitação de uma impugnação de registro de candidatura, observa-se que no dia 12 de setembro, 20 dias antes do pleito, o processo de registro de candidatura ainda estará tramitando na primeira instância. [Observados os prazos para produção de provas] a sentença será prolatada depois de 15 de setembro e o julgamento em grau de recurso pelos Tribunais Regionais Eleitorais somente ocorreria após as eleições.*

Gomes (2020, p. 424) expõe:

*Apesar de não constar no texto legal, é justo que, dentro do referido período de 20 dias, também se possa substituir candidato quanto houver demora da Justiça Eleitoral para decidir o pedido de registro de candidatura vindo a rejeitá-lo dentro daquele período. Afinal, por qual razão teria o partido de perder o direito de substituição se a demora for atribuível exclusivamente à Justiça Eleitoral?*

Fachin e Simões (2020, p. 241) rebatem essa crítica ponderando que essa medição de prazos parte dos limites temporais constantes na legislação, indicando, contudo, que os partidos e coligações podem atuar para se afastarem deles, não havendo necessária incompatibilidade:

*Inexistem óbices legais a que os partidos políticos se preparem e organizem para realizarem suas convenções partidárias no início do período legalmente permitido e que antecipem o ajuizamento dos requerimentos de registro de candidatura, auferindo, desse modo, tempo suficiente para operarem substituições de candidatos.*

*A questão foi levantada por Mascarenhas, ao afirmar ser “de todo aconselhável que os partidos realizem suas convenções logo nos primeiros dias do termo inicial”.*

(...)

*Assim, se as convenções partidárias forem realizadas e o requerimento de registro de candidatura protocolado até o dia 27 de julho, o cumprimento dos prazos legais permite, sem prejuízos e a despeito de a eleição ocorrer no dia 1º de outubro, a substituição de candidatos após o julgamento do recurso eleitoral competente.*

(...)

*Ou seja, a questão temporal não deveria servir como argumento para a superação da legislação, mas sim, como estímulo à organização e diligência das greis na sua preparação para a disputa de eleições.*

Sobre o tema, porém com outro enfoque, Toffoli (2009, p. 58) apresenta preocupação relativamente às possibilidades de fraude nesta substituição a destempo da previsão legal:

*Ocorre que a substituição de candidatos — sobretudo aquelas ocorridas às vésperas do pleito — confronta-se com princípios caros à nossa democracia, como o princípio da representatividade; o princípio da soberania do voto livre e consciente; o princípio da publicidade e o princípio da igualdade, dentre outros e pode, desta forma, se afigurar em fraude.*

*Assim, tal como nos exemplos anteriormente citados, observa-se uma norma aparentemente regular (artigo 13, da Lei nº 9.504/97), que pode fraudar o sentido e o propósito de princípios maiores. Afinal, não foi interesse do legislador constitucional que os eleitores votassem sem conhecer seus candidatos e que os candidatos não se submetessem às críticas próprias a uma campanha eleitoral.*

(...)

*A fraude à lei, explicitada no sentido de se valer de um ato aparentemente lícito para se burlar o sistema jurídico, pode ficar ainda mais caracterizada se os partidos ou coligações escolherem em convenção partidária alguém que, mesmo sabendo-se inelegível, seja um excelente “puxador de votos” e, após, resolva substituí-lo, às vésperas, por outrem.*

## **8. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS**

Por trazer, em si, muita polêmica, como visto em âmbito doutrinário, coube aos tribunais regionais e, especialmente, à Corte Superior, decidir se e quando é possível a substituição de candidatos, após o prazo legal de 20 (vinte) dias anteriores à eleição.

Para tanto, serão analisados 03 (três) casos em que tal situação fora questionada perante os Sodalícios e seus resultados.

### **8.1. Eleição do Município de São Luís dos Montes Belos – GO**

Em embargos de declaração opostos no agravo regimental no recurso especial eleitoral nº 83-53.2016, o então candidato a prefeito do Município de São Luís dos Montes Belos-GO, cujo registro de candidatura encontrava-se deferido, apresentou questão de ordem defendendo, naquilo que importa ao presente artigo, *“a chapa vencedora não pode ser prejudicada pelo posterior indeferimento [do requerimento de registro da candidata a vice-prefeita] no TRE/GO, quando faltavam apenas seis dias para as eleições”*, de modo que deveriam ser relativizados os pressupostos de indivisibilidade da chapa majoritária e de cassação do registro por arrastamento, já que a inelegibilidade da candidata a vice-prefeita revestiria de natureza personalíssima e inexistia subsidiariedade do titular quanto ao vice.

O relator original do feito, ministro Herman Benjamin, apresentou voto no sentido de manter julgar improcedente o incidente, fundamentando que, ainda que o indeferimento ao registro de candidatura da vice-prefeita tenha ocorrido às vésperas do escrutínio, quando já esgotado prazo para substituição, *“deve-se colocar o componente temporal do decisum sob conta e risco da chapa majoritária, que não procedeu à troca quando oportuno”*.

Este entendimento, contudo, restou vencido ante o voto-vista apresentado pelo ministro Luiz Fux, redator do acórdão, que, dentre outros fundamentos, entendeu que *“o prazo fixado pelo legislador para substituição de candidatos em pleitos majoritários, con-*

*quanto confira previsibilidade e segurança jurídica, não pode se convolar em instrumento normativo para perfídias e subterfúgios eleitorais”,* havendo situações excepcionais a serem consideradas pelas cortes eleitorais. Assim, no intuito de estabelecer premissas de tais excepcionalidades, o TSE concluiu o emblemático julgamento apondo cinco circunstâncias que, em tese, admitiriam a substituição do candidato após o prazo legal:

*ELEIÇÕES 2016. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. VICE-PREFEITO. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, L, DA LC Nº 64/90. CONDENAÇÃO. ATO DOLOSO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DANO AO ERÁRIO. OMISSÕES. AUSÊNCIA. EMBARGOS REJEITADOS. QUESTÃO DE ORDEM. PRINCÍPIO DA INDIVISIBILIDADE DA CHAPA MAJORI-TÁRIA. ART. 91 DO CÓDIGO ELEITORAL E ART. 77, § 1º, DA CF/88. SUBSTITUIÇÃO DE CANDIDATO. ART. 13, CAPUT, DA LEI DAS ELEIÇÕES. LIMITE TEMPORAL. INDEFERIMENTO TARDIO DO REGISTRO. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. CIRCUNSTÂNCIAS EXCEPCIONAIS QUE AFASTAM O DOGMA DA INDIVISIBILIDADE. PEDIDO DA QUESTÃO DE ORDEM ACOLHIDO.*

*(...) 6. In casu, a) a quaestio que se coloca, portanto, cinge-se à possibilidade (ou não) de, em certos casos, o Tribunal estabelecer soluções intermediárias, com vistas a acomodar interesses abstratamente contrapostos, como*

*a necessidade de afastar do pleito candidatos considerados inelegíveis sem ignorar as legítimas opções populares refletidas no escrutínio nas urnas; b) a despeito de adotar um critério objetivo à substituição dos candidatos (i.e., 20 dias), o novo modelo normativo implementado na Minirreforma revela a existência de situações particulares que reclamam, como dito, maior atenção e cuidado pela Justiça Eleitoral; c) o prazo fixado pelo legislador para substituição de candidatos em pleitos majoritários, conquanto confira previsibilidade e segurança jurídica, não pode se convolar em instrumento normativo para perfídias e subterfúgios eleitorais; e) apontam-se 5 (cinco) circunstâncias que amparam a excepcionalidade do dogma da indivisibilidade da chapa: e.1. o indeferimento do registro de candidatura somente ocorreu em segunda instância, na sequência de uma decisão favorável prolatada pelo juiz de primeiro grau (i.e., em 2.9.2016), circunstância suficiente para que se presuma a boa-fé na permanência no pleito, frente à expectativa de resgate do primeiro provimento; e.2. a chapa majoritária estava com seu registro deferido no prazo fatal para a substituição de candidatos; e.3. a rejeição do registro foi declarada às vésperas do certame (i.e., 26.9.2016), seis dias antes do pleito, excluindo-se do espectro de ação da formação política a possibilidade de substituição da candidata recusada; e.4. o registro indeferido versa sobre condição de elegibilidade da Vice, cujo papel na captação de votos é, como se sabe, político e socialmente irrelevante; e.5. não se tem notícia nos autos de ultraje à axiologia eleitoral, de modo que a*

*opinião afirmada nas urnas é fruto incontestado da livre vontade da comunidade envolvida; f) como consectário, estas circunstâncias extraordinárias apresentam uma rara oportunidade de debruçar-se acerca da viabilidade de preservar as hipóteses contempladas no Estatuto das Inelegibilidades sem endossar pronunciamentos contramajoritários. Afasta-se candidato ficha-suja e salvaguarda a manifestação popular soberana; g) à luz dessas singularidades, entendo ser plenamente possível compatibilizar a imperiosa aplicação da Lei da Ficha Limpa com o inescapável dever institucional de proteção ao juízo soberano do conjunto de cidadãos, razão por que o indeferimento do registro de candidatura da Vice-Prefeita não tem o condão de macular a validade global da eleição. (...)*

*(Recurso Especial Eleitoral nº 8353, Acórdão, Relator(a) Min. Herman Benjamin, Relator(a) designado(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Data 14/09/2018)*

## **8.2. Eleição para Governador do Estado do Amapá**

No recurso especial eleitoral nº 0601619-93.2018, o Tribunal Superior Eleitoral enfrentou novamente a questão da substituição do candidato a vice após o prazo de 20 (vinte) dias, porém, agora, em nível de governadoria, para o prélio de 2018.

Nesse julgamento, a celeuma se deu em decorrência de indeferimento parcial do Demonstrativos de Regularidade de Atos Partidários – DRAP da chapa majoritária, excluindo-se o partido

do candidato a vice, em razão de suas contas terem sido julgadas como “não prestadas”, a teor do art. 47, § 2º, da Resolução TSE nº 23.432/2014, com a conseqüente inviabilidade de sua participação no pleito eleitoral.

Para combater essa negativa, foi impetrando um mandado de segurança, o qual obteve decisão liminar ativa, suspendendo os efeitos do acórdão de indeferimento parcial do DRAP, determinando o exame meritório dos pedidos de registro individual dos candidatos. Posteriormente, a segurança foi denegada pelo Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, ao fundamento de ser correta a incidência da sanção prevista no art. 47, § 2º, da Res.- TSE nº 23.432/2014, para aquele caso, sendo que o regional amapaense considerou nulos os votos atribuídos aos candidatos da coligação ao governo, nos termos da Resolução TSE nº 23.554/2017.

Posteriormente, nos autos do REspe nº 0600431-65, foi deferida a tutela de urgência para determinar ao tribunal que procedesse à contagem dos votos dados ao candidato ao governo local, bem como à contabilização como válidos e à observância de todos os consectários legais daquele reconhecimento.

Contudo, a coligação impugnada protocolizou pedido de substituição do seu candidato ao cargo de vice-governador e indicou uma então candidata a deputada estadual, o que restou indeferido pelo TRE/AP, por ter sido tal requerimento formulado em prazo inferior aos 20 (vinte) dias antes das eleições.

Na Corte Superior, o relator do caso, ministro Og Fernandes, entendeu que a moldura fática discutida se identificava com aquela

no ED-AgR-Respe nº 83-53.2016/GO, sendo que a situação do vice preenchia os critérios objetivos traçados e ressaltando a boa-fé e o princípio da confiança, conforme ressei de trecho do seu voto:

*Inicialmente, embora o DRAP da coligação referente à chapa majoritária executiva tenha sido parcialmente indeferido no TRE local, houve a concessão de liminar no TSE para suspender os efeitos do acórdão no MS nº 0601200-57.2018.6.00.0000, inclusive com a determinação do julgamento dos registros individuais.*

*No tópico, vale mencionar que a Corte regional, ao atender essa determinação, deferiu os registros individuais tanto do titular da chapa, João Alberto Rodrigues Capiberibe, nos autos do RCand nº 0600434-20, quanto do vice, Marcos Roberto Marques da Silva, nos autos do RCand nº 0600435-05.*

*A partir daí, fica fácil concluir a boa-fé da coligação em manter a chapa tal como apresentada, porque o provimento que suspendeu o acórdão de indeferimento do DRAP, ainda que precário, gerou presunção de expectativa de reversibilidade da solução jurídica adotada na origem.*

*A decisão liminar que favoreceu a recorrente se calcou na conclusão de que o art. 47, § 2º, da Res.- TSE nº 23.432/2014, que ensejou o indeferimento do DRAP, já estava, ao tempo do julgamento das contas, tacitamente*

*revogado. É que naquele momento já vigorava a Lei nº 13.165/2015, que concedeu nova redação aos arts. 32, 37 e 37-A da Lei das Eleições, em sentido diverso do que estabelecido no dispositivo regulamentar.*

*A justa expectativa da parte na manutenção desse édito judicial e, por consequência, na continuidade da chapa na disputa, tonificou-se, porque o entendimento por ele sufragado baseava-se em dois direcionamentos judiciais claros e recentes sobre a questão que iam diretamente em seu auxílio.*

*O primeiro estabelecido por este Colegiado no REspe nº 0600094-10/TO e na AC nº 0600504-21/TO, ambos de relatoria do Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, publicados na sessão de 29.5.2018. O outro, tomado na ADI nº 5.362/DF pelo Ministro Gilmar Mendes, relator, quando aderiu ao parecer da Procuradoria-Geral da República para reconhecer a extinção da demanda por perda de objeto exatamente por considerar tacitamente revogado o citado art. 47, § 2º.*

*(...)*

*Nessa linha, a proteção ao princípio da confiança, que nada mais é do que uma faceta subjetiva da segurança jurídica e que se relaciona intimamente com a boa-fé, é valor importante no ordenamento constitucional brasileiro e merece ser homenageado. Tal postulado procura preservar fatos pretéritos de eventuais modificações na*

*interpretação jurídica, bem como resguardar efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão.*

Nessa oportunidade, o TSE avançou na discussão considerando, ainda, o fato de eleição local demandar a realização de segundo turno o que “o devolve aos cidadãos, titulares do direito do sufrágio, a possibilidade de reanalisar suas convicções antes de firmar seu voto. Nada mais justo do que permitir que o eleitor exerça esse juízo em sua plenitude, inclusive, em relação ao candidato a vice”. Desse modo, concluiu-se o julgamento que, por maioria, assim definiu:

*ELEIÇÕES 2018. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO PARCIAL DO DRAP DA COLIGAÇÃO. EXCLUSÃO DO PARTIDO DO CANDIDATO A VICE-GOVERNADOR. ART. 47, § 2º, DA RES.-TSE Nº 23.432/2014. PEDIDO DE SUBSTITUIÇÃO DO DRAP NA VÉSPERA DO PLEITO. ART. 13, CAPUT, DA LEI Nº 9.504/1997. LIMITE TEMPORAL. INDEFERIMENTO TARDIO. INDIVISIBILIDADE DA CHAPA. AFASTAMENTO EXCEPCIONAL. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO EM PARTE.*

1. O princípio da indivisibilidade das chapas, previsto nos arts. 77, § 1º, e 28 da CF, restringe candidaturas isoladas para os cargos concebidos para ter natureza dúplice.
2. No entanto, no ED-AgR-REspe nº 83-53/GO, rel. Min. Luiz Fux, recentemente julgado, a regra foi excepcionada com base em alguns parâmetros: a) a existência de provimento favorável capaz de presumir a boa-fé de permanên-

*cia no pleito; b) a chapa majoritária estar com o registro deferido no prazo fatal para a substituição de candidatos; c) o registro do vice ter sido rejeitado às vésperas do pleito, de sorte a inviabilizar sua substituição; d) o registro indeferido tratar de condição de elegibilidade do vice; e) a inexistência de notícia de conspiração do procedimento eleitoral, de forma a se verificar a compatibilidade entre a livre vontade da comunidade envolvida e o resultado afirmado nas urnas.*

3. *No caso concreto, a decisão liminar que suspendeu os efeitos do indeferimento parcial do DRAP se baseou em julgado recente do TSE e em decisão de Ministro do STF que aderiu ao parecer da PGR, em ADI. Tais elementos geraram nos recorrentes a justa expectativa da manutenção da chapa tal qual apresentada à Justiça Eleitoral. Respeito aos princípios da confiança e da boa-fé.*
4. *A liminar que suspendeu os efeitos do acórdão que indeferiu o DRAP foi concedida anteriormente ao prazo fatal de substituição das candidaturas, previsto no art. 13 da Lei das Eleições, e sua reversão se deu apenas dois dias antes do pleito, o que impossibilitou a substituição no prazo legal.*
5. *O art. 13 da Lei das Eleições não pode ser aplicado de forma fria e literal no caso concreto, em detrimento da própria finalidade que o anima.*
6. *No caso, o impedimento à participação da chapa se deu unicamente em razão de óbice referente ao DRAP do vice-governador. O titular e seu partido sempre estiveram habilitados, segundo a própria Justiça Eleitoral.*
7. *Não há notícia de conspiração da legitimidade do pleito, isto é, a opinião manifestada nas urnas, para levar*

- o candidato titular ao segundo turno das eleições de governador, foi fruto incontestável da livre vontade da comunidade de eleitores votantes no pleito.*
8. *A soberania popular, cujo titular é o povo e a qual é exercida por meio do sufrágio universal (arts. 1º e 14 da CF), constitui o fundamento de validade e legitimidade do processo eleitoral, já que a finalidade última do certame é identificar a vontade popular. Trata-se de reflexo imediato do princípio democrático que alicerça a Justiça Eleitoral.*
  9. *A solução para o caso concreto passa por garantir que sejam submetidos ao voto popular uma chapa que possua um candidato a governador e um candidato ao cargo de vice-governador.*
  10. *A recorrente apresentou candidata substituta ao cargo de vice-governador, pertencente ao mesmo partido que o titular, que já havia tido registro de candidatura deferido em processo próprio porque iria concorrer ao posto de deputado estadual. Não há nos autos informação superveniente que infirme sua capacidade eleitoral passiva.*
  11. *A candidata substituta preenche a idade mínima para ocupação do cargo, nos termos do art. 14, VI, b, da CF. Também apresentou termo de renúncia à candidatura ao cargo deputada estadual, no mesmo dia em que foi formulado o pedido de substituição do DRAP da chapa majoritária e anteriormente ao pleito.*
  12. *Recurso especial provido. (Recurso Especial Eleitoral nº 060161993, Acórdão, Relator(a) Min. Og Fernandes, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, Data 16/10/2018)*

### 8.3. Eleição do Município de Goianésia – GO

A mais recente discussão sobre a possibilidade, ou não, de substituição do candidato a vice aportou novamente no Tribunal Regional Eleitoral de Goiás.

Tratou-se, na espécie, de Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura – AIRC ajuizada por coligação em desfavor do requerimento de substituição de candidato apresentado em 09 de novembro de 2020, véspera da Eleição (15/11/2020), por renúncia. Paralelamente à AIRC, foram apresentadas impugnações nos autos do DRAP da Coligação e nos requerimentos de registro de candidatura (RRC) tanto do candidato renunciante, quanto do substituto.

Nessa lide, o primeiro candidato indicado substituído teve seu registro deferido em primeira instância em 20 de outubro e, somente em 5 de novembro, portanto, data já posterior ao prazo de 20 dias antecedentes à eleição, em segunda instância, teve a sentença reformada com o indeferimento monocrático do substituído que, ante a nova situação jurídica, entendeu ser melhor renunciar à sua candidatura.

Apresentado o requerimento de substituição, juízo zonal autorizou o seu recebimento pelo Cartório Eleitoral para regular processamento e apreciação dos requisitos de substituição e do RRC do substituto, determinando a publicação do edital de substituição. Após o trâmite legal, sobreveio sentença julgando improcedente a impugnação, mantendo o registro de candidatura do pleiteante substituto, homologando a renúncia do primeiro candidato.

Em grau recursal essa decisão foi confirmada, tendo sido destacado, no voto do relator, Dr. Alderico Rocha Santos, a boa-fé do candidato:

*Afinal, pode a inobservância não proposital de um prazo modificar o resultado do sufrágio popular? Qual interesse é maior? O da parte recorrente, que perdeu as eleições e legitimamente busca invalidar os votos recebidos por Coligação cuja composição é questionável e passível de crivo judicial, ou da população, que independentemente da substituição de um vice, que segundo consta da sentença foi amplamente noticiada no município, quis e elegeu o candidato a prefeito da referida chapa?*

*Da análise do caso concreto, sobre a boa-fé dos sujeitos envolvidos nos três autos conexos, quais sejam, o DRAP da Coligação, o RRC do candidato renunciante e o RRC do candidato substituto, devemos considerar os seguintes fatos:*

- 1. No prazo fatal para eventuais substituições, que nas eleições municipais de 2020 se operou em 26 de outubro, tanto o DRAP da Coligação Majoritária, como os RRC's dos candidatos a prefeito e vice-prefeito estavam regularmente deferidos, sendo que sobre o do vice pairava uma impugnação por suposta ausência de desincompatibilização em razão de contrato com a Administração Pública;*
- 2. o RRC do candidato renunciante (0600484-79), Aparecido Bernardo da Costa, teve sentença favorável ao registro em 20 de outubro, recurso apresentado em 22 de outubro e contrarrazões em 26 de outubro (termo*

- final do prazo legal para substituição), sendo que a decisão que o indeferiu foi proferida em 5 de novembro e renúncia ao prazo recursal em 9 de novembro;*
3. *também em 9 de novembro, a seis dias das eleições, foi protocolado pelo recorrido o requerimento de Registro de Candidatura em Substituição ao candidato renunciante;*
  4. *a percepção do candidato renunciante, sobre a desnecessidade de desincompatibilização, por entender que seu contrato com a Administração Pública era um contrato de adesão e, assim, se enquadrava na exceção legal, não era infundada, tanto que o juiz eleitoral deferiu seu registro aderindo à sua tese. Logo, não há que se dizer que ele permaneceu candidato sem lastro de regularidade em sua candidatura. O indeferimento não era fato certo e presumível, apenas discutível em juízo.*

*Pela sequência dos fatos relatados, vejo que, ao contrário do alegado pelo Recorrente, o candidato Aparecido, que teve o registro indeferido em segundo grau, acaso optasse por recorrer da decisão que o indeferiu, colocaria em risco toda a Coligação, já que, porventura mantido o indeferimento pelo Pleno do Regional, ou pelo TSE, justamente em razão da unicidade da chapa, a consequência seria a perda dos votos a eles destinados. Assim, vejo coerência e boa fé na tentativa de efetivar a substituição e salvaguardar a candidatura do candidato a Prefeito, cabeça da chapa.*

*Afinal, não podemos considerar com o mesmo rigor, por certo, a renúncia de um candidato, efetivada após o prazo legal para substituição, que estava regularmente*

*deferido, de outros que já concorriam sub judice, com o registro indeferido desde a primeira instância, e que só renunciaram às vésperas do pleito. A situação dos autos envolvidos, por si só, ratifica a boa-fé.*

*Há que se buscar uma solução racional, justa e proporcional ao caso. A renúncia motivada do vice não pode, em meu entendimento, provocar automaticamente o desfazimento de toda a chapa majoritária. Mormente porque foram salvaguardadas as razões que motivaram a edição da lei, já que os eleitores não foram pegos de surpresa e foram devidamente cientificados da substituição. Ao menos não há nos autos nada em sentido contrário a esta conclusão, constando inclusive da sentença que a própria Justiça Eleitoral, por meio de comunicados, informou a população sobre a substituição do candidato à vice.*

O posicionamento do relator foi acompanhado à unanimidade do regional goiano, resultando na seguinte ementa:

*ELEIÇÕES 2020. CONTRARRAZÕES INTEMPESTIVAS. DESENTRANHAMENTO. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. DESPROVIMENTO. RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO A REGISTRO DE CANDIDATURA – AIRC. RENÚNCIA DE CANDIDATO INDEFERIDO EM SEGUNDO GRAU. SUBSTITUIÇÃO TARDIA DE CANDIDATO A VICE-PREFEITO. ART. 13, CAPUT, DA LEI Nº 9.504/1997. POSSIBILIDADE DE FLEXIBILIZAÇÃO NO CASO CONCRETO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.*

1. *Mérito do Recurso: O comportamento inadequado de alguns candidatos, que mesmo certos do indeferimento de seus registros, deixavam para renunciar às vésperas das Eleições e se faziam substituir por desconhecidos, culminou com o endurecimento da regra de substituição. Sua aplicação, entretanto, não pode ser rígida, devendo amoldar-se a situações concretas não contempladas pelo legislador e submetidas ao crivo do Judiciário.*
2. *No caso, a substituição tardia não se deu por má-fé dos envolvidos, mas em razão de o candidato a vice, regularmente deferido em primeiro grau, ter seu registro indeferido em segundo grau, já em período posterior ao prazo previsto para substituição.*
3. *O conflito surgido entre os princípios da unicidade e indivisibilidade da chapa e os de boa-fé, estrita legalidade eleitoral, da proporcionalidade, da prevalência do interesse público e da legitimidade deve ser solucionado privilegiando-se a flexibilização da norma para atendimento da vontade do eleitor.*
4. *Referida flexibilização é possível porquanto atendidas diversas características já examinadas inclusive junto à Corte Superior, como a impossibilidade de substituição no prazo em razão de modificação da situação jurídica do candidato renunciante em data posterior ao dispositivo legal que o regulamenta; inexistência de irregularidade no DRAP da Coligação bem como no RRC do candidato titular; o defeito de registrabilidade, questão formal, apontado no RRC do candidato a vice substituto foi sanado com a ampla divulgação ao eleitorado da substituição, não havendo notícia de que a vontade popular tenha*

*sido manipulada; trata-se de substituição do vice, não do titular, figura historicamente acessória no quesito “pu- xador” de votos, sendo certo que sua substituição pouco influencia em sua captação. (Precedentes)*

5. *A preservação da soberania popular, exercida por meio do sufrágio universal, deve prevalecer como medida mais justa no caso concreto em análise.*
6. *Recurso conhecido e desprovido. Agravo Interno prejudicado.*

*(RECURSO ELEITORAL nº 060047872, Acórdão, Relator(a) Des. Alderico Rocha Santos, Publicação: DJE - DJE, Tomo 68, Data 19/04/2021).*

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tempos pretéritos, a legislação permitia a substituição de candidato a qualquer momento, até o limite de 24 horas antes do pleito, inclusive.

Contudo, ante tal permissibilidade, observou-se um excesso de candidatos inelegíveis que, dada sua força política, mantinham suas candidaturas até o último instante, mesmo certos do indeferimento, e renunciavam, às vésperas das eleições, fazendo-se substituir por parentes ou outros, surpreendendo negativamente os eleitores, que votavam em um candidato e elegiam outro. Isso maculava o pleito e desvirtuava o caráter moralista da norma então promulgada.

A fim de obstaculizar prática tão inescrupulosa, editou-se a norma prevista no art. 13, § 3º, da Lei nº 9.504/97, que permite a substituição de candidatos somente nos vinte dias que antecedem o pleito eleitoral.

Referido prazo possibilitaria as alterações técnicas na urna eletrônica, além de garantir tempo razoável para que os eleitores tomassem conhecimento da alteração. O único caso que a lei excepciona à observância do prazo mencionado é o de falecimento de candidato.

Posteriormente à edição deste normativo, operou-se o encurtamento do período eleitoral, que de noventa dias passou a dispor de quarenta e cinco, o que por certo dificulta a substituição no período previsto em lei. Entretanto, ao contemplar uma única exceção ao prazo para substituição de candidatos, deixou o legislador uma infinidade de outras hipóteses passíveis de acontecer que, inevitavelmente, deságuam no Judiciário para apreciação.

Em situações tais, a hermenêutica não pode restringir-se à leitura fria da norma gramaticalmente posta, porquanto emergem em situação de conflito princípios eleitorais. De um lado, o princípio da unicidade e indivisibilidade da chapa majoritária e, de outro, princípios como da estrita legalidade eleitoral, da proporcionalidade, da prevalência do interesse público e da legitimidade.

Soluciona esse conflito as balizas jurisprudenciais indicadas, sempre com base nos princípios gerais de boa-fé e da razoabilidade, respeitando, quando possível, o resultado das eleições, a exemplo dos casos apresentados.

## REFERÊNCIAS

CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Edipro, 2016.

COSTA, Adriano Soares da. Inelegibilidade cominada por rejeição das contas: a criatividade judicial por meio da edição de resoluções do TSE. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, ano 9, n. 28, p. 31-48, abr./jun. 2008.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MEDEIROS, Marcílio Nunes. **Legislação Eleitoral Comentada e Anotada artigo por artigo**. Salvador: JusPodivm, 2017.

SILVA, Luis Gustavo Motta Severo da. A Redução do Período de Registro de Candidatura e seu Reflexo sobre a Substituição de Candidatos. *In*: NORONHA, João Otávio; KIM, Richard Pae (coord.). **Sistema Político e direito eleitoral brasileiro**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016.

TOFFOLI, José Antônio Dias. Breves considerações sobre a fraude ao direito eleitoral. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 45-61, jul./dez. 2009.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.

# **Fidelidade partidária: a tutela de evidência na concretização da regra de que o mandato pertence ao partido**

**ALINE BALHES CORREA  
LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE**

## **INTRODUÇÃO**

Em razão da delonga do Poder Judiciário em entregar às partes a decisão satisfatória de mérito e de direito, de modo a acompanhar o transcorrer do prazo e sua utilidade, originaram-se as tutelas provisórias, as quais dizem respeito a uma oportunidade concedida por intermédio de decisões judiciais proferidas em caráter não-definitivo (provisória ou temporária), sub-divididas em tutela de urgência e de evidência.

Concebeu-se o aspecto vital da existência e aplicação de tais instrumentos, pois, por serem anteriores à decisão final, respeitam as partes e o processo a tempo de seus direitos e garantias, de modo a evitar que o longo transcurso de prazo para a solução jurisdicional acarrete na inutilidade da prestação. Ainda, o surgimento da tutela provisória marcou a existência de um sistema legítimo de justiça com trato digno aos envolvidos, honrando a existência de direitos evidentes, e não violando o direito constitucional de duração razoável do processo.

Em que pese a existência dessas tutelas que funcionam como instrumentos processuais adequados para amparar as partes de frente a procrastina demora na entrega de desenlace do litígio, caso verifique-se imprescindível acautelamento ou a própria prestação jurisdicional às garantias da parte, cumpre salientar que a atual jurisprudência compreende por sua não aplicação em âmbito do direito eleitoral, respaldando-se na conjuntura de que as tutelas provisórias seriam incabíveis em processos tão céleres.

Contudo, há que ser sopesado que em razão da agilidade que possuem os processos eleitorais, bem como, para que haja manutenção e maior justeza desse sistema diligente, é que se deveria recorrer ao instituto das tutelas provisórias, especificamente ao da tutela de evidência, de modo que se justifica o presente artigo, vez que deve-se ter conhecimento integral da importância e, quiçá, essencialidade da aplicação dessas tutelas nas relações jurídicas em matéria eleitoral, e acuradamente na concretização da regra de que o mandato pertence ao partido político e não ao indivíduo quando da infidelidade.

Dessa forma, o presente artigo busca demonstrar, a partir do método dedutivo e mediante pesquisa de atos normativos e bibliografia, por que o processo eleitoral precisa de instrumentos que garantam cada vez mais a sua celeridade, permitindo uma justiça rápida aos sujeitos, voltando-se ao início das motivações e do surgimento do próprio direito, e ainda, como esses instrumentos podem vir a ser as tutelas provisórias já dispostas no Código de Processo Civil.

Os propósitos almejados são puramente entender a fidelidade partidária, suas origens e concepção, analisar o processo de perda de mandato por infidelidade e a jurisprudência sobre o não cabimento de tutela antecipada em representação por perda de mandato, e, por fim, discutir a aplicação da tutela de evidência e urgência na concretização da regra de que o mandato pertence ao partido, o que se faz por intermédio do exame a um caso concreto emblemático, o qual sobressaiu ao entendimento jurisprudencial sobre o tema, a Ação de Infidelidade Partidária nº 0600677-64.2019.6.16.0000 - Acórdão nº 54.816.

Para isso, foram analisadas as disposições do Código de Processo Civil e da Resolução do TSE de nº 22.610/2007 e se fez o confronto dessas imposições com sua aplicação no caso concreto, tendo em conta o entendimento jurisprudencial, com a intenção de principiar um debate a respeito do tema em voga, de que em verdade a almejada genuína justiça caminhe em contramão das decisões recentemente prolatadas, haja vista que por vezes o que se requer nos autos comprova-se evidente.

## **1. FIDELIDADE PARTIDÁRIA: ORIGENS E CONCEPÇÃO GERAL**

Encontra-se o conceito de fidelidade partidária nos Capítulos IV e V da Lei nº 9.096/95 (Partidos Políticos), bem como no parágrafo único do artigo 87 da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral). Não há previsão constitucional para a fidelidade, tão-somente há a exigência de filiação partidária para candidatura.

Trata-se de um vínculo institucional que une o político a um partido, por meio de suas ideologias e ideias partidárias. Maciel (2004, p. 2) entende-o como “o dever que se impõe ao parlamen-

tar de obediência às diretrizes do partido e de permanecer no partido em que tenha sido eleito”.

Destarte, sua origem remonta à Constituição de 1967, a qual abordava o tema (art. 35, V; 137, IX e 152 introduzidos por meio da Emenda Constitucional nº 1), sendo prevista a sanção de perda de mandato por violação às diretrizes ou deliberações das convenções partidárias na Lei dos partidos de 1971.

Dessa forma, o instituto da fidelidade partidária é um instrumento relacionado à democracia e sua estabilidade, porque a função do eleito é representar o partido que lhe elegeu, dentro dos limites dos princípios e filosofia já pré-estabelecida. Sem a fidelidade, não há razão de ser dos partidos, assim, inicia-se o entendimento da criação de tais conceitos e regras em matéria eleitoral, pois se deve primar pela ideologia e representatividade no regime democrático, garantindo-se respeito à vontade do eleitor sem alterações posteriores na ideologia que escolheu para o representar.

Entretanto, a regra de que o mandato pertencia ao partido surgiu posteriormente, no julgamento dos Mandados de Segurança 30.260 e 30.459 pelo STF. Também na Consulta de nº 1.389/DF, realizada ao Tribunal Superior Eleitoral, pelo partido político hoje conhecido como Democratas, que tinha por objeto o questionamento no que tange à possibilidade de partidos e coligações possuírem o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houvesse pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda.

Na Sessão de 27/03/2007, o Tribunal respondeu de modo afirmativo. Por conseguinte, a concepção fora exposta no Informativo de nº 482 (de 1º a 5 de outubro de 2007) do Supremo Tribunal Federal, haja vista o julgamento dos remédios constitucionais impetrados sobre a temática:

*(...) os partidos políticos e as coligações partidárias têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, se, não ocorrendo razão legítima que o justifique, registrar-se ou o cancelamento de filiação partidária ou a transferência para legenda diversa, do candidato eleito por outro partido (...).*

Assim sendo, nasceu a tese de que o mandato pertence ao partido, elucidada na Resolução nº 22.610. Em suma, trata-se de uma concepção que visa garantir segurança político-institucional ao sistema eleitoral e democrático de direito, tendo em vista que é um mecanismo eficaz que condiciona a possibilidade de investidura de um candidato em um cargo eletivo, a ocorrência de filiação pelo menos seis meses antes do pleito; cumpre salientar a existência de outros requisitos para a elegibilidade e aptidão para concorrer, os quais se encontram descritos no art. 14, § 3º da Constituição Federal de 1988.

Outrossim, não se enquadra em uma moldura mínima de razoabilidade o entendimento de que um indivíduo não mais filiado ao partido político, do qual voluntariamente se desvinculou, e o qual não mais representa os ideais, não comprovando justa causa, possa vir a exercer a função de parlamentar, ademais, porque o faria de forma ilegítima.

Compreende-se que o exercício da soberania popular se manifesta por intermédio do sufrágio universal (artigos 1º, I, e 14, caput da CF/88), de forma que no Brasil há dois sistemas eleitorais previstos constitucionalmente, passíveis de estabelecer sujeitos no poder: o proporcional, para eleição de candidatos ao cargo de vereador e deputado estadual e federal e, o majoritário, para senadores e os chefes do Poder Executivo em âmbito municipal, estadual e federal.

No sistema proporcional, a representatividade política é conferida aos parlamentares por intermédio do voto dos eleitores, de modo que a quantidade de cadeiras ocupadas por partido é determinada pelo número de votos recebidos por aquele.

Por essa razão, e em respeito à legítima representação popular que foi concedida ao partido e ao candidato, que não se pode ter um desfilhado do partido exercendo o cargo, pois, caso o fizesse, daria origem a um direito evidente de posse pelo suplente do desvinculado no cargo. Sendo a tomada de posse pelo suplente a única maneira de realizar a manutenção da autenticidade do sistema e processo eleitoral.

E isso porque devem os cargos ocupados com representantes daquelas ideias refletir o conteúdo eleito, sendo que, se um indivíduo se desfilia, ele não mais atua conforme aquela bandeira, restando prejudicado o ideário comum aos eleitores e candidatos, precipuamente a democracia.

Em vista disso, consagrando as relações de recíproca dependência entre o eleitor, o partido político e o representante eleito e, entendendo-se pela essencialidade dos partidos políticos na con-

firmação do regime democrático, que se exige uma filiação, um vínculo, especialmente no sistema proporcional, que possa vir a significar verdadeiramente a representação do povo.

Em contrário sensu e consoante a Resolução do TSE de nº 22.610/2007, verifica-se que a infidelidade partidária se dá quando da desfiliação de um candidato de seu partido a outro, sem justa causa comprovada, o que pode resultar em processo de cassação de mandato, com a punição da perda deste, o qual volta ao partido, especificamente à suplência ou coligação, devido ao fato de que a representação foi dada ao partido e não ao candidato conforme o supramencionado.

## **2. PROCESSO DE PERDA DE MANDATO POR INFIDELIDADE**

Cumprе salientar, inicialmente, que o período entre o início das convenções até a diplomação dos eleitos é o que se convencionou chamar de processo eleitoral (BARROS, 2014, p. 40), e este possui como objetivo a busca da verdade, com a manifestação da soberania popular por meio do voto livre, sem fraude ou violência (SILVEIRA, 1998, p. 16).

Dessa forma, as matérias que podem vir a ser discutidas nele envolvem o exercício do sufrágio e do voto, convenções partidárias, registro dos candidatos, regras de arrecadação e gastos nas campanhas eleitorais, a propaganda, as eleições, a proclamação dos eleitos, a prestação de contas e a diplomação (ESMERALDO, 2011, p. 25).

Com relação especificamente ao processo eleitoral de perda de mandato por infidelidade, há que se observar que os partidos políticos carregam ideais representativos de determinada parte da

população, não cabendo dentro de uma política legítima e ética a infidelidade partidária.

Assim sendo, a Resolução-TSE nº 22.610 de 2007, alterada pela Resolução de nº 22.733/08, disciplina o processo de perda de cargo eletivo e de justificação de desfiliação partidária. O Tribunal Superior Eleitoral possui competência, consoante o artigo 2º da Res. supramencionada, para processar e julgar pedido, ação de infidelidade partidária, relativo a mandato/cargo em âmbito federal, e, por sua vez, o Tribunal Regional Eleitoral do respectivo estado em que ocorreu a infidelidade julga com relação a mandatos estaduais e municipais.

Os legitimados para a ação, bem como para o pedido de decretação de perda do cargo eletivo são: o partido político interessado em 30 (trinta) dias da desfiliação, o Ministério Público Eleitoral e aqueles que tiverem interesse jurídico no requerimento nos 30 (trinta) dias subsequentes.

Consoante o artigo 1º, o partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa, considerando-se justa causa o mencionado no § 1º do mesmo artigo (grifei):

*§ 1º Considera-se justa causa: [...] I – **incorporação ou fusão do partido**; Ac.-TSE, de 7.8.2008, na AC nº 2380: decorrido extenso lapso temporal entre o ato de incorporação e o pedido de desfiliação partidária, fica impossibilitado o reconhecimento da justa causa. Res.-*

*-TSE nº 22885/2008: a justa causa prevista neste dispositivo atinge apenas o parlamentar filiado ao partido político incorporado. Ac.-TSE, de 29.4.2014, na Cta nº 18226: a fusão não abre a parlamentares de partidos que não a integraram a oportunidade de migrarem. II – criação de novo partido; Ac.-TSE, de 2.6.2011, na Cta nº 75535: possibilidade da filiação partidária no novo partido somente após o registro do estatuto na Justiça Eleitoral. III – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; IV – grave discriminação pessoal. Dec.-TSE s/nº, de 27.3.2008, na Pet nº 2756: “Divergência entre filiados partidários no sentido de ser alcançada projeção política não constitui justa causa para desfiliação”.*

Verifica-se em tal caso de comprovação da alegação, com o adequado fornecimento de documento formal de justa causa, do partido ao político, que o mandatário poderá permanecer com o cargo, tendo em vista que se refere a uma premissa de defesa, pois desaparece a relação de confiança e boa-fé existente entre as partes, permitindo que uma delas coloque válido e fundamentado termo ao liame.

Contudo, caso da procedência do pedido, o tribunal irá decretar a perda do cargo e o presidente do órgão legislativo competente será comunicado para que emposses o suplente ou o vice, no prazo de 10 (dez) dias, conforme o artigo 10 do ato.

## 2.1. Jurisprudência sobre o não cabimento de tutela antecipada em representação por perda de mandato

Anteriormente entendia-se que não cabiam as tutelas antecipadas nos processos eleitorais, especificamente nos registros de candidatura, em razão do seu curto período de duração. A compreensão era a de aguardar o transcorrer do período. Entretanto, sabe-se que o mandato pertence ao partido, de modo que caso um indivíduo não filiado a determinado partido exercesse a função parlamentar pelo tempo em que durasse o processo, o faria ilegitimamente.

Assim, visando a esclarecer o posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral, considerando que a campanha eleitoral ocorre em um curto espaço de tempo, no qual precisa ser entregue a solução para o jurisdicionado, observa-se que o exíguo prazo existe para que não haja interferência no estado da eleição que será depois de 45 dias, sendo para que o próprio eleitor saber em quem pode e em quem não pode votar.

No AgR-RMS nº 671/SP, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJe de 25.05.2010, decidiu-se não ser possível reconhecer a infidelidade partidária de eventual suplente e assim preteri-lo a assunção de vaga, sem facultar a ampla defesa e o contraditório em processo de perda de cargo eletivo.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral firmou-se no sentido de que a concessão de tutela antecipada em sede de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo anteriormente à defesa, a qual impossibilita a posse do impugnado no cargo, não estaria em harmonia com as garantias do devido processo legal, da ampla

defesa e do contraditório, consoante o decidido no AgR-AC 725-34, rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJE de 23.6.2010.

De todo modo, o fundamento pelo qual se negou a aplicação das tutelas provisórias em sede de matéria eleitoral foi o da inerente celeridade processual desses feitos. Observe-se (grifei):

*MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO DE LIMINAR. PROCESSO DE PERDA DE CARGO ELETIVO. RESOLUÇÃO-TSE Nº 22.610/2007. ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. EXCEPCIONALIDADE CONFIGURADA. LIMINAR DEFERIDA. 1. **Não cabe no procedimento veiculado pela Res.-TSE 22.610/2007 a antecipação dos efeitos da tutela. A celeridade processual, inerente aos feitos eleitorais, já está contemplada nos processos regidos pela resolução em foco, pois, além da preferência a eles conferida, não de ser processados e julgados no prazo de 60 dias. Sem falar que “são irrecorríveis as decisões interlocutórias do relator” (art. 11 da resolução).** 2. **É prematuro antecipar os efeitos da tutela quando o parlamentar nem sequer apresentou as razões pelas quais se desfilou da agremiação partidária. Economia e celeridade processual não têm a força de aniquilar a garantia do devido processo legal.** 3. **Incumbe ao tribunal decretar ou não a perda do cargo, quando do julgamento de mérito, assegurados a ampla defesa e o contraditório.** 4. *Liminar deferida.**

(TSE-MS: 3671 GO, Relator: Carlos Augusto AYRES DE Freitas Britto, Data de Julgamento: 27/11/2007, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 11/2/2008, Página 4).

ELEIÇÕES 2004. MANDATO ELETIVO. VEREADOR. TUTELA ANTECIPADA. INADMISSIBILIDADE. GRATUIDADE. INSUBSISTÊNCIA. INCORPORAÇÃO. PERSEGUIÇÃO PESSOAL. JUSTA CAUSA NÃO COMPROVADA. DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA IMOTIVADA. - Pedido que visa à perda de mandato eletivo em razão de desfiliação partidária sem justa causa. - **Não há de ser aplicado o instituto da tutela antecipada, posto que é incabível, no procedimento regulamentado pela Resolução TSE nº 22.610/07, a antecipação dos efeitos da tutela.**

(TRE-RJ - REQ: 487 RJ, Relator: MARCIO ANDRE MENDES COSTA, Data de Julgamento: 07/08/2008, Data de Publicação: DOERJ - Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Volume III, Tomo II, Data 15/08/2008, Página 02).

*A priori*, extrai-se dos trechos colacionados que a tutela de urgência é incompatível com o rito aplicável na classe processual, já que o trâmite tanto na 1ª quanto na 2ª instância em processo eleitoral seria ágil por natureza.

Contudo, por igual razão, preza-se pela utilização das tutelas nesse âmbito, vez que estas fornecem satisfação meritória, acautelamento ou um direito evidente e, ocasionalmente, por consequência,

efetivam a regra de que o mandato pertence ao partido, operando como um instrumento processual de concretização da fidelidade partidária, tão-somente melhorando a entrega do direito em matéria eleitoral, por isso não se pode ignorar a aplicação deste instituto.

### **3. TUTELA DE EVIDÊNCIA E URGÊNCIA E A REGRA DE QUE O MANDATO PERTENCE AO PARTIDO – ANÁLISE DE CASO**

As tutelas provisórias são de dois tipos: de urgência e de evidência. A primeira se subdivide em antecipada e cautelar e ambas possuem como requisitos concessivos a probabilidade do direito ou verossimilhança e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, consoante o art. 300 do CPC/2015, apenas se diferenciando no resultado, visto que a antecipada busca a atividade satisfativa e a cautelar assegura o objeto processual.

No que diz respeito à definição e natureza da tutela da evidência, Bodart (2015, p. 109) a menciona como sendo uma técnica de distribuição dos ônus decorrentes do tempo do processo, entre autor e réu, operando com base no alto grau de verossimilhança das alegações e credibilidade da prova documental apresentada, revelando seu provável sucesso.

Sendo assim, a tutela de evidência é uma antecipação do direito pretendido, independe do perigo da demora e é fundada apenas na ampla probabilidade do direito e por vezes na fragilidade de defesa do réu, podendo em algumas hipóteses ser concedida liminarmente. O Min. Luiz Fux explica que o direito evidente é aquele manifestamente claro pelas provas apresentadas ao juiz acerca de sua plausibilidade (FUX, 1996, p. 305).

A este respeito afirma Bueno (2015, p. 232):

*Para a concessão da tutela de evidência, nestes casos, importa também que o autor mostre que seu direito é mais evidente (ainda que no sentido de provável) que o do réu. É que o abuso do direito de defesa do réu ou o seu manifesto propósito protelatório nada diz, por si só, com relação à evidência do direito do autor, que, por isto, deve também ser demonstrada no pedido a ser formulado pelo autor.*

Ainda, consoante o autor, caso concedida liminarmente, a tutela de evidência seguirá o procedimento adequado até a sentença e estará preparada para produzir efeitos desde o momento da sua concessão, mesmo com interposição de recurso. Aplica-se o art. 1.012, § 1º, inciso V do CPC para confirmação da tutela provisória.

Ademais, analisam-se os autos nº 0600677-64.2019.6.16.0000 - acórdão nº 54.816, com o objetivo de verificar a aplicação da tutela de evidência. Trata-se de caso julgado no Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, o qual concedeu liminarmente a posse para um cargo de Vereador em ação de infidelidade partidária por meio de tutela de evidência.

Foi ajuizada a ação de decretação da perda de mandato eletivo por Dalton Borba, na época o terceiro suplente (eleito e diplomado) ao cargo de Vereador do Município de Curitiba nas eleições de 2016, pela coligação PDT-PRB, em face de Rubens Matsuda, antigo filiado ao PDT-PRB, tendo sido requerido o reconhecimento judicial da perda de mandato de Matsuda, em decorrência de sua imotivada desfiliação do partido PDT.

Arguiu-se que Matsuda, como segundo suplente pelo partido PDT ao cargo de vereador de Curitiba em 2016, não poderia tomar posse após sua saída voluntária do PDT, no final de 2018, pois visava concorrer ao cargo de Deputado Estadual pelo PPL, quando desfilou-se sem justa causa, resultando na perda do mandato que possuía, por infidelidade.

E isso porque Goura Nataraj, então Vereador de Curitiba à época, eleito em 2016, tornou-se Deputado Estadual pelo PDT no pleito de 2018, o que oportunizou ao primeiro suplente, Jonny Stica, a assunção da vaga de Vereador. Porém, Stica solicitou licença à Câmara para assumir cargo junto ao Executivo, o que oportunizou a convocação do segundo suplente, neste caso Matsuda, o que não poderia ocorrer, em decorrência da sua desfiliação do PDT.

Após a tentativa de Matsuda de concorrer ao cargo de Deputado Estadual pelo PPL restar frustrada, ele formalizou seu desligamento do PPL e requereu nova filiação ao seu antigo partido, o PDT, objetivando exercer a suplência do cargo de Vereador em aberto, o que ocorreu no dia em que tomou posse. Porém, o requerimento da nova filiação de Matsuda ao PDT foi impugnado administrativamente e indeferido por decisão da Comissão Provisória Municipal, de modo que quando Matsuda tomou posse no cargo de Vereador, não estava filiado a nenhum partido político.

Um dos requerimentos feitos por Dalton, além do pedido de tutela de evidência, foi o da concessão de tutela de urgência, pois se estaria diante da presunção legal de perda de mandato ao transfuga (artigo 26 da Lei nº 9.096/95) ocorrida pela desfiliação sem

justa causa de Matsuda, e em razão da probabilidade de se causar irreparável prejuízo ao legítimo titular da vaga de vereador, caso a situação assim se mantivesse. Mas o pedido foi indeferido, pois se entendeu que a tutela de urgência é incompatível com o rito aplicável na classe processual, já que este seria célere por natureza. A análise do pedido de tutela de evidência restou postergada.

Em sede de contestação, Matsuda requereu a improcedência da ação, aduzindo que (I) estava sendo tratado como membro do partido perante a agremiação e na Câmara Municipal, (II) a impugnação a sua filiação pendia de julgamento em sede recursal, (III) o PDT registrou a sua refiliação no Filiaweb, e que (IV) a suplência de um cargo eletivo se equipararia a uma expectativa de direito, impossibilitando a renúncia.

Após o pedido de prosseguimento do feito com realização da instrução probatória pela Procuradoria, e após a conclusão dos autos para análise da tutela de evidência, Matsuda pediu e recebeu o sobrestamento do feito até o julgamento do recurso administrativo. Entretanto, a Comissão Provisória Estadual do PDT noticiou pelo não provimento do recurso e, portanto, foi negada a sua filiação.

Dalton reiterou o pedido de tutela de evidência, e apesar dos argumentos de Matsuda de que o processo de impugnação a sua refiliação seria um processo de expulsão, de que houve nulidades no processo administrativo, bem como que o trâmite administrativo ainda não teria encerrado, foi deferida a tutela de evidência, vez que configurou-se o abuso do direito de defesa (grifei):

Situação distinta, ao meu sentir, é a que se visualiza na hipótese da tutela de evidência. Socorramo-nos do posicionamento doutrinário para o processual civil: [...] A referida inovação legislativa, sob minha ótica, é aplicável aos processos eleitorais “supletiva (artigo 15 do CPC), mas ainda não foi apreciada, como matéria de fundo, tanto por esta e subsidiariamente” Corte, quanto pelo Tribunal Superior Eleitoral. Vale dizer, isso não significa, sequer por metonímia, considerar a hipótese de se antecipar os efeitos da tutela sem a devida ponderação e cuidado. Reputo que as questões envolvendo infidelidade partidária e perda do mandato devem ser analisadas e sopesadas com extrema cautela pelo Poder Judiciário. Inicialmente, porque há alto grau de subjetividade plasmado nos abertos conceitos jurídicos que configuram as hipóteses de justa causa e, também, por envolver a eventual mitigação da vontade popular expressa nas urnas. **No caso concreto, os fatos são absolutamente incontroversos, remanescendo dissenso entre as partes exclusivamente quanto ao direito aplicável.** [...] **Com isso e à toda evidência, o pedido de reafiliação de Matsuda ao PDT não foi aceito.** Não se trata e não se assemelha, ao entendimento estampado em defesa, de um data venia processo de expulsão, por um simples motivo: não se pode expulsar do partido alguém que não está a ele filiado e que, em data pretérita e por opção voluntária e desmotivada, deixou suas fileiras.

[...] Para chegar-se a essa conclusão, a prova documental produzida é amplamente suficiente, mesmo porque, como já referido, não há controvérsia quanto aos fatos.

*[...] E, justamente a insistência da parte Requerida em ouvi-las, sem apresentar qualquer elemento de convicção para realização da dilação probatória (id. 3986266), embora instada especificamente por este Relator (id. 3875316), foi o norte autorizador faltante para o deferimento da tutela de evidência com esteio no inciso I do artigo 311 do CPC. Explico: Dispõe o aludido artigo transcrito anteriormente, que referida tutela pode ser concedida quando “ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte”. Entendo presentes ambas as hipóteses: a primeira, porque a prova documental produzida é suficiente para que se julgue a demanda desde logo; a segunda, pois a oitiva de testemunhas, em especial residentes ou atuando em outros Estados da Federação, denota flagrante intuito de alongamento do processo e, conseqüentemente, à sua protelação.*

O Desembargador Tito Campos de Paula não seguiu o relator em seu voto no que diz respeito ao cabimento da tutela de evidência, sob o argumento de que não seria visível a fumaça do bom direito no atual caso.

Mas, por maioria de votos, a Corte referendou a concessão da tutela de evidência e determinou à Câmara de Vereadores de Curitiba que empossasse em dez dias o terceiro suplente do PDT, Dalton Borba, no lugar do segundo suplente, Rubens Matsuda.

Possível se concluir, portanto, que a jurisprudência desfavorável à utilização de tutela antecipada em sede de ação de perda de

mandato por infidelidade partidária formou-se ao tempo do código de processo civil anterior, em que a concessão da tutela exigia *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, como requisitos cumulativos. Assim, inexistiria urgência em razão da celeridade do procedimento previsto na Resolução 22.610/TSE.

Contudo, o atual CPC trouxe a tutela de evidência, como ferramenta processual passível de ser concedida, mesmo ausente requisito da urgência. Tal instituto mostra-se adequado a fazer valer a regra de que o mandato pertence ao partido, regra decorrente da consolidada jurisprudência formada a partir do julgamento dos Mandados de Segurança 30.260 e 30.459 pelo STF.

Isso porque, o que se constata na prática é que o desfilado, infiel, permanece no cargo ao longo do processo de perda do mandato por infidelidade partidária. Ou seja, a demora na entrega da prestação jurisdicional acaba lhe favorecendo, invertendo-se a regra que deve ser a de que o partido tenha o mandato e o infiel precise se submeter à marcha processual, comprovando, no processo, a existência de justa causa para que possa, excepcionalmente, deixar o partido sem perder o mandato.

Em outras palavras, se a regra é a de que o mandato pertence ao partido, nada mais justo que, mediante utilização da tutela de evidência, possa o partido fazer valer tal regra, enquanto se aguarda o julgamento da ação desconstitutiva. Foi justamente o que ocorreu no caso analisado no presente trabalho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, pretendeu-se abordar a aplicação do instituto das tutelas provisórias no âmbito da matéria eleitoral, especificamente da tutela de evidência no caso concreto, observando a sua operabilidade por meio da jurisprudência e a possível maior legalidade, legitimidade e justiça entregue ao jurisdicionado quando aplicada.

Ao abordar os requisitos e especificações da tutela de evidência, a qual percebemos a aplicação pelo desmembramento das peculiaridades consoante o processo eleitoral, o qual ponderou-se, então, por meio da ação de perda de mandato eletivo de nº 0600677-64.2019.6.16.0000, entendeu-se pela relevância das tutelas provisórias, especificamente a de evidência, no direito eleitoral, tendo em vista a morosidade para obtenção de adequados resultados por meio dos processos e prescindibilidade de espera de certos direitos ao fim do trâmite processual.

Dessa forma, o trabalho demonstrou que, apesar da jurisprudência eleitoral ter compreendido pela não aplicação das tutelas provisórias, esta não se mostra uma decisão acertada, acarretando na impossibilidade de fornecimento de uma justiça ágil, maximizada e certa no caso concreto, com a concessão às partes de decisões justas e equânimes.

Possível se concluir, portanto, que a jurisprudência desfavorável à utilização de tutela antecipada em sede de ação de perda de mandato por infidelidade partidária formou-se ao tempo do código de processo civil anterior, em que a concessão da tutela exigia *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, como requisitos cumulativos.

Assim, inexistiria urgência em razão da celeridade do procedimento previsto na Resolução 22.610/TSE.

Contudo, o atual CPC trouxe a tutela de evidência, como ferramenta processual passível de ser concedida, mesmo ausente requisito da urgência, tal instituto mostra-se adequado a fazer valer a regra de que o mandato pertence ao partido, regra decorrente da consolidada jurisprudência formada a partir do julgamento dos Mandados de Segurança 30.260 e 30.459 pelo STF.

Isso porque, o que se constata na prática é que o desfilado, infiel, permanece no cargo ao longo do processo de perda do mandato por infidelidade partidária. Ou seja, a demora na entrega da prestação jurisdicional acaba lhe favorecendo, invertendo-se a regra que deve ser a de que o partido tenha o mandato e o infiel precise se submeter a marcha processual, comprovando, no processo, a existência de justa causa para que possa, excepcionalmente, deixar o partido sem perder o mandato.

Por fim, acredita-se ter restado clara e manifestada a função social do instituto das tutelas no direito eleitoral, que se mostra uma diretriz na realização dos direitos com eficácia e efetividade, garantindo direitos para que não percam sua razão de ser, inclusive no âmbito eleitoral.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Francisco Dirceu. **Curso de processo eleitoral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

BODART, Bruno Vinícius da Rós. **Tutela de evidência**: teoria da cognição, análise econômica do direito processual e comentários sobre o novo CPC. 2. ed.

São Paulo: Ed. RT, 2015 (Coleção Liebman / Coordenação Tereza Arruda Alvim Wambier e Eduardo Talamini).

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: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. 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 jun. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 02 jul. 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/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm). Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007**. Resolve disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 22.733, de 11 de março de 2008**. Altera o art. 11 da Resolução-TSE nº 22.610, de 25 de outubro de 2007. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2008/resolucao-no-22-733-de-11-de-marco-de-2008>. Acesso em: 06 jul. 2021.

BUENO, Scarpinella Cassio. **Novo Código de Processo Civil Anotado**. São Paulo: Saraiva, 2015.

ESMERALDO, Elmana Viana Lucena. **Processo eleitoral**: sistematização das ações eleitorais. Leme: J.H. Mizuno, 2011.

FUX, Luiz. **Tutela de segurança e tutela de evidência**. São Paulo: Saraiva, 1996.

MACIEL, Eliane Cruxen Barros de Almeida. **Fidelidade Partidária**: um panorama Institucional. Brasília: Senado Federal, 2004. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/101>. Acesso em: 01 jul. 2021.

MATO GROSSO. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. **Mandado de Segurança nº 3671 GO**. Relator Carlos Augusto aYRES DE Freitas Britto, Data de Julgamento: 27/11/2007, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 11/2/2008.

PARANÁ. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. **Ação de Infidelidade Partidária nº 0600677-64.2019.6.16.0000**. Acórdão nº 54.816. Dalton José Borba e Rubens Yoshisada Matsuda. Por maioria de votos, a Corte deferiu o pedido de concessão de tutela de evidência, nos termos do voto do Relator. Relator Dr. Jean Carlo Leeck. Curitiba, 05 de agosto de 2019.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. **Req: 487 RJ**. Relator: Marcio Andre Mendes Costa, Data de Julgamento: 07/08/2008, Data de Publicação: DOERJ - Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Volume III, Tomo II, Data 15/08/2008.

SILVEIRA, José Silveira. Aspectos do processo eleitoral. Porto Alegre.



# **Identificação do eleitorado brasileiro com os partidos políticos e uma breve análise sobre as candidaturas avulsas à luz das recentes decisões do Supremo Tribunal Federal – STF**

**QUEZIA GOMES SANTOS**

## **INTRODUÇÃO**

O artigo tem o intuito de abordar um pouco sobre a composição do eleitorado brasileiro ao longo dos anos e a relação de como o eleitorado tem simpatizado com os candidatos, se distanciando muitas vezes, no momento de definir seu voto, da análise dos programas partidários. Nessa perspectiva, o trabalho também faz uma breve análise sobre a temática das candidaturas avulsas à luz das recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, discorrendo sobre os argumentos favoráveis à possibilidade de existirem tais candidaturas e aqueles argumentos que são contrários e se baseiam, principalmente, nos preceitos constitucionais e na importância de fortalecimento dos partidos políticos.

Além disso, o trabalho tem o intuito de refletir se as candidaturas avulsas seriam uma possível e satisfatória solução para o crescente distanciamento da população brasileira da política partidária, ou se seriam, pelo contrário, um fator agravante nesse cenário de enfraquecimento dos partidos políticos e seus programas. Para

isso, foi utilizada a metodologia qualitativa, através de pesquisa bibliográfica, pela análise de livros, artigos, periódicos de jornais e decisões jurisprudenciais, especialmente da Suprema Corte.

Com a aproximação do período eleitoral que definirá o nome do próximo Presidente da República, além do vislumbre de possíveis mudanças e novas reformas no processo eleitoral, como, por exemplo, a proposta do chamado “distritão”, se torna ainda mais relevante o debate trazido neste trabalho, pois o termo democracia significa o governo em que o povo exerce a soberania, logo, não há democracia sem o povo. Portanto, é fundamental que os debates eleitorais práticos e teóricos estejam sempre atentos às necessidades e aos comportamentos da população em relação aos processos garantidores do sistema democrático, dentre eles o processo eleitoral.

Sendo assim, no primeiro tópico, o artigo aborda a discussão sobre a identificação da população brasileira atualmente com os programas partidários, bem como observações sobre o crescimento da preferência dos eleitores por figuras políticas, independentes de em que partido essas figuras estejam. O segundo ponto inicia o debate propriamente sobre as candidaturas avulsas, sua possibilidade ou não e dissertação sobre alguns dos argumentos contrários e a favor de sua existência. Por fim, o último tópico faz a análise das recentes decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, especialmente a partir dos preceitos da Constituição Federal.

#### 4. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A IDENTIFICAÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA COM OS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos são elementos essenciais para o funcionamento do sistema político brasileiro, tendo em vista que a filiação partidária é uma das condições de elegibilidade. Na conjuntura brasileira, os partidos podem exercer certa influência no eleitorado, a partir do momento que dispõem de candidatos e de uma base eleitoral.

Trazendo em consideração os estudos sobre o eleitorado brasileiro, verifica-se que os partidos compõem-se de seus filiados, que possuem, teoricamente, uma identificação subjetiva com a legenda, a partir dos seus estatutos, do seu programa estabelecido e da construção das decisões partidárias.

Por outro lado, a base eleitoral que um partido pode vir a ter também pode dar-se apenas pela identificação do eleitorado com a “persona” de determinado candidato, no qual são atraídos a votar em determinada legenda pela identificação pessoal, seja pelas propostas daquele determinado candidato ou traços subjetivos destes. Conforme se desprende do artigo:

*Deste ponto de vista, a votação de um partido compõe-se sempre de uma parcela de votos obtida junto aos eleitores que possuíam de antemão uma identificação subjetiva com a sua legenda; e de outra parcela, composta de eleitores que apenas conjuntamente se viram atraídos por esse partido e/ou seus candidatos. (Schlickmann, Denise, capa 05, vol1. 2019).*

Em termos gerais, essas informações não são de extrema confiança, pois o eleitorado brasileiro é variável, visto que em cada eleição específica há uma imensa dificuldade em mensurar as reais bases eleitorais de partidos, já que a cada eleição o eleitorado do Brasil mostra-se inconstante, havendo uma menor identificação com as legendas partidárias.

Quando essa identificação com os partidos é mais inconstante, podemos verificar o fenômeno da menor participação da população no próprio processo político, por não entender os partidos políticos como ferramenta de consolidação de um projeto, no qual poderá apresentar soluções para enfrentamento e modificação das estruturas de um país.

Ademais, quando há essa falta de identificação e conhecimento do que é um partido político, o que ele representa, qual seu estatuto, é possível perceber uma dificuldade em realizar uma campanha eleitoral com base nas propostas de determinada legenda e conforme os estatutos partidários.

Logo, o envolvimento do eleitorado não estará consolidado por um projeto político partidário, havendo neste caso duas hipóteses para o eleitorado, afastar-se das decisões políticas, ou seja, negar a política, chegando a vê-la apenas como um lugar de corrupção, ou fixar seu apelo à *persona* do candidato, ou seja, idolatrar esse candidato como faz-se, por exemplo, com um jogador de um time de futebol, não levando em consideração qual a sua legenda partidária no decorrer de cada processo eleitoral.

No primeiro caso apresentado, a negação da política por falta da identificação partidária tem feito com que em cada eleição os brasileiros tenham se omitido mais. Por exemplo, se compararmos as eleições de 1989 até 2018, é fácil constatar que há presença de uma maior quantidade de votos em branco ou votos nulos, muito conhecidos como os votos de protestos, conforme desprende-se abaixo:

*Percentual de voto nulo é o maior desde 1989; a soma de abstenções, nulos e brancos passa de 30%. Puxados por MG e SP, votos nulos chegaram a 7,4% do total neste segundo turno, aumento de 60% em relação à eleição de 2014. Ao todo, 42 milhões de pessoas não escolheram nenhum candidato neste segundo turno. (Felipe Grandin, Leandro Oliveira e Rodrigo Esteves, 2018)*

Em uma visão simplista, para esses cidadãos, o ato de votar em alguém que não se identifica nem com a legenda de determinado partido e nem com o próprio candidato os leva à percepção de que estar fora do processo político é mais vantajoso, pois há um sentimento de frustração com o sistema partidário brasileiro. No qual não há um entendimento de que a sua participação pouco irá influenciar nos rumos da construção da democracia brasileira.

Outra hipótese é justamente o apelo à figura de determinado candidato que acaba conquistando o eleitorado independente de qual legenda utilize para participar de determinada eleição. A partir dessa aproximação com a figura de determinado candidato, surge outro fenômeno, o encantamento com a figura dessa *persona*, que, de acordo com o dicionário Aurélio, significa uma figura ou imagem que um indivíduo assume e apresenta aos de-

mais. Esse personagem, traduzindo para o português, traz essa aproximação do eleitorado que se encontra distante ou fora dos processos intra partidários, para dentro das disputas eleitorais.

Cria-se com a *persona* uma identificação subjetiva, que por muitas vezes não se alinha aos projetos defendidos, mas sim certo apreço por essa figura, não importando muitas vezes o que estes defendem, qual o seu projeto, o que é proposto em determinada eleição, qual a construção que deverá ser feita a partir do momento que este candidato assumir determinada posição política etc.

Essas e outras questões, que deveriam ser levadas em consideração no momento da escolha de um candidato, ou mesmo a capacidade intelectual do candidato para ocupar determinado cargo, não entram no cerne da decisão, pois há uma maior preocupação em elegê-lo por conta de suas características subjetivas, como o carisma, posições socioeconômicas e capacidade de persuasão a partir do discurso formulado nos processos eleitorais.

Ao mesmo tempo, esse eleitorado, antes afastado dos processos eleitorais, que passa a novamente vivenciá-lo em virtude de sua identificação subjetiva com determinado candidato, poderá afastar-se mais uma vez, se não houver uma continuação desse vínculo com a *persona*, fazendo com que esse eleitor apresente um sentimento de frustração pela quebra de confiança que foi estabelecida ao longo da campanha eleitoral.

Nos casos em que não ocorre esse desencantamento com o candidato, percebe-se uma vinculação extrema com o perfil do candidato, não importando se em determinada eleição o candi-

dato esteja vinculado a uma sigla partidária e na próxima eleição haja mudança de legenda, mesmo que essa mudança importe em uma completa transferência ideológica, inclusive quanto a lados, teoricamente, oposta na política.

À vista desse paradoxo surgiram aqueles e aquelas que defendem a necessidade de permissão das candidaturas avulsas no Brasil, justamente para entender se os partidos políticos são realmente necessários e fundamentais para que ocorram as eleições no país.

## **5. DISCUSSÃO SOBRE CANDIDATURAS AVULSAS NO BRASIL**

Observa-se que conforme o art. 14, V da CRFB/88 o cidadão que deseja concorrer a um cargo político deverá ter uma filiação partidária. Consequentemente, também há previsão na Lei nº 9.504/1997 que após a reforma eleitoral prevista pela Lei nº 13.488/2017, art. 11, dispôs sobre a vedação às candidaturas avulsas.

No entanto, desde 2018, vem sendo debatida a possibilidade de existirem candidaturas avulsas, ou seja, de candidatos não filiados a nenhuma legenda específica. Os argumentos para a defesa dessas candidaturas, em suma, são: o sufrágio passivo fundamental deverá ser ampliado, a abertura da possibilidade de pessoas com baixo cunho econômico-financeiro disputar o pleito, fomento à democracia entre a população e a democracia intrapartidária e, por fim, o tratamento igual entre filiados e não filiados.

O sufrágio passivo fundamental como já mencionado diz respeito à obrigatoriedade de cada cidadão que deseja concorrer a um

cargo eletivo deve se filiar ao partido político que melhor apraz seus interesses, mas quando há essa obrigatoriedade, esse sujeito passivo é reduzido já que nem todos que pretendem concorrer a cargos eletivos desejam construir uma identidade partidária.

Esse é o grande argumento das candidaturas avulsas, os perfis de muitos candidatos muitas vezes não condizem com a legenda partidária na qual ele figura, sendo apenas como um cálculo matemático para a sua escolha. Isso, de certa forma, passa também pela maior identificação do eleitorado com o candidato e a impossibilidade de construção partidária.

Outro argumento da defesa é de que os candidatos de baixo cunho econômico-financeiro teriam maior possibilidade de concorrer sem o aparato dos partidos e inclusive de serem escolhidos em convenção partidária, construindo suas campanhas apenas com a mera junção dos seus próprios recursos ou a construção solidária através de doações de pessoas físicas ou jurídicas.

Ademais, quem defende as candidaturas avulsas entende como algo mais participativo, pois o contato com o candidato parece mais perceptivo pois a vinculação com o eleitorado é através da sua própria personalidade e, sem a necessidade de legenda partidária, não há necessariamente uma vinculação com determinado partido político.

Outro entrave que muitos candidatos alegam possuir é que as estruturas partidárias são antidemocráticas, muitos partidos fomentam uma oligarquia, na qual o candidato que destoa do grupo não consegue acessar recursos oriundos das verbas partidárias e,

muitas vezes, tem dificuldade de ter seu nome aprovado na convenção. Esse é o argumento mais feroz daqueles candidatos que não detêm muitos recursos financeiros ou que não participam das tomadas de decisões do seu partido.

Conseqüentemente, quando tratamos das estruturas partidárias, é interessante levar em conta como cada partido se organiza e se orienta; importante a leitura dos regimentos e resoluções partidárias, pois muitos candidatos ou o próprio eleitorado não entendem as estruturas partidárias.

A democracia intrapartidária é um assunto bem peculiar, pois a sua consolidação encontra dificuldades em todo o agrupamento de pessoas, não restringindo essa disputa interna apenas na seara da política, esse comportamento de estruturas mais rígidas diz respeito à herança cultural do Brasil, onde o centro de poder sempre ficou restrito à elite ou às classes dominantes.

Essa cultura implementada nos espaços de tomada de decisões traz ao bojo outra dificuldade que muitos enfrentam e utilizam para defender a possibilidade das candidaturas avulsas, que é o tratamento distinto entre filiados, que se correlaciona com a falta de democracia partidária. Caso não fosse mais necessária a filiação dos candidatos, entende-se que não haveria concorrência ou tratamento distinto entre pessoas do mesmo partido. Logo, na visão de quem defende essa teoria, todos concorreriam com a mesma posição de igualdade para atingir o fim maior que é a pulverização da democracia brasileira.

Os que defendem essa teoria ainda são minoria, mas tem crescido o número de adeptos por entenderem que o fim da obriga-

toriedade não extinguiria os partidos políticos, mas oxigenaria a política de forma a torná-la mais democrática.

Por outro lado, há os que apresentam os argumentos desfavoráveis às candidaturas avulsas, trazendo à baila que, com as candidaturas avulsas, há uma maior fragmentação do sistema político; haveria uma diluição das identidades ideológicas, além da prevalência das políticas individuais, exacerbação do personalismo e a necessidade de controlar os *outsiders* na política.

Estes defendem que, com a possibilidade de candidaturas avulsas, haveria uma maior diluição das identidades ideológicas, pois não ficaria claro para o eleitorado a ideologia de determinado candidato, já que este, a qualquer momento, poderia mudar de posicionamento sem sofrer nenhuma sanção por parte de qualquer órgão, ficando a seu bel prazer seus posicionamentos e comportamentos.

Dessa forma, teremos um reforço da exaltação à personalidade do candidato e um maior posicionamento individual do candidato em todas as suas ações, trazendo um grande risco, pois, se por um lado isso poderia ser positivo, quando pensamos em candidatos que defendem uma gestão pública e uma construção de projeto na política brasileira, por outro, pode acarretar em uma impossibilidade de controle sobre aqueles candidatos contra o sistema político, do qual eles mesmos fazem parte, os chamados *outsiders* da política.

*Outsiders* são candidatos com pouca ou nenhuma experiência política partidária, que se apresentam como precursores da “nova política”, e normalmente atacam o sistema político, a corrupção institucionalizada e os políticos de carreira. Constantemente,

apresentam soluções imediatistas e normalmente são muito ativos nas redes sociais, a fim de conversar com o eleitorado que está no espectro fora da política.

A partir desse conceito, há uma visualização do candidato Bolsonaro, presidente do Brasil, no qual utilizou toda a sua expertise de mais de trinta anos de vida pública para ser o candidato antisistema, utilizando em seus discursos frases como: “Brasil acima de tudo e Deus acima de todos”, misturando religiosidade com política; ou na frase “ a mamata vai acabar”, pautando o discurso anticorrupção e reestruturação da ordem política.

É usual que esses candidatos apreciem o sistema de candidaturas avulsas, pois normalmente detêm o capital financeiro e o apoio das mídias sociais para construir a sua campanha político-partidário; também acabam por acreditar que não dependem das instâncias dos partidos políticos, pois desejam correr por fora da política institucional. No entanto, o próprio sistema tende a rejeitar esse tipo de candidatura, pois não é oportuno para os políticos que detêm mais experiência que esse discurso se pulverize para a população.

Logo, essa discussão tem se acalorado, inclusive ganhando notoriedade a partir da repercussão geral no Recurso Extraordinário sobre o tema, no qual o Supremo Tribunal Federal posicionou-se sobre o tema, inclusive realizando audiência pública devido à repercussão do assunto. Portanto, os argumentos favoráveis e desfavoráveis nos fazem pensar qual será o melhor caminho para o aperfeiçoamento da democracia brasileira.

## 5.1. Posição do STF sobre as candidaturas avulsas

Embora haja um crescimento expansivo de vários doutrinadores que defendem as candidaturas avulsas, neste tópico queremos enfatizar qual tem sido o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no que consiste sobre a viabilidade perante nosso ordenamento jurídico sobre as candidaturas independentes. A partir da repercussão geral no Agravo em sede de Recurso Extraordinário, há de se abordar qual foi o posicionamento majoritário, faz-se necessário utilizar no presente trabalho a ementa da decisão do plenário, que aduz:

*Direito Eleitoral. Agravo em Recurso Extraordinário. Candidatura avulsa. Questão de ordem. Perda do objeto do caso concreto. Viabilidade da repercussão geral. 1. A discussão acerca da admissibilidade ou não de candidaturas avulsas em eleições majoritárias, por sua inequívoca relevância política, reveste-se de repercussão geral. Invocação plausível do Pacto de São José da Costa Rica e do padrão democrático predominante no mundo. 2. Eventual prejuízo parcial do caso concreto subjacente ao recurso extraordinário não é impeditivo do reconhecimento de repercussão geral. 3. Repercussão geral reconhecida. **Decisão:** O Tribunal, nos termos do voto do Relator, resolveu questão de ordem por ele suscitada, no sentido de superar-se a prejudicialidade do recurso, vencidos, nesse ponto, os Ministros Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio, e, por unanimidade, atribuir repercussão geral à questão constitucional constante dos autos. Ausente, justificadamente, o Ministro Dias Toffoli. Pre-*

*sidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 5.10.2017. **Indexação:** PEDIDO, REGISTRO DE CANDIDATURA; PEDIDO, ANULAÇÃO, ELEIÇÃO; PEDIDO, RECONHECIMENTO, DIREITO, CANDIDATURA AVULSA, FUTURO. REALIZAÇÃO, ELEIÇÃO, PREJUDICIALIDADE, DISCUSSÃO, REGISTRO DE CANDIDATURA. STF, JULGAMENTO DO MÉRITO, RECURSO, AUSÊNCIA, PRESSUPOSTO DE ADMISSIBILIDADE. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015, REPERCUSSÃO GERAL, DESISTÊNCIA, RECURSO EXTRAORDINÁRIO, APRECIÇÃO, MATÉRIA CONSTITUCIONAL. OBJETIVAÇÃO, CONTROLE DIFUSO. REPERCUSSÃO GERAL, SUBSTITUIÇÃO, RECURSO PARADIGMA, PERDA DO OBJETO. CRISE POLÍTICA, CRISE ECONÔMICA. DENUNCIA, CORRUPÇÃO, MEMBRO, PARTIDO POLÍTICO; REDUÇÃO, GRAU, CONFIANÇA, CIDADÃO, PARTIDO POLÍTICO; INFLUÊNCIA, FATOR FAMILIAR, SELEÇÃO, CANDIDATO, ÂMBITO, PARTIDO POLÍTICO. COMPROMETIMENTO, CREDIBILIDADE, SISTEMA PARTIDÁRIO. CANDIDATURA AVULSA, AMPLIAÇÃO, ACESSO, CIDADÃO, POLÍTICA; AUMENTO, CONCORRÊNCIA; AUMENTO, LEGITIMIDADE, SISTEMA REPRESENTATIVO. JURISPRUDÊNCIA, STF, FILIAÇÃO PARTIDÁRIA, CONDIÇÃO, ELIGIBILIDADE. SUPRALEGALIDADE, CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, PARALISAÇÃO, EFEITO, LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. INTERPRETAÇÃO, CONSTITUI-*

*ÇÃO FEDERAL, CONFORMIDADE, CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. EVOLUÇÃO, LEGISLAÇÃO, CANDIDATURA AVULSA, HISTÓRIA, ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. CANDIDATURA AVULSA, DIREITO COMPARADO. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE..(ARE 1054490 QO, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 08-03-2018 PUBLIC 09-03-2018).*

Em suma, o entendimento de quem defende as candidaturas avulsas é que há violação ao Pacto de São José da Costa Rica, tendo em vista que o Brasil é signatário do tratado mencionado, assinado no dia 09 de setembro de 1992 e com o aceite da corte em 10 de dezembro de 1998. A Procuradoria-Geral da República entende que há eficácia restrita, como prevista no art. 14, § 3º, da CRFB/88 invalidando dessa forma o requisito de filiação partidária como condição de elegibilidade.

O debate foi aprofundado, mas o pleno do STF decidiu que um tratado internacional não tem o condão de deslegitimar o que é previsto na própria constituição de cada país. Assim, vejamos:

*[...] em que pese se tratem de instrumentos normativos qualificados, juridicamente, como diplomas de caráter supraplegal, não podem superpor-se às cláusulas inscritas no texto de nossa Carta Política nem inibir-lhes a eficácia no plano jurídico, mesmo porque referidos tratados internacionais situam-se em nível inferior ao da Constituição.*

Ademais, também há entendimento de que a própria convenção não tinha o intuito de legitimar as candidaturas avulsas, mas seu objetivo é fomentar que o Estado garanta a ampla oportunidade de participação da população na vida política e os partidos são elementos essenciais de elo entre a população e o sistema político. Assim assevera José Jairo Gomes, doutrinador do Direito Eleitoral:

*Na democracia brasileira, a representação popular não prescinde de partidos políticos, os quais são peças essenciais para o funcionamento de nosso sistema político. Não é possível a representação política fora do partido, porque o artigo 14, § 3º, V, da Lei Maior erigiu a filiação partidária como condição de elegibilidade. Ademais, o artigo 11, § 14, da LEI (incluído pela Lei nº 13.488/2017) veda 'o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária'. Assim, os partidos detêm o monopólio das candidaturas: para ser votado, o cidadão deve filiar-se. O sistema brasileiro desconhece candidaturas avulsas.*

Logo, a partir do que prevê a constituição federal, o código eleitoral, as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência majoritária, entende-se que os partidos políticos são essenciais para o desenvolvimento e melhoramento do sistema político.

Por outro lado, isso não quer dizer que os partidos políticos não precisam aperfeiçoar os seus trâmites ou que não devam ter uma aproximação maior com a população, que devem desburo-

cratizar os trâmites internos; no entanto, o ordenamento jurídico brasileiro prevê que o aperfeiçoamento dos partidos é a solução para resolução dos problemas que temos enfrentado ao longo dos anos e a saída da crise na democracia resolve-se também dentro dos partidos políticos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme exposto, o eleitorado brasileiro tem modificado ao longo dos anos, muitas vezes sendo difícil fazer uma avaliação, tendo em vista a aproximação do eleitorado junto aos candidatos cada vez mais distantes dos partidos.

A partir disso, surge a discussão na seara jurídica a respeito das candidaturas avulsas e sua legitimidade no sistema político brasileiro. Há os que defendem que a solução dos problemas relacionados aos partidos políticos seria a presença da candidatura avulsa; assim, os problemas da desconfiança do eleitorado aos partidos se resolveria. Já quem acredita que as candidaturas avulsas não resolveriam esse problema entende que o problema da desconfiança da população com os partidos políticos é multifacetada e não há uma solução simples para o problema.

Nesse movimento, é interessante perceber que os partidos, assim como a sociedade, tem se transformado também, acompanhando essa transformação, seja pela mudança de comportamento dos eleitores ou das alterações legislativas que vêm ocorrendo ao longo do tempo.

A cláusula de barreira, por exemplo, tem modificado a forma como os partidos preparam-se para as eleições, pois vem, a cada

ano, diminuindo a quantidade de partidos existentes no Brasil. Dessa forma, também, a extinção das coligações para os cargos proporcionais tem levado os partidos a procurarem se fortalecer internamente, a partir das suas bases e recrutamento de novos filiados para composição da chapa para disputa eleitoral.

Outro fator importante também é a definição das comissões partidárias, em que, a partir do posicionamento do STF, só valem até 8 anos; a partir desse período, é necessário a construção do Diretório Partidário, que tem também o intuito de fortalecer e reestruturar a organização partidária e tornar as decisões e escolhas dos candidatos para a disputa eleitoral mais democráticas.

Todas essas mudanças têm sido realizadas com intuito de fortalecer os partidos, mas também na tentativa de construir uma democracia interna melhor, pois é a partir do fortalecimento das estruturas partidárias que é possível dimensionar melhor como o eleitorado comporta-se e dirimir a falta de democracia interna.

Acredita-se ser necessário a reformulação na atuação dos partidos, o fim das oligarquias partidárias, o fortalecimento das ideologias de cada partido e a construção com os filiados de qual é a melhor decisão a ser tomada pela organização. Essas mudanças também passam pela modificação de atitude dos dirigentes partidários.

Por fim, conclui-se que implementar as candidaturas avulsas no Brasil não irá alterar as questões de ordem prática que estão sendo vivenciadas hoje, com o afastamento da população do próprio processo eleitoral, mas uma possível saída é fortalecer os partidos políticos que são o elo entre o processo eleitoral e o eleitor.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís. **Manifestação sobre a repercussão geral nas candidaturas avulsas no Brasil**. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=7214228>. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça Eleitoral. **AgR-Pet nº 060088614**. Relator Min. Admar Gonzaga. Ac. de 26.9.2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça Eleitoral. **AgR-Pet nº 060061420**, Partes litigantes. Relator.Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto. Ac. de 20.11.2018.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. **Identidade partidária e instituições políticas no Brasil**, Scielo Brasil, 21 jan de 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102=64451992000200005-&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102=64451992000200005-&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 15 maio 2021.

INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. Os riscos dos ‘outsiders’ **El País**. 23 out. 2018. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/23/opinion/1540317261\\_318460.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/23/opinion/1540317261_318460.html). Acesso em: 15 maio 2021.

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

HERCOG, Pegna Alex. O primeiro ano de Governo Bolsonaro é marcado por ataques à cultura, **Diplomatique, 19 de fevereiro de 2020**. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/primeiro-ano-de-governo-bolsonaro-e-marcado-por-ataques-a-cultura/>. Acesso em: 05 jun. 2021.

SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. São Paulo: Atlas, 2020.

SCHLICKMANN, Denise Goulart; MEZZARROBA, Orides. **Candidaturas Avulsas No Brasil: (Re)leitura a partir da teoria do Estado de Partidos**. Disponível em <https://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/5485>. Acesso em: 12 maio 2021.

# **A discussão legislativa sobre o fim das coligações proporcionais no Brasil pós-1988: o dilema entre a redução da fragmentação partidária e a necessidade da preservação da representação das minorias no parlamento**

**RENAN RODRIGUES PESSOA**

## **INTRODUÇÃO**

A proposição da vedação das coligações nas eleições proporcionais tem sido a tônica nos últimos anos da reforma do sistema partidário e eleitoral pós-1988. Registre-se que este sistema de alianças permitido pela legislação eleitoral possibilitava, até as eleições de 2018, uma maior chance dos pequenos partidos ultrapassarem o quociente eleitoral e eleger seus parlamentares, ao mesmo tempo em que garantia às legendas maiores maior chance de assentar agremiações menores na sua aliança.

Todavia, as distorções causadas pelo instituto e que são alegadas nas propostas da chamada “reforma política” é o fato de que a coligação nas eleições para o Legislativo levaria a uma transferência lotérica dos sufrágios, em que o voto do eleitor numa lista coligada poderia ir para um partido ou um candidato que não

fosse da sua preferência ideológica. Destaque-se, ainda, que esse sistema de alianças para o Legislativo pioraria o grave problema da fragmentação partidária no Parlamento, atrapalhando sobremaneira a governabilidade e a gestão das políticas públicas.

Não é por acaso que a EC nº 97/2017, no propósito de se reduzir a quantidade dos partidos existentes no Parlamento, detinha em seu conteúdo o fim das coligações nas eleições legislativas a partir de 2020. Dessa forma, seria uma possibilidade de se observar o efeito da medida nas eleições para vereador e também uma forma dos partidos e candidatos se adaptarem à nova regra.

Entretanto, face aos impactos do fim das coligações proporcionais nas eleições municipais de 2020 e da proximidade da edição de uma nova “reforma política” no presente ano, mais uma vez se coloca o velho dilema que tem se imposto às modificações das regras eleitorais no Brasil: se por um lado, coloca-se no debate a exigência de se reduzir a alta fragmentação partidária nas Casas Legislativas, por outro, a necessidade de se proteger as minorias e grupos politicamente excluídos da representação política.

Por isso, o objetivo do presente estudo é analisar o debate legislativo após a Constituição Federal de 1988 sobre o fim das coligações proporcionais, principalmente no que tange ao conflito argumentativo entre a defesa da redução da alta fragmentação partidária no Parlamento e da necessidade da preservação das minorias no Parlamento.

Para analisar a problemática, o método de abordagem escolhido para conduzir a pesquisa apresentada neste artigo é o dedutivo

e as técnicas escolhidas com o intuito de viabilizar o método foram a pesquisa bibliográfica e o uso das notas taquigráficas do Congresso Nacional. 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 das sessões legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, especialmente acerca do debate sobre o fim das coligações proporcionais.

Por fim, registre-se que o trabalho será dividido em três eixos para uma melhor compreensão do conflito objeto do debate legislativo nos últimos anos. Inicialmente, serão examinadas as propostas legislativas acerca do fim das alianças para os pleitos legislativos após a Constituição de 1988. Após isso, serão feitas análises sobre a EC 97/2017 e a vedação das coligações proporcionais em 2020. Por último, o exame se deterá na reforma política de 2021 e do possível retorno das coligações para as eleições legislativas, diante dos impactos provenientes das eleições municipais de 2020.

## **1. AS ORIGENS DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS SOBRE O FIM DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

O debate sobre a reforma do sistema político e partidário brasileiro nesta pesquisa não exclui a análise dos princípios constitucionais e eleitorais, mas se refere às alterações no sistema eleitoral, que possuem impacto relevante no comportamento dos agentes políticos e nos seus cálculos eleitorais. Um importante exemplo disso é a questão das regras ligadas a coligações nas eleições proporcionais.

Dentro da discussão referente à permissão ou não das coligações proporcionais, entre a Constituição Federal de 1988 até o ano de 2017, em três oportunidades, o tema foi submetido à análise no Congresso Nacional. Observe-se que a apresentação de mudanças pontuais no sistema eleitoral proporcional, a exemplo da medida proibitiva das coligações nos pleitos proporcionais no âmbito do Legislativo, é um espaço para que os agentes e partidos políticos expressem suas preferências sobre o tema.

De início, em 1998, instalou-se no Senado Federal uma Comissão Especial para a discussão da reforma política. O Projeto de Lei do Senado nº 178/1999, apresentado à época pelo Senador Sérgio Machado (PMDB-CE), previa, dentre outras medidas, o fim da coligação nas eleições proporcionais e a adoção de um sistema misto, combinando elementos do majoritário e do proporcional. Conforme justificou o senador em seu projeto:

*As coligações para as eleições proporcionais contribuem, a nosso ver para o desvirtuamento da ideia subjacente a representação política, pois tais alianças são de conveniência meramente eleitoral que mantêm em atividade obscuras siglas partidárias sem conteúdo doutrinário e eleitoralmente inviáveis (MACHADO, 1998, p. 33-34)*

Da análise do trecho da justificação acima apresentado pelo ex-senador, depreende-se uma das fontes de críticas à instituição dessas alianças nos pleitos legislativos brasileiros: a temporariedade da coligação apenas servindo para o processo eleitoral e a potencialização feita pela coligação da eleição de partidos de

pouca expressividade e conteúdo ideológico, favorecendo o alto índice de fragmentação partidária no Parlamento.

Entretanto, a propositura legislativa não escapou a críticas dos seus próprios colegas. Na apresentação de voto em separado ao projeto do parlamentar, o senador Antônio Carlos Valadares (PS-B-SE) votou contra o projeto, justificando que o fim da coligação nas eleições proporcionais se constituiria em uma violação à autonomia partidária:

*A ampla liberdade constitucional, assinalada a um partido político – nos termos e nos limites que só a Constituição pode estabelecer – somente pode ter sentido se entendida como liberdade para atuação partidária voltada à atividade fim dos partidos, qual seja, lutar, junto à sociedade e as organizações sociais e partidárias com as quais tem identidade pelo poder político. Tudo isso inclui, obviamente, o direito às alianças políticas, que se expressam, no momento eleitoral, em coligações partidárias (MACHADO, 1998, p. 29).*

Daqui se vê a defesa enfática do princípio da autonomia partidária e da liberdade de expressão política, face ao projeto de norma proibitiva que vedava as alianças, visto que ela criava desequilíbrios na disputa eleitoral.

A proposta de Machado foi aprovada por 13 votos a 3 na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal e no Plenário da Casa Legislativa, havendo também sua aprovação por 43 votos a 20. Todavia, sua proposta de reforma política, incluindo a ve-

dação das coligações proporcionais, nem chegou a ser apreciada no Plenário da Câmara dos Deputados, fracassando-se o primeiro tipo de proposta acerca da temática (MACHADO, 1998, p. 40).

A segunda proposta relativa ao fim das coligações nas eleições proporcionais foi o PL n° 2679/2003, aprovada pela Comissão Especial da Reforma Política da Câmara dos Deputados. Embora não tenha chegado a ser apreciada em Plenário, frise-se que a justificativa do Presidente da Comissão, Alexandre Cardoso (PSB-RJ), fundamentava a necessidade de se vedar as alianças partidárias nas eleições proporcionais, diante do fato de que as composições eram feitas apenas para alcançar o quociente eleitoral, sem ter uma finalidade programática ou ideológica. Mais uma vez, observa-se a opção do legislador por tratar as coligações nas eleições para o Legislativo como um elemento de subversão da representação política.

A terceira proposta apresentada vem do ano de 2011, com a PEC 40/2011, de iniciativa do Senador José Sarney (MDB-AP), alterava o art. 17 da CF/88, permitindo as coligações apenas nas eleições majoritárias.

Na defesa de seu projeto, o ex-presidente da República ressaltou que o fim dessas alianças nos pleitos no Legislativo reforçava a problemática da possibilidade de que, com o voto dado pelo eleitor, transferiam-se esses votos para um candidato de outro partido da coligação:

*Além disso, o voto dado pelo eleitor no candidato de um determinado partido ou na própria legenda pode contri-*

*buir para candidato de outra agremiação que integre a coligação. Isso porque, diferentemente dos demais países que permitem coligação, no Brasil, as cadeiras conquistadas pela coligação não são distribuídas proporcionalmente à contribuição que cada partido deu à votação final (SARNEY, 2011, p. 02).*

Pela verificação da justificativa do parlamentar, ressalte-se o destaque que ele dá a um fenômeno já discutido anteriormente neste estudo, que é a transferência lotérica dos sufrágios, potencializada pela coligação na proporcional e que afeta, sem sombra de dúvidas, a transparência do voto do eleitor.

Em contraponto ao senador emedebista, o senador Inácio Arruda (PC do B-CE) apresentou voto em separado contrário à proposta de vedação constitucional. No intuito de rejeitar a proposta, o parlamentar fundamentou seu parecer diante da suposta inconstitucionalidade da medida, por limitar o direito à livre associação:

*Desse modo, a advertência do Professor José Afonso da Silva cabe perfeitamente no presente caso, pois proibir as coligações nas eleições proporcionais é restringir, é limitar, o direito de livre associação. Numa palavra, qualquer proposta nesse sentido tende a abolir o direito fundamental de livre associação inscrito no art. 5º, inciso XVII, da Lei Maior (ARRUDA, 2011, p. 04).*

Refletindo sobre a crítica do parlamentar comunista, saliente-se por um lado o interesse do seu partido em manter a regra,

pois o PC do B tem se utilizado das coligações para eleger seus parlamentares. Por outro lado, sua crítica à Proposta de Emenda Constitucional do senador Sarney se assenta na necessidade de dar aos partidos ampla liberdade para a associação durante o pleito eleitoral, ainda que de forma temporária.

Da tramitação do projeto, a vedação das coligações passou nos dois turnos da votação do Senado apenas em 2015. No primeiro turno, por 61 votos a 7. No segundo, por 62 votos a 3. Todavia, como foi observado em outros processos da reforma política, o projeto travou na Câmara dos Deputados.

Como foi visto das propostas verificadas, todas elas para além de tratar do fim da coligação nas eleições proporcionais, propunham modificações importantes no sistema partidário e eleitoral no Brasil. Entretanto, todas as tentativas feitas fracassaram diante das dificuldades de se levar o projeto para frente.

Uma das razões que fundamentavam essa resistência à mudança é a falta de um diagnóstico consensual acerca do que se quer combater com as modificações no sistema eleitoral. Os defensores do fim das alianças partidárias nos pleitos legislativos defendiam a necessidade de se resguardar o princípio básico da proporcionalidade nas eleições e da autenticidade do voto do eleitor. Basear-se no argumento principal de tal medida evitaria a transferência da opção feita pelo eleitor entre partidos com ideários completamente distintos (SALGADO, 2011, p. 112).

Por outro lado, se funda a permanência das alianças face ao princípio da máxima representação das minorias, diante do fato

de que é fundamental que o sistema proporcional nas democracias contemporâneas sirva para dar espaço nas Casas Legislativas àqueles que não têm acesso aos espaços de poder (SALGADO, 2011, p. 225).

Do exposto no presente tópico, observa-se que as propostas de reforma política apresentadas de 1988 até 2017 procuraram contemplar, ainda que sem sucesso, a vedação das coligações partidárias nos pleitos proporcionais face às distorções alegadas pelo legislador. O próximo tópico procurará compreender o contexto da minirreforma eleitoral de 2017, que desaguou na EC 97/2017, se tornando uma das maiores modificadoras da legislação eleitoral brasileira até o presente momento.

## **2. A DISCUSSÃO LEGISLATIVA DA EC 97/2017 E O FIM DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS – A NECESSIDADE DE SE REDUZIR A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA NO PARLAMENTO**

Diferentemente das outras propostas de reforma política apresentadas até aqui, a minirreforma eleitoral de 2017 foi colocada na pauta do Congresso Nacional em um contexto de modificações importantes na legislação eleitoral brasileira. Em meio a uma crise política e econômica sem precedentes desde o processo de redemocratização, havia um consenso acerca da necessidade de uma reforma no sistema partidário e eleitoral brasileiro (FERNANDES NETO; CUNHA, 2019, p. 203).

Assim, em 2017, colocou-se em discussão no Congresso Nacional a PEC nº 36/2016, de autoria dos senadores Ricardo Ferraço (PSDB-ES) e Aécio Neves (PSDB-MG). A proposta permitia

as coligações eleitorais no sistema proporcional até as eleições de 2020 e instituiu uma cláusula de desempenho a partir do pleito de 2018. Da justificativa da proposta, ambas as medidas são importantes para consolidar o quadro político brasileiro, já que:

*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 (FERRAÇO, NEVES, 2016, p. 05-06).*

Em Parecer pela aprovação do projeto, o relator da proposta, senador Aloysio Nunes (PSDB-SP), argumentou que “a medida distorce o princípio da proporcionalidade ao permitir a soma de votos de candidatos de partidos diferentes, possibilitando que o eleitor ajude a eleger candidato com propostas opostas às do candidato sufragado” (FERREIRA, 2015, p. 03).

Nos documentos analisados, ambos os senadores defendem o fim das coligações proporcionais e a instituição da cláusula de barreira no sentido de evitar a fragmentação partidária no Congresso Nacional e salvaguardar o princípio da proporcionalidade prestigiado no sistema de lista aberta.

Com ressalvas à propositura, a senadora Vanessa Grazziotin (PC do B-AM) ainda procurou suprimir a expressão “majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais”, por considerar que “a proibição das coligações traduzir-se-ia em limi-

tação à liberdade de organização partidária, inclusive se chocando com o princípio de que os partidos políticos devem ter ampla liberdade de se organizar, sem a interferência do Estado”. Vê-se, aqui, mais uma vez, a defesa enfática daqueles que querem a permanência da coligação na proporcional como um elemento do princípio da autonomia partidária (GRAZZIOTIN, 2016, p. 02).

Ao chegar ao plenário do Senado Federal, nos dois turnos da votação, as propostas foram aprovadas com ampla maioria: no 1º turno, por 58 a 13 e, no 2º turno, por 63 votos a 9. Apenas as bancadas do PT e PC do B votaram integralmente contra o projeto (SENADO FEDERAL, 2017, p. 01)

Convertida na PEC nº 282/2016, na Comissão de Constituição e Justiça, o relator Betinho Gomes (PSDB-PE) deu total concordância à proposta do fim das coligações, sendo seu parecer aprovado na citada Comissão (GOMES, 2017, p. 02).

Todavia, faz-se necessário analisar alguns votos em separado que compreendem as divergências acerca da proibição das alianças nas eleições proporcionais. Exemplo disso foi o deputado Luiz Couto (PT-PB), que se posicionou contra, ao alertar que, sob o pretexto de se conferir maior racionalidade ao quadro partidário, implicaria a extinção das menores legendas, violando o princípio do pluralismo político, consagrado na Constituição de 1988 (COUTO, 2017, p. 02).

Outro caso interessante é o do deputado Chico Alencar (PSOL-RJ), que embora seja de um partido com poucos parlamentares na Câmara dos Deputados, não viu nenhum óbice à

admissibilidade da proposta do fim das coligações proporcionais, apenas ressalvando a questão da cláusula de barreira, por ser totalmente incompatível com o princípio do pluralismo político consagrado pela Constituição de 1988 (ALENCAR, 2017, p. 05).

Dessa forma, ao chegar à Comissão Especial de Reforma Política, a relatora da PEC, deputada federal Shéridan (PSDB-RR) deu parecer pela admissibilidade da proposta do fim das alianças nas eleições proporcionais, destacando a necessidade de se aprovar o fim das coligações nas eleições proporcionais ao dizer que a medida “representará um grande avanço em nosso sistema político, pois proporcionará ao eleitor maior compreensão e transparência sobre as consequências de suas escolhas eleitorais e, ao mesmo tempo, garantirá maior governabilidade e estabilidade ao nosso sistema político” (SHERIDAN, 2016, p. 09).

Nesse prisma, garantiu que a medida não prejudicaria os pequenos partidos nem uma diminuição desproporcional dos mesmos. Entretanto, frise-se que, durante o processo de formação do relatório da deputada, inúmeras propostas que poderiam ser favoráveis aos pequenos partidos foram rejeitadas como a instituição das federações partidárias. Conseguiu-se somente que a medida proibitiva apenas vigorasse nas eleições municipais de 2020 (SHERIDAN, 2017, p. 09).

Ao chegar ao Plenário da Câmara dos Deputados, o fim das alianças partidárias nas coligações proporcionais foi aprovado em 1º turno por 371 votos a 11 contrários e no 2º turno por 363 votos a 24 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017, p. 01).

Voltando a ser rediscutida no Senado Federal como PEC 33/2017, a vedação contou com o parecer de admissibilidade do Senador Ciro Nogueira (Progressistas-PI). No Parecer nº 166, de 2017-PLN/SF, mais uma vez consta-se a necessidade de se aprovar o fim das coligações nos pleitos proporcionais para se reduzir o considerado alto número de partidos no país:

*Sua manutenção favorece a crescente fragmentação partidária, que levou a Câmara dos Deputados a ter vinte e oito partidos com representação nas eleições de 2014, sendo que onze partidos elegeram entre um e cinco Deputados apenas. Não há como negar que tal cenário afeta a governabilidade e agrava as dificuldades de formação de maiorias que deem estabilidade institucional às políticas públicas.*

Dessa forma, frente ao consenso diante do texto aprovado pela Câmara dos Deputados, a PEC 33/2017 foi aprovada nos dois turnos da votação do Senado Federal pela unanimidade de seus membros. Promulgada, a EC 97/2017 passou a vigorar em 04 de outubro de 2017, dispondo em sua emenda sobre a vedação das coligações partidárias nas eleições proporcionais, o estabelecimento de normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e a disposição sobre regras de transição.

A EC 97/2017 veio a alterar a redação do art. 17, § 1º da Constituição Federal de 1988, à qual colocou a expressão “vedada a sua celebração nas eleições proporcionais”, impondo uma proibição expressa à realização de alianças partidárias para os pleitos no Legisla-

tivo. Todavia, no intuito de preparar os partidos e os candidatos para a nova regra, colocou-se a instituição da medida proibitiva apenas para as eleições municipais de 2020, indicando que o pleito para vereador seria uma espécie de laboratório para o novo regramento.

Porém, o mesmo dispositivo assegurou a autonomia dos partidos em definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, bem como continuou dando ampla liberdade para a realização da coligação nas eleições majoritárias, isto é, para presidente, governador e prefeito.

A mudança foi recebida com entusiasmo por alguns ministros do Supremo Tribunal Federal. Gilmar Mendes destacou que a EC 97/2017 viria para fortalecer o sistema partidário brasileiro e o legislador preocupado com isso:

*(..) eliminou as coligações para os cargos disputados pelo critério proporcional a partir das eleições de 2020, garantindo maior competitividade entre as agremiações que verdadeiramente pretendem disputar cadeiras nas Casas Legislativas em nome de segmentos da sociedade e eliminando a indesejável compra de legendas que não refletem segmentos da sociedade brasileira, mas apenas interesses privados de seus dirigentes (MENDES, 2018, p. 1287).*

Todavia, especialistas na área do Direito Eleitoral veem com reticências tal avanço. Fernandes Neto e Jânio Pereira da Cunha criticaram fortemente a dupla medida do fim das coligações proporcionais e da instituição da cláusula de desempenho, tratando-as como duplo obstáculo às minorias:

*O fim das coligações proporcionais dificulta a unidade dos pequenos partidos em coligações e, beneficia, assim como a própria cláusula de barreira, os partidos políticos tradicionais, que contam com grande estrutura de poder, constituindo um duplo obstáculo às minorias, muitas vezes mais ideologizadas do que as grandes agremiações, não raro acusadas de fisiologismo (FERNANDES NETO; CUNHA, 2019, p. 206).*

Para Eneida Desiree Salgado (2018, p. 73), a minirreforma eleitoral de 2017 se insere num contínuo de alterações legislativas que “tem ameaçado os partidos menores de extinção política e institucional, atacando de maneira direta o pluralismo político que é fundamento constitucional”.

Do que foi visto até o presente momento, incluindo as discussões legislativas constantes acerca dos benefícios ou malefícios do fim das coligações proporcionais, mostra-se que um dos efeitos desejados pela vedação seria, a princípio, maior coerência ideológica entre os resultados das eleições, que os votos conferidos pelos cidadãos correspondessem ao programa partidário de sua preferência e que a medida resultasse na redução do número de partidos nas Casas Legislativas brasileiras.

De outro lado, há a preocupação de parte do sistema político e mesmo de especialistas em Direito Eleitoral, de que medidas combinadas visando à melhora da governabilidade acabam por reduzir a qualidade da democracia e impedir a institucionalização de ideologias minoritárias.

### **3. A REFORMA POLÍTICA DE 2021 E A MANUTENÇÃO DA VEDAÇÃO DAS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS – UMA SINALIZAÇÃO PARA A CONTINUIDADE DA REFORMA POLÍTICA DE 2017?**

Diante do fim das coligações nas eleições proporcionais instituído pela Emenda Constitucional nº 97/2017, o pleito de 2020 sinalizou profundamente uma tendência nacional de diminuição do número de partidos na composição dos Legislativos Municipais. De acordo com o levantamento feito pelo portal de notícias G1, com base no resultado das eleições nos 5564 municípios brasileiros, em 73% deles, houve uma redução do número de partidos com representação na Câmara Municipal (G1, 2020).

No caso das capitais dos estados, em 11 delas, houve uma queda de um a 5 partidos com representação. Em quatro delas, manteve-se o número de legendas no Legislativo municipal e, em outras 10, houve um crescimento do número de partidos com representação (G1, 2020).

Cabe ressaltar que, antes mesmo do pleito de 2020, durante o processo da minirreforma eleitoral de 2019, apresentou-se a Proposta de Emenda à Constituição nº 67/2019, do senador Ângelo Coronel (PSD-BA). A propositura queria revogar a modificação constitucional que proibia a realização das coligações proporcionais nas eleições de 2020, transferindo-as para as eleições de circunscrição estadual em 2022 (CORONEL, 2019, p. 01).

Na justificativa, o senador destacou que, com a aproximação da eleição de 2020, os partidos ainda não estariam preparados para tal mudança, sendo gravemente afetados nas suas represen-

tações locais. Ainda nesse ponto, ele destacou que o novo regramento fortaleceria os grandes partidos, a formação de alianças e a concentração de poder (CORONEL, 2019, p. 03).

Embora não tenha prosperado na Comissão de Constituição e Justiça, a proposta do senador indica um contraponto à ideia de que transferir a vedação das coligações nas eleições proporcionais para 2020 seria uma forma dos partidos se prepararem para um novo contexto e, sim, uma medida adversa à eleição de vereadores de partidos menores, que favorece a concentração do poder nas mãos de poucos grupos políticos.

Na reforma política de 2021, diante dos efeitos prejudiciais da medida proibitiva nos pequenos partidos, o retorno das coligações proporcionais quase se tornou a grande surpresa da modificação das regras político-eleitorais no período recente no Brasil. A PEC 125/2011 alterou, mais uma vez, o art. 17 da Constituição Federal de 1988, ao assegurar aos partidos políticos a possibilidade de estabelecer o regime de suas coligações tanto nas eleições majoritárias, quanto nas proporcionais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 02).

Cumprе salientar que a volta das coligações foi uma solução negociada diante das reações contrárias à chamada instituição do projeto de instituição de um sistema majoritário nas eleições para deputado federal, estadual e vereador, o chamado “distrito”. Nesse ponto, o retorno das alianças para as eleições para o Legislativo seria a possibilidade de, ao mesmo tempo, garantir a sobrevivência política dos pequenos partidos e, por outro lado, assegurar às maiores agremiações melhores chances de alcance da cláusula de desempenho e do quociente eleitoral.

É o que se pode ver na discussão da PEC 125/2011, na sessão de 17 de agosto de 2021, transformada na Emenda Constitucional 111/2021, que aprovou, em segundo turno, a volta das coligações proporcionais. De acordo com o deputado Gilberto Nascimento (PSC-SP), “a coligação, neste quadro partidário que estamos vivendo, é uma grande possibilidade de entendimento entre aqueles partidos que estão no mesmo campo ideológico”. Outro defensor da volta das coligações, o deputado Eli Borges (SD-TO), alegou que as coligações não provocariam a profusão dos chamados partidos de fachada: “Não é verdade que as coligações sejam um caminho ruim quando se fala de partidos de aluguel. A não coligação pode provocar candidatos de aluguel, o que não é o meu caso no Tocantins, porque não tenho condições para isso” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 46-52).

Porém, a matéria da volta das coligações não escapou de diversas críticas por parte dos deputados. Alex Manente (CIDADANIA-SP) defendeu a manutenção da vedação da coligação na proporcional, por ser melhor para a contribuir para a inteligibilidade do sistema eleitoral para o eleitor: “Se nós não tivermos a coligação, os partidos serão obrigados a se estruturar, a fortalecer seus quadros, a disputar a eleição sem nenhuma junção de partidos que não têm sintonia de ideologia”. Corroborando tal opinião, Pompeo de Mattos (PDT-RS) aduziu a necessidade de se enxugar o quadro partidário no Brasil: “Com a proibição de coligação nas eleições proporcionais, mais as cláusulas de barreira, em vez de 36 partidos, como temos hoje, nós vamos ter, em 2 ou 3 eleições pela frente, de 8 a 10 partidos” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 51-52).

Dessa forma, diante dos argumentos analisados, a PEC 125/2011, que instituiu a volta das coligações nas eleições proporcionais, foi aprovada nos dois turnos, no Plenário da Câmara dos Deputados: no primeiro turno por 333 votos favoráveis e 149 contrários e, no segundo turno, por 347 votos favoráveis e 135 contrários (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 01).

Atualmente, convertida em PEC 28/2021, o projeto acerca do fim das coligações se encontra tramitando no Senado Federal. Diferentemente do que foi visto na Câmara dos Deputados, a proposta tem encontrado forte resistência em sua aprovação, como o que se pode ver do relatório da senadora Simone Tebet, editado em 14 de setembro do presente ano. Um dos argumentos elencados pela parlamentar é que não se poderia voltar uma medida que acaba por impactar no aumento da fragmentação partidária no Parlamento brasileiro:

*Ao levar para as Casas Legislativas parlamentares que não seriam eleitos em campanhas exclusivas, a coligação seria um dos grandes mecanismos da proliferação de partidos, inclusive partidos de aluguel. Nessa perspectiva, a consequência da regra seria o grande número de partidos representados nas Câmaras e a dificuldade decorrente de os executivos construírem suas bases de apoio parlamentar (TEBET, 2021, p. 05).*

Outro ponto altamente criticado no relatório da senadora Tebet é a tentativa de se fazer uma reforma política imprevisível, em que em uma eleição se aprova uma regra favorável à redução do quadro partidário e, em outra, à volta de um antigo dispositivo que favorece a alta concentração de partidos:

*No mais, o fim das coligações só foi aplicado em uma única eleição, na de 2020 para vereadores. Não é possível mudarmos as regras ano após ano, fazendo das eleições verdadeiros balões de ensaio. Com mudanças assim, sem que tenha sido possível, ao menos, analisar os resultados práticos da anterior, impossível observar a segurança jurídica tão necessária ao processo eleitoral. Vale a conveniência do momento (TEBET, 2021, p. 07).*

Diante de tais argumentos, a volta das coligações proporcionais nas eleições de 2022 foi rejeitada em votação simbólica na Comissão de Constituição e Justiça do Senado. Já no Plenário do Senado Federal, a proposta de derrubada do retorno das alianças nos pleitos legislativos foi aprovada no primeiro turno por 70 votos a 3 e, no segundo turno, por 66 votos a três (SENADO FEDERAL, 2021, p. 01-03).

Assim, o que mais chama a atenção no debate da reforma política de 2021 é o retorno de uma divisão costumeira no processo de modificações do sistema eleitoral brasileiro. De um lado, alega-se que a existência das coligações é importante para a garantia da autonomia das siglas partidárias e da existência de agremiações que, embora sejam diminutas em sua estrutura, possuem importante base social. Por outro, relata-se a incapacidade de se montar coalizões governamentais, diante do alto índice de fragmentação partidária supostamente ocasionada pela coligação.

Embora a governabilidade não seja princípio constitucional e a garantia do pluralismo o seja, não há dúvidas de que a reforma política realizada em 2017 com o advento da EC 97/2017 é um

indicativo para a redução dos pequenos partidos. Todavia, há que se aguardar seus efeitos para os pleitos subsequentes para se antever os possíveis impactos para o quadro partidário brasileiro.

Alterações feitas de afogadilho pelo legislador apenas para beneficiar seu êxito nos próximos pleitos, sem haver o mínimo de cuidado da compreensão do sistema eleitoral pelos partidos, os candidatos e o eleitor, só leva à imprevisibilidade das regras eleitorais e à desigualdade no pleito. Nesse ponto, a manutenção da vedação das coligações no pleito proporcional de 2022 feita pelo legislador é uma medida recomendável no sentido de avaliar seus possíveis efeitos junto aos pequenos e grandes partidos e, sobretudo, no escopo de fornecer soluções para o infundável dilema entre a representação das minorias e o fragmentado quadro partidário no Brasil.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo procurou avaliar as discussões legislativas após a Constituição de 1988 acerca do fim das coligações nas eleições proporcionais e suas perspectivas históricas, políticas, sociais e jurídicas diante do processo de reforma do sistema eleitoral abordada pelo Congresso Nacional nos últimos anos.

Desde o processo constituinte, colocou-se o fim das coligações proporcionais como uma importante medida no propósito de dar mais governabilidade ao Poder Executivo, a partir do enxugamento do quadro partidário e da criação de mecanismos que dificultassem a eleição dos pequenos partidos. Ora, tais propostas não encontravam êxito, diante da falta de consenso em se resolver o conflito entre a preservação dos pequenos partidos e o alto índice de fragmentação partidária no Congresso Nacional.

A Emenda Constitucional nº 97/2017, aprovada no bojo de um processo legislativo que levou em conta a necessidade de se reduzir o número de partidos, instituiu a vedação das coligações proporcionais. Como foi visto nas discussões, mais uma vez colocou-se a necessidade de se proibir a coligação, pois esta se constituía como um mecanismo que ofuscava a transparência e a compreensão do sistema eleitoral para o eleitor e, sobretudo, impedia a possibilidade de dar estabilidade às coalizões governamentais.

Diante dos efeitos da medida proibitiva nas eleições de 2020, no processo de reforma política de 2021, frações dos deputados quiseram ressuscitar a volta da possibilidade da aliança nos pleitos legislativos no sentido de dar uma alternativa à adoção do sistema do “distritão”. Todavia, o processo legislativo do Senado Federal impôs de forma acertada a manutenção da proibição das coligações para as eleições de 2022, sinalizando uma necessidade de continuidade do que foi adotado pela reforma política de 2017.

Do dilema exposto, não há dúvidas de que o pluralismo político é um princípio constitucional-eleitoral consagrado pela Constituição de 1988 e serve, sem dúvidas, como uma salvaguarda para a representação das minorias no Parlamento. Da mesma forma, há que ser salientado que a governabilidade não é um princípio constitucional e a defesa de mecanismos que reduzam o quadro partidário, apenas e tão simplesmente para uma pretensa necessidade de estabilidade das coalizões, não atende a uma proposta de reforma política que seja coerente com os princípios constitucionais-eleitorais presentes na Constituição Federal de 1988.

Entretanto, como foi visto na reforma política de 2021, a aprovação de matérias de forma apressada, como o retorno das coligações feito na Câmara e depois rejeitado pelo Senado, demonstra a necessidade de se manter a previsibilidade do processo eleitoral, não tratando os pleitos como meros balões de ensaio. A título de resultados desta pesquisa, a manutenção da vedação das coligações proporcionais para as eleições de 2022 se constitui como uma medida mais adequada para o presente momento, no escopo de avaliar as consequências para os partidos e para o eleitor e, sobretudo, da necessidade de se constituir novas formulações para as propostas futuras de modificação do sistema eleitoral brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Chico. **Voto em separado nº 1**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

ARRUDA, Inácio. **Voto em separado à PEC nº 40/2011**. Brasília: Senado Federal, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial destinada a proferir parecer a Proposta de Emenda à Constituição nº 282, de 2016**. Disponível em: [https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?-codteor=1589860&filename=SBT+2+PEC28216+%3D%3E+PEC+282/2016](https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?-codteor=1589860&filename=SBT+2+PEC28216+%3D%3E+PEC+282/2016). Acesso em: 23 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 125, de 2011**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=53133>. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Votação nominal da PEC nº 28, de 2021, noster-mos do Parecer, com ajuste em Plenário da Relatora (1º Turno)**. Brasília: Senado Federal, 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Votação nominal da PEC nº 28, de 2021, noster-mos do Parecer, com ajuste em Plenário da Relatora (2º Turno)**. Brasília: Senado Federal, 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 166, de 2017- PLEN/SF**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7216500&t-s=1543010467180&disposition=inline>. Acesso em: 23 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **90ª Sessão (Sessão Deliberativa Extraordinária (Virtual))**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/62738>. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2679/2003**. Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=147024>. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional nº 67/2019**. Altera a Constituição Federal para permitir a formação de coligações nas eleições proporcionais municipais. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136603>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 36/2016**. Altera os §§ 1º, 2º e 3º, do art. 17 da Constituição Federal e a ele acrescenta os §§ 5º, 6º, 7º e 8º, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126473>. Acesso em: 21 set. 2021.

COUTO, Luiz. **Voto em Separado nº 4, Dep. Luiz Couto (PT/PB)**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

FERREIRA, Aloysio Nunes. **Relatório Legislativo à EC 36/2016**. Brasília: Senado Federal, 2016.

FERNANDES NETO, Raimundo Augusto; CUNHA, Jânio Pereira da. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 1, p. 189-219, jan./ abr. 2019.

GRAZZIOTIN, Vanessa. **Emenda 5 Plen - PEC 36/2016**. Brasília, Senado Federal, 2016.

MACHADO, Sérgio. **Reforma político partidária**: relatório final da comissão temporária interna encarregada de estudar a reformapolítico-partidária. Brasília: Senado Federal, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma Política**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 6, n. 3, p. 103-128, set./dez. 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1584>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SARNEY, José. **PEC nº 40/2011**. Brasília: Senado Federal, 2011.

TEBET, Simone. **Relatório Legislativo a PEC 28/2021**. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9019214&ts=1632420944162&disposition=inline>. Acesso em: 22 set. 2021.

VASCONCELLOS, Fábio. Fim das coligações reduz número de partidos nas Câmaras em 73% das cidades. **G1**. 25 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/25/fim-das-coligacoes-reduz-numero-de-partidos-nas-camaras-em-73percent-das-cidades.ghhtml>. Acesso em: 22 mar. 2021

**A discussão legislativa sobre o fim das coligações proporcionais no Brasil pós-1988: o dilema entre a redução da fragmentação partidária e a necessidade da preservação da representação das minorias no parlamento**

**REMAN RODRIGUES PESSOA**

# **Análise dos projetos de lei que versam sobre a violência política de gênero no Brasil**

MARIANA RODRIGUES ARAGÃO  
CÍNTHYA MARIA CAETANO ALBUQUERQUE

## **INTRODUÇÃO**

A violência política de gênero é um fenômeno que ganhou visibilidade no Brasil nos últimos anos, diante do aumento de casos expostos pela mídia desse tipo de violência de gênero que ocorrem tanto no âmbito institucional, como fora dele. Dessa forma, houve uma forte mobilização por parte de movimentos sociais e de mulheres que vivenciam os espaços de disputa política para edição de uma legislação específica, que preenchesse o vácuo legislativo sobre a temática. Sendo assim, em agosto de 2021, foi publicada a Lei nº 14.192, que versa sobre a violência política contra a mulher (a lei optou por essa terminologia, em vez de “gênero”). Algumas instituições têm se manifestado acerca da possível falta de eficácia da lei, bem como questionando algumas escolhas legislativas.

Espantou a rapidez de tramitação do projeto aprovado, enquanto havia ainda outros projetos de lei que debatiam sobre a mesma questão, porém, com parâmetros distintos de enfren-

tamento dessa violência. Pretende-se, então, analisar os projetos, a fim de tecer críticas acerca das escolhas legislativas para o enfrentamento da violência política de gênero, tendo em vista a natureza dessa violência e como ela se manifesta.

A metodologia utilizada para a construção deste artigo revela-se num estudo exploratório, envolvendo a técnica de pesquisa da documentação indireta, uma vez que o trabalho se baseia também em pesquisa bibliográfica e documental, e como método de procedimento, o monográfico. No sentido de complementar e trazer novos aspectos ao tema, foi realizada uma análise dos principais projetos de lei que versam sobre a violência política no Brasil. Destarte, a abordagem ocorreu tanto no âmbito quantitativo, quanto qualitativo sobre a temática.

## **1. SUB-REPRESENTAÇÃO DE MULHERES NA POLÍTICA BRASILEIRA**

A sub-representação feminina na política tem sido tema cada vez mais pesquisado em meios acadêmicos de diversas áreas do conhecimento, como o Direito. Para organizações internacionais, como a ONU (ONU MULHERES, s.d.), o acesso de mulheres a instâncias de poder e a locais de decisão precisa ser objetivo prioritário das nações democráticas.

No Brasil, no entanto, mesmo com a instituição de ações afirmativas, como as cotas de gênero, esse acesso de mulheres às instâncias de poder ainda é limitado. Embora representem aproximadamente 52% da população brasileira (IBGE, 2019), as mulheres estão longe de ocupar percentual equivalente em cargos de decisão, sobretudo na política institucional.

O Brasil ocupa, atualmente, a posição 140 no Ranking da União Interparlamentar que avalia a participação política de mulheres em 192 países (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021). A Câmara dos Deputados possui 15% de mulheres entre os 513 cargos de deputados federais, já no Senado Federal, 12% das 81 cadeiras são ocupadas por mulheres. No âmbito municipal, 900 municípios brasileiros não elegeram sequer uma vereadora nas eleições de 2020.

Em decorrência disso, tem-se que, no Brasil, as decisões públicas são essencialmente proferidas por homens (ALVES, 2018). Mantendo-se um espaço político-institucional majoritariamente masculino.

Como tentativa de diminuir essa desigualdade, a legislação brasileira prevê, desde 1997, o instituto das cotas de gênero para candidaturas. Segundo o art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/1997, “cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”, (BRASIL, 1997). A tentativa da norma seria garantir que ao menos um número mínimo de candidatas mulheres pudesse participar efetivamente do processo de disputa eleitoral.

Após 20 anos de instituição das cotas de gênero, o número de mulheres participando ativamente da política, como já pontuado, segue muito baixo e tem levado algumas pessoas a duvidar da necessidade de se manter o instituto das cotas no Brasil. Percebe-se o uso habitual de dois argumentos contrários às cotas de gênero (MACHADO; ALMEIDA, 2020), o primeiro seria o de que essas cotas ferem a igualdade formal, e o segundo de que não apresentam resultados significativos.

O primeiro argumento não se sustenta na medida em que o sentido de isonomia permite que os desiguais sejam tratados de maneira desigual, ou seja, que ações sejam promovidas para que essas desigualdades sejam superadas. As cotas seriam, então, ferramentas para o desenvolvimento de uma igualdade material entre os diferentes gêneros no ambiente de disputa da política institucional.

Quanto ao segundo argumento, afirmam Machado e Almeida (2020), que não se sustenta, pois, a crítica à suposta ineficácia das cotas partidárias, por muito tempo, não foi acompanhada de críticas e, sobretudo, de ações efetivas no sentido de combater as fraudes que ocorrem quando do mal uso dessas cotas. Para as autoras, a partir da mudança do tratamento dado pela Justiça Eleitoral e pela legislação específica às fraudes às cotas de gênero, foi possível notar um avanço, mesmo que tímido, no número de candidatas eleitas. Após as eleições de 2018, as mulheres passaram a ocupar 15% dos espaços formais de poder, o que representou um incremento, mesmo que diminuto, no número de mulheres eleitas em 2018.

As fraudes às cotas representam, no entanto, um entre outros diversos obstáculos que as mulheres enfrentam ao adentrar a política institucional brasileira. Parece haver, no país, um movimento contrário a essa conquista de espaços. Como pode se notar pelas referências feitas, o número de mulheres na política, mesmo que de maneira tímida, tem avançado em alguns espaços institucionais de poder. A ocupação desses espaços de poder por mulheres e, sobretudo, por mulheres que defendem pautas de gênero, de transformações estruturais na divisão sexual do trabalho, entre outros aspectos, parece incomodar, de certo modo, aqueles que tendem a considerar a política um espaço de disputa naturalmente masculino.

Para Biroli e Miguel, silenciar acerca do impacto do gênero nas relações sociais de poder e hierarquia, abstendo-se de debater as interferências que as ideias de papéis públicos e privados pré-concebidos têm sobre essas relações de poder, apenas contribui para sua manutenção (MIGUEL, BIROLI, 2020). Ou seja, é preciso reconhecer as dificuldades estruturais que acompanham as mulheres que ousam ocupar esse espaço político, entendendo que esse ocupar representa, também, a quebra de paradigmas e ideias pré-concebidas de lugar social.

Nesse sentido, destaca Biroli, os estereótipos de gênero são desvantajosos para as mulheres. Papéis atribuídos a mulheres, como a dedicação à vida doméstica por excelência, contribuem não só para perpetuar a ideia de domesticidade da mulher, como também, para que comportamentos que diferem dos estereótipos de gênero sejam considerados comportamentos desviantes (MIGUEL, BIROLI, 2020).

É nesse sentido, então, de silenciar esses comportamentos entendidos como desviantes, que surge e se intensifica a Violência Política de Gênero, que se mostra como uma forma de tentar ameaçar e silenciar mulheres, distanciando-as da vivência desse espaço que não seria seu por excelência, o espaço da disputa política, que é, sobretudo, um espaço entendido como masculino. A tentativa de silenciar essas mulheres faz com que episódios de violência, dentro dos próprios partidos, fora dos partidos, em períodos de campanha, em período de exercício de mandatos sejam cada vez mais frequentes.

## 2. VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO

Definir o que seria a Violência Política de Gênero não é uma tarefa fácil, haja vista que se apresenta com diferentes vertentes e vieses no Brasil e no mundo. Gabrielle Bardal (2011) expõe que a violência política contra as mulheres se categoriza a partir da intimidação social ou familiar em espaços privados, discursos sexistas, assédios para intimidar candidatas e ativistas mulheres, assim como ataques verbais contra mulheres políticas para diminuir sua credibilidade e questionar suas capacidades para a política pelo fato de serem mulheres. Ou seja, uma aproximação dos crimes de ódio, que buscam oprimir pessoas (nesse caso, as mulheres), com o perfil identitário para manter as hierarquias tradicionais.

Válido destacar que alguns países da América Latina foram pioneiros na criação de legislações para definir e combater a violência política, entre eles a Bolívia, com a Lei n° 243, que foi aprovada em 2012, definindo e inovando por tratar do tema sobre o que se configuraria como Assédio e Violência Política contra as mulheres. É válido ressaltar que, já no ano de 2006, o país fez história alcançando a paridade de gênero graças a uma reforma constitucional. Em 2016, o Peru se inspirou e também aprovou uma legislação semelhante para tratar da violência política de gênero, através do Decreto n° 8 (PEDREIRA, 2020).

Já o México aprovou a lei de cotas de gênero de 30% em 1996. Mas, como o voto para o legislativo é em lista fechada, logo percebeu-se que as mulheres eram incluídas, no entanto em uma ordem em que tinham poucas chances de ser eleitas. Em 2002, a lei foi aprimorada para garantir que as candidatas fossem bem posicionadas pelos seus partidos (PEDREIRA, 2020). Já em 2013,

foi aprovado no país a Lei Geral do Acesso de Mulheres a Uma Vida Livre de Violência, e o Código Federal de Instituições e Procedimentos Eleitorais. Em 2014, o país instituiu a paridade de gênero nas candidaturas legislativas em todos os níveis: municipal, estadual e federal (COELHO, 2020).

Para Gloria Bonder e Lilia Rodríguez (2009, p. 01), a violência política “não se trata apenas de desalento, temor ou amedrontamento, mas concretamente é o impedimento que as mulheres não podem superar e se transformar numa barreira para o desenvolvimento de suas carreiras políticas”. Margarete Coelho (2020, p. 261-262) mostra, então, que são diversas as formas que a violência política contra as mulheres se manifesta, incluindo:

*Ameaças; interrupções frequentes em sua fala; impedimento para usar a palavra; desqualificação; violação da intimidade; difamação; desvio de recursos de campanha das candidaturas para as masculinas. Quando essas mulheres já são eleitas: não são indicadas como titulares em comissões, nem líderes dos seus partidos ou reladoras de projetos importantes; interrupções frequentes; exclusão de debates; questionamento sobre sua aparência física e forma de se vestir; questionamentos sobre suas vidas privadas. Práticas invisíveis, sutis: Violência psicológica por meio de manipulação psicológica; quando o homem explica à mulher coisas simples, como se ela não fosse capaz de compreender; quando um homem se apropria da ideia de uma mulher.*

Sendo assim, a violência política vai muito além da violência que pode ser perceptível a “olho nu”, já que existe uma violência

simbólica internalizada, que permite o *habitus*, que, segundo Pierre Bourdieu (2012), apresenta as estruturas de dominação, que são socialmente construídas e reverbera no conjunto de práticas e ideologias de um grupo de agentes dominador, englobando, entre eles, o homem, o Estado e as instituições como família, escola e igreja.

Entre os sinais da violência política de gênero estão as interrupções constantes durante falas femininas, impedindo que as mulheres exponham seu ponto de vista; retaliações político-partidárias às mulheres no exercício do seu direito político; não criar condições para que mulheres ocupem posições de liderança relevantes na esfera política; xingamentos, chantagens, desmerecimento e ameaças às mulheres que ocupam cargos políticos no exercício da sua função; além de comentários sobre a aparência física e forma de se vestir das mulheres na política.

São inúmeros os casos de violência política sofridos por mulheres no Brasil que se tornam públicos, entre eles o da deputada Maria do Rosário (PT), que em 2014 sofreu ameaças de violência física e verbal durante reuniões na Câmara dos Deputados pelo então deputado, e, hoje, ex-presidente da República, Jair Bolsonaro (PL). O então deputado proferiu falas, como “falei que não ia estuprar você porque você não merece”, “é muito feia, não faz meu gênero, jamais a estupraria”.

*Na Câmara dos Deputados as parlamentares atuam em um ambiente hostil, em que o desrespeito é comum e a impunidade constante. O Conselho de Ética fecha os olhos às agressões que sofremos e dessa maneira contribui com a perpetuação de uma cultura sexista. É*

*inaceitável, mas a verdade é que somos submetidas à humilhação pública somente por defendermos nossas ideias em mandatos que têm iguais prerrogativas constitucionais, mas que são continuamente desrespeitados (NUNES, 2017, s.p.).*

Outro caso bastante emblemático e de forte impacto político foi o feminicídio praticado contra a vereadora Marielle Franco, assassinada em março de 2018 após participar de um evento político. Destaca-se que o assassinato de Marielle não apenas é violência política, mas carrega marcadores de gênero (JOHAS, AMARAL, MARINHO, 2020).

Neste caso, também foi protocolada uma representação, 26/2018, no Conselho de Ética, (BRASIL, 2018) em referência às declarações do então deputado Alberto Fraga (DEM) em relação à vereadora Marielle Franco, classificando como violência política de gênero os ataques que ela sofreu durante e depois de sua morte, com postagens ofensivas nas redes sociais (PINHO, 2020).

Manuela D'ávila também é uma das mulheres que participam da política brasileira que mais sofre ações de violência política de gênero. Ela é constantemente atacada em suas redes sociais, além de vivenciar outras formas de violência e silenciamento. Em entrevista durante o período eleitoral, foi interrompida pelos entrevistadores 62 vezes, cerca de 8 vezes mais em comparação com interrupções sofridas por homens entrevistados no mesmo programa. Relata ainda que, no dia da gravação desse programa, foi agredida verbalmente por uma eleitora, mesmo estando com a sua filha, na época com dois anos, no colo (D'AVILA, 2021).

### 3. ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI QUE VERSAM SOBRE VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA A MULHER E DA LEI Nº14.192/2021

O tema da violência política de gênero passou a obter um grau de maior destaque perante a sociedade nos últimos anos, principalmente pelas campanhas de participação da mulher na política, e pela campanha “Violência Política de Gênero Existe”, promovidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nas campanhas eleitorais de 2020. Porém, esse tema já vem sendo enfrentado, e vivenciado, desde quando as mulheres se inseriram na política institucional, há algumas décadas.

A violência política de gênero é um dos fenômenos que mais afasta as mulheres da política institucional. Por isso deve ser reconhecida e enfrentada por toda a sociedade. Vale ressaltar que a prática não só favorece a desigualdade, como também prejudica a democracia. Flávia Biroli (2016) já questionava a prática em 2016, durante os 10 anos da Lei Maria da Penha, como uma forma de também perceber os casos de violência política contra mulheres, principalmente no Brasil, haja vista que não era um tema tão difundido e estudado, porque também havia um silenciamento por parte da sociedade em relação ao que seria a violência política de gênero.

*Tem sentido falarmos em violência política contra as mulheres no Brasil? Nos debates correntes, assim como nas publicações acadêmicas e feministas, a noção de violência política contra as mulheres raramente tem sido mobilizada no país. Penso em duas hipóteses para explicar essa ausência. A primeira é que esse tipo de*

*violência seja pouco relevante ou mesmo inexistente por aqui. Eu apostaria em uma segunda hipótese: a violência contra as mulheres na política brasileira está naturalizada e, por isso, não é reconhecida, explicitada e discutida. Caso ela faça sentido, esse é um tema com o qual precisamos lidar (BIROLI, 2016, s.p.).*

É diante desse contexto de ausência legislativa, que surgem projetos de lei visando definir e estruturar quais as medidas cabíveis a serem tomadas diante da violência política que afeta mulheres. O primeiro deles foi o projeto de lei 349/2015, proposto pela deputada Rosângela Gomes (Republicanos), que deu origem à Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021, estabelecendo normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher. Essa lei surge para tirar o Brasil da inércia legislativa, em relação à temática, existente até então.

Foi criado e incluído no Código Eleitoral o crime de assediar, constranger, humilhar perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, seja físico ou virtual, uma candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher à sua cor, raça ou etnia com a finalidade de impedir ou dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo. A pena para esse crime, é a seguinte:

*Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa. Parágrafo único. Aumenta-se a pena em 1/3 (um terço), se o crime é cometido contra mulher: I - gestante; II - maior de 60 (sessenta) anos; III - com deficiência.*

*Art. 327. As penas cominadas nos arts. 324, 325 e 326 aumentam-se de 1/3 (um terço) até metade, se qualquer dos crimes é cometido: IV - com menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia; V - por meio da internet ou de rede social ou com transmissão em tempo real. (BRASIL, 2021).*

Há também o Projeto de Lei 4963/20 da deputada Margarete Coelho (PP), que foi posteriormente apensado ao PL 349/2015. Um dos maiores diferenciais do projeto é a utilização do termo gênero, em vez de somente sexo, não limitando as mulheres a um conceito biológico. Ademais, o projeto também define como crime, em seu artigo 4º, a prática da violência política, visando alterar o Código Eleitoral. “Art. 301-A. Usar de violência política contra mulheres ou em razão de gênero, com o propósito de restringir, impedir ou dificultar o exercício de seus direitos políticos. Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos e pagamento de 250 a 300 dias-multa” (COELHO, 2020, p. 2).

O projeto também propõe que medidas cíveis e administrativas sejam tomadas. “Art. 3º. O Estado e os Partidos Políticos deverão estabelecer protocolos no âmbito de suas competências para prevenir, sancionar e combater a violência política contra mulheres” (COELHO, 2020, p. 02).

Já o Projeto de Lei 5295/2020, da deputada Talíria Petrone (PSOL), foi arquivado depois da aprovação da lei que trata sobre violência política contra a mulher. O projeto apresenta como propostas a responsabilização no âmbito civil e administrativo, além de definir o que seria a violência política contra a mulher. Vale

ressaltar que ele também elenca as condições necessárias para as mulheres efetivarem seus direitos políticos, não restringindo apenas para candidatas e eleitas, como também para mulheres que desempenham cargos públicos, além de definir as condutas ou omissões do que é a violência política e também assédio político. Outro ponto em destaque, contido nos artigos 7 e 8, é a busca de conscientização, e mecanismos de monitoramento sobre o tema.

*Art. 7º Autoriza-se o Poder Executivo a instituir mecanismos de concepção, implementação, monitoramento e avaliação das políticas, estratégias e meios de prevenção, cuidados contra o assédio e a violência política contra as mulheres, através de parcerias com órgãos estatais, órgãos de classe e outras instituições privadas.*

*Art.8º Autoriza-se o Poder Executivo a instituir ações internas de informação e conscientização sobre os princípios e conteúdo da presente lei. (PETRONE, 2020, p. 02)*

Por último, há também o PL 5611/2020, do Deputado Alexandre Frota (PSDB), que propõe estabelecer a Lei de Violência Política de Gênero, buscando punição à tal prática. A proposta visa incluir não somente pessoas que estão assumindo ou se candidatando para cargos da política institucional, como também, em empresas e, até mesmo, profissionais liberais. O PL apresenta o que seria o conceito de violência política e profissional, e elenca as maneiras que tal prática ocorre.

*Art. 1º- A violência política e profissional é definida por atitudes de menosprezo, assédio sexual, humilhações, agres-*

*sões psicológicas, discriminação e comportamentos excessivos ou abusivos contra mulheres na política, no exercício de mandato ou em atividade regular de sua profissão.*

*§ 1º Toda e qualquer atitude acima relacionada que no âmbito político, no exercício de mandato ou como candidata a qualquer cargo eletivo, levará ao homem que o cometeu a cassação de seus direitos políticos ou a cassação de mandato.*

*§ 3º A denúncia deverá ser apresentada ao órgão público respectivo ou à diretoria da empresa em que o fato ocorreu, deverá ser apurado com a maior brevidade possível e aplicada as penas estabelecidas nos parágrafos anteriores.*

*Art. 2º Constituem atos de discriminação política ou profissional contra a mulher aqueles que façam distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo, em prejuízo do reconhecimento, gozo ou exercício dos direitos e das liberdades políticas fundamentais da mulher (FROTA, 2020, p. 01).*

Contudo, expressa que se a prática for cometida por um parlamentar homem, este irá ter seu mandato ou os direitos políticos cassados. Apesar da maioria dos casos de violência política serem cometidos por homens contra mulheres, o projeto se mostra falho por reduzir que apenas homens poderiam ser autores, e mulheres, vítimas da violência política. Ademais, o projeto de lei não se aprofunda na forma que deveria ser realizada a denúncia, caso a mulher sofra violência política, e não estabelece regulamentos nos estatutos, e regimentos aos quais a lei se aplicará, caso seja aprovada.

A partir dos projetos propostos para regularizar o que seria a violência política contra mulheres, buscou-se construir um quadro para comparar os pontos mais importantes e comuns às propostas.

Figura 1 – Tabela de análise dos projetos de lei sobre violência política no Brasil.

	Sanções no âmbito cível / administrativo	Utiliza o termo gênero	Utiliza o termo sexo (mulheres)	Prevê a prática de violência política como crime	Inclui violência política na Lei das Eleições	Inclui violência política na Lei dos Partidos Políticos
<b>PROJETO DE LEI 4963/2020</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>PROJETO DE LEI 5295/2020</b>	<b>X</b>		<b>X</b>		<b>X</b>	<b>X</b>
<b>PROJETO DE LEI 5611/2020</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>			
<b>PROJETO DE LEI 349/2015</b> (ATUALMENTE LEI 14.192/2021)			<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

Fonte: Elaborado própria, 2021.

Quanto à Lei nº 14.192/2021, o Observatório de Violência Política Contra a Mulher emitiu uma nota técnica questionando alguns pontos de destaque, que ficaram como lacunas na Lei de Violência Política Contra a Mulher, sendo eles a 1) Definição de violência política contra a mulher contida no PL enviado à sanção; 2) Opções de combate, apuração e sanção das ocorrências de violência política de gênero e 3) Questões envolvendo detentores/

as de mandatos eletivos e a punição pela prática de violência política de gênero (SANTANO, 2021).

*Os atos de violência política contra as mulheres pretendem restaurar a divisão tradicional de poderes que afastam mulheres da esfera pública ao reduzir suas obrigações à esfera privada. Os corpos das mulheres, conectados com seus papéis sociais estereotipados, se tornam um foco central da violência. (KROOK, SANÍN, 2016, p. 140)*

É de suma importância uma lei para definir a violência política contra as mulheres, haja vista que foi um processo pelo qual diversos países passaram na última década, e o Brasil, no ano de 2021, também saiu da inércia legislativa em relação à problemática. No entanto, ainda existem pontos em que a legislação pode ser aperfeiçoada, como na escolha pelo termo “gênero” em vez do termo “sexo”, sanções no âmbito cível e administrativo, e a referência de quem pode ser agente e vítima, e quais práticas configuram a violência política.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do exposto, através do histórico-social brasileiro, constata-se uma reduzida participação feminina no protagonismo político-institucional. A garantia de cotas nas eleições não assegura que haverá condições iguais de exercer os cargos públicos. Existe um déficit de representatividade feminina nas instituições e em cargos de liderança. Para além disso, aquelas mulheres que conseguem romper as barreiras e chegam aos espaços institucionais de poder precisam lidar ainda com a violência política de gênero. Essa forma de violência desestabiliza e deslegitima a mulher nes-

ses espaços. O aumento da participação e representação política de mulheres é acompanhado por um aumento sistemático de violência contra elas.

Dessa forma, compreender o que é a violência política de gênero é o primeiro passo para combater esse fenômeno que tanto corrobora disparidade de corpos, vozes, e pensamento, na política formal. Sendo assim, não existe um rol taxativo de ações que se enquadram como violência política, haja vista que o próprio direito está em constante transformação, mas pode-se elencar que esta violência ocorre desde situações mais simbólicas, psicológicas, até situações em que há violência física, sexual e, até mesmo, feminicídio. Podendo ocorrer com mulheres eleitas, candidatas, ou, até mesmo, que representem alguma função de desempenho de poder.

Destaca-se, portanto, que uma lei que trata sobre a violência política é de extrema importância para o pleno exercício dos direitos políticos das mulheres, entretanto é necessário que a ela venha a abarcar e buscar diminuir de forma eficiente a violência política, que tanto afasta mulheres da política. Sendo assim, é necessário acompanhar com especial atenção como se dará a aplicação da lei na prática, pois existem pontos que ainda podem ser aperfeiçoados.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Yanne Katt Teles Rodrigues. Debatendo a representatividade: um panorama histórico e breve reflexão sobre a participação feminina na política brasileira. **Revista de Estudos Eleitorais**, Recife, v. 2, n. 3, p. 95-103, jul. 2018.

BIROLI, Flávia. Violência política contra as mulheres. *In*: Blog da Boitempo, 2016. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/08/12/violencia-politica-contra-as-mulheres/>. Acesso em: 10 set. 2021.

BARDALL, Gabrielle. **Breaking the mold**: understanding gender and electoral violence. Washington, D.C.: IFES, 2011.

BONDER, Gloria; RODRIGUEZ, Lilia; **Foro virtual com especialistas de gênero**: informe de sistematización de resultados. Argentina: UN INSTRAW/PRIGEPP. 2009.

BRASIL. **Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021**. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para dispor sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, para criminalizar a violência política contra a mulher e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14192.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14192.htm). Acesso em: 05 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Rep. 26/2018**. 2018. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=1354C-51422FE4D31551A5B8CCDBD8EF0.proposicoesWeb?codteor=1647934&file-name=REP+26/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1354C-51422FE4D31551A5B8CCDBD8EF0.proposicoesWeb?codteor=1647934&file-name=REP+26/2018). Acesso em: 05 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara dos Deputados lança observatório Nacional da Mulher na Política; acompanhe**. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/778542-camara-dos-deputados-lanca-observatorio-nacional-da-mulher-na-politica/>. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4963/20**. Estabelece normas para prevenir, sancionar e combater a violência política contra mulheres ou em razão de gênero. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2264493>. Acesso em: 05 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 5611/2020**. Estabelece punição à violência política e profissional de gênero e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2267822>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. IBGE. IBGE Educa Jovens. **Conheça o Brasil** – Quantidade de homens e mulheres, 2019. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 26 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 5295/2020**. Cria mecanismos de enfrentamento ao assédio e à violência política contra mulheres candidatas e no exercício da vida política. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2265656>. Acesso em: 05 set. 2021.

COELHO, Margarete de Castro. **O teto de cristal da democracia brasileira**: Abuso de poder nas eleições e violência política contra as mulheres. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

D'ÁVILA, Manuela (org.). **Sempre foi sobre nós**. Porto Alegre: Instituto e se fosse você?, 2021.

JOHAS, Bárbara; AMARAL, Marcela; MARINHO, Rossana. **Violências e resistências**: estudos de gênero, raça e sexualidade. Teresina: EDUFPI, 2020. Disponível em: [https://www.ufpi.br/arquivos\\_download/arquivos/Livro\\_Viol%C3%AAsncias\\_e\\_Resist%C3%AAsncias\\_COMPLETO20200520211949.pdf](https://www.ufpi.br/arquivos_download/arquivos/Livro_Viol%C3%AAsncias_e_Resist%C3%AAsncias_COMPLETO20200520211949.pdf). Acesso em: 27 set. 2021.

KROOK, Mona Lena. SANÍN, Juliana Restrepo. Género y violencia política en América Latina: conceptos, debates y soluciones. **Política y Gobierno**, v. 23, n. 1, México, ene/jun. 2016, p. 140.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; ALMEIDA, Jéssica Teles de. Em defesa das cotas de candidatura e por que proteger juridicamente a participação política da mulher no Brasil. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 14, n. 1, Edição Especial, p. 168-187, jan./abr., 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6827>. Acesso em: 27 set. 2021.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e Política**. São Paulo: Boitempo, 2020.

NUNES, Maria do Rosário. “**Não Aceitaremos**”. Agora é que são elas. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://agoraequesaoelas.blogfolha.uol.com.br/2017/12/11/nao-aceitaremos-por-maria-do-rosario/>. Acesso em: 05 set. 2021.

PEDREIRA, Beatriz. Eleitas: Mulheres na Política. **Update**, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Files/Downloads/Eleitas-MulheresNaPol%C3%ADticaLata-mEstudo.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

PINHO, Tássia Rabelo de. Debaixo do Tapete: a violência política de gênero e o silêncio do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 28, n. 2, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/ref/a/3L8QwtCMJYN7xktYqSQsbXJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 set. 2021.

SANTANO, Ana Claudia. Nota técnica sobre o projeto de lei de combate à violência política contra a mulher (nº 5.613/2020). **Observatório de Violência política contra a mulher**. 2021, Disponível em: <https://transparenciaeleitoral.com.br/wp-content/uploads/2021/07/Nota-tecnica-Nova-Lei-VPM-2021.pdf>. Acesso em: 10 set. 2021.

# **Fraude à cota de gênero: a (a)tipicidade penal da candidatura fictícia de mulheres e a necessidade de criminalização da conduta como meio de garantia da representatividade feminina no processo eleitoral**

**MATEUS VENÍCIUS PARENTE LOPES  
ANA BEATRIZ GOTTLIEB GROLLA**

## **INTRODUÇÃO**

Ao longo da história mundial, não é novidade para ninguém que as mulheres travaram lutas ostensivas em busca do reconhecimento de seus direitos civis e políticos. Especialmente no Brasil, a classe feminina somente veio a ter participação no cenário político-eleitoral, tanto no polo ativo quanto passivo, isto é, ter o direito de votar e de ser votada, com o advento do Código Eleitoral de 1932, durante a Era Vargas (LIMA, 2016). As reivindicações femininas lograram êxito na conquista dos referidos direitos de segunda geração somente após incessantes manifestações e protestos capitaneados por líderes feministas que buscavam reduzir disparidades estruturais existentes no contexto político tradicional da época, onde o cenário eleitoral era reservado tão somente a homens.

No entanto, em que pese a superveniência de tal conquista por parte das mulheres, não se pode olvidar que, mesmo nos tempos atuais, o homem ainda é predominantemente maioria no cenário eleitoral brasileiro. À vista disso, a Minirreforma Eleitoral (PL 5498/2009) inovou no ordenamento jurídico por meio da Lei nº 12.034/09, regulamentando o § 3º do art. 10 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), o qual impôs que cada partido ou coligação preenchesse um percentual mínimo de 30% de vagas para candidaturas de cada sexo. (BRASIL, 2009).

Sob essa ótica, fora editada a chamada “cota de gênero”, instituto que teve como finalidade teleológica permitir que a figura feminina tivesse mais participação, ainda que tímida, durante o período do sufrágio brasileiro. Tal dispositivo foi apelidado com esse nome após o Tribunal Superior Eleitoral ter entendido que o termo “cada sexo” faz referência ao gênero, e não ao sexo biológico, admitindo-se, ademais, que homens e mulheres transexuais e travestis pudessem ser contemplados dentro desse percentual de participação (VASCONCELOS, C.; SILVA, M.; 2020).

Todavia, apesar de a imposição normativa supramencionada ter sido incorporada à Lei das Eleições, tem-se mostrado prática bastante recorrente o ato de vários partidos políticos lançarem candidaturas fictícias de mulheres em suas agremiações políticas, com o único propósito de atender à nova exigência determinada pela lei, qual seja, o preenchimento do percentual mínimo de vagas destinadas a mulheres, sem que estas tenham o real interesse em participar do processo eleitoral.

Nessa perspectiva, há quem sustente que o lançamento de candidaturas fictícias de mulheres, anunciadas com o mero intuito

de cumprir a obrigação do mínimo legal, subsume-se ao preceito primário disposto no art. 350 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), configurando o crime de falsidade ideológica eleitoral. A referida conduta poderia caracterizar, ainda, o delito insculpido no art. 354-A do mesmo diploma legal.

Tal entendimento, a propósito, é corroborado pelo Ministério Público Eleitoral do Piauí na Recomendação Administrativa Eleitoral nº 02/2020. (PIAUI, 2020). Já o Ministério Público Eleitoral do Rio de Janeiro, por sua vez, na Recomendação Administrativa Eleitoral nº 03/2020, entendeu possível, ainda, uso de documento falso (art. 353 do Código Eleitoral), sem prejuízo de eventual ato de improbidade administrativa (RIO DE JANEIRO, 2020).

No âmbito judiciário, há divergência no que tange à hipotética responsabilidade criminal referente ao lançamento de candidaturas fictícias de mulheres por um determinado partido político. Há entendimentos de ministros do Tribunal Superior Eleitoral que flertam com a possibilidade de tal conduta configurar o crime do art. 350 do Código Eleitoral, vejamos:

*Nesse diapasão, é razoável afirmar que a burla à cota prevista no §3º do art. 10 da Lei 9.504/1997 se enquadra no conceito acima exposto de crime eleitoral, na medida em que lesa direitos públicos políticos subjetivos ativos e passivos e a ordem jurídica na relação pública da legitimidade política dos mandados eletivos. Não por acaso, a Ministra Luciana Lóssio, ao finalizar seu voto no REspe nº 243-42.2012.6.1 8.0024/PI, determina que seja extraída cópia dos autos e remetida ao Mi-*

*nistério Público Eleitoral, para apuração de eventual conduta criminosa consistente na falsa representação da realidade. (DANTAS, 2018, p. 104).*

Por outro lado, no julgamento do RHC 28-48.2014.626.0000/SP, o ministro Gilmar Mendes entendeu ser “atípica a conduta de candidata que, com a única intenção de satisfazer o percentual legal de 30% de inscrição do sexo feminino, registra a candidatura, mas não promove campanha” (BRASIL, 2014).

Sob essa perspectiva, vê-se que, mesmo que haja uma maior inclinação por parte da jurisprudência no sentido de entender ser atípica a conduta supostamente criminosa em apreço, há indisputável celeuma tanto no campo do Poder Judiciário quanto no âmbito de atribuição do Ministério Público Eleitoral. Percebe-se, portanto, que o aplicador da norma e, de igual modo, o fiscal da lei têm dificuldades em tipificar a candidatura fictícia, haja vista uns entenderem ser crime, ora o previsto no art. 350 do Código Eleitoral, ora o disposto no art. 354-A do mesmo diploma legal, enquanto a outra parcela sequer julga ser penalmente típica a prática eleitoral em discussão.

Nessa senda, a edição de um tipo penal específico para o caso se revela como sendo a medida mais apropriada para sanar a controvérsia supramencionada, evitando que os envolvidos no lançamento de candidaturas femininas fictícias fiquem à mercê de uma suposta impunidade, posto que, conforme já visto acima, a maior parte da jurisprudência entende ter repercussão adstrita ao campo civil-eleitoral, mas não criminal (BRASIL, 2019).

Assim, este trabalho tem como objetivo explicitar a recorrência com a qual o lançamento de candidaturas femininas fictícias é praticado, evidenciar a dificuldade de adequação de tal atividade supostamente criminoso, e destacar a necessidade de editar-se norma penal específica e apta a tutelar tal prática eleitoral.

A metodologia adotada neste trabalho é meramente bibliográfica, debruçando-se o autor deste projeto em livros, artigos, teses, julgamentos dos Tribunais Eleitorais, a fim de que se possa alcançar a finalidade almejada com esta obra, a qual fora retratada anteriormente.

## **1. A COMUM PRÁTICA DAS CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS: FRAUDANDO A LISURA ELEITORAL**

Hodiernamente, uma das práticas eleitorais mais comuns durante a realização de eleições por todo o Brasil, seja em âmbito municipal, estadual, ou mesmo federal, é o ato praticado por agentes integrantes de determinados partidos políticos consubstanciado no lançamento de figuras femininas como candidatas a cargo pré-determinado, porém, sem que essas personagens tenham a pretensão real de concorrerem à eleição.

A justificativa para tal habitualidade concentra-se no fato de o art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97, exigir que cada coligação ou partido político destine um percentual mínimo de 30% das vagas concorrentes a determinado cargo eletivo para o público feminino. No entanto, devido ao fato de, normalmente, a maior parcela dos integrantes dos partidos políticos serem formados, basicamente, por homens, muitas agremiações políticas se veem impedidas de cumprirem tal exigência normativa e, por isso, lan-

çam mulheres com o único intento de adequarem-se ao preceito jurídico estampado na Lei das Eleições.

Dessa feita, muitas mulheres acabam sendo usadas como mero objeto, isto é, como massa de manobra apta a suprir a cota mínima de candidatas exigida pela norma eleitoral, dando forma a verdadeiras “candidaturas laranjas”, uma vez que a figura feminina que vem a ser lançada não detém o propósito de, efetivamente, concorrer à eleição. Tal prática, logo, frustra não somente a lisura das eleições, mas, também, o fim almejado com a edição do dispositivo normativo mencionado acima, posto que o objetivo da lei fosse conferir maior participação feminina ao cenário político ao qual o Brasil se encontra sujeito.

A título ilustrativo, verifica-se que, ainda, com o cumprimento da determinação legal, fazendo com que os grupos políticos promovam as candidaturas na proporção mínima de 30% e 70%, a figura feminina ainda está longe de alcançar o percentual mínimo almejado na atuação política.

Em comparação, analisando dados fornecidos pelo Poder Público, verifica-se que, embora 51,8% da população brasileira seja composta por mulheres (IBGE, 2019), no último pleito o índice de concorrentes eleitas foi de 13,5% para o cargo de vereador e de 12% para o cargo de prefeito (TSE, 2020).

Tal fato demonstra a verdadeira disparidade de gênero, que é alarmante no Brasil. Além disso, comprova que a cota de gênero não tem sido eficaz, ou melhor, não tem sido utilizada e aplicada de maneira correta.

Em síntese, não se questiona que a prática relacionada ao lançamento de candidaturas fictícias é uma conduta nociva a todo o processo eleitoral e, de forma reflexa, à sociedade como um todo, principalmente, o público feminino. Contudo, um dos pontos que merecem destaque no que tange ao mérito da questão em comento é a dificuldade probatória que Ministério Público Eleitoral e Poder Judiciário encontram ao apreciar caso a caso.

A título de exemplo, cite-se o Recurso Especial nº 0000005-07.2017.6.14.0041. Nesse processo, o Juízo Eleitoral de Santa Luzia do Pará, em um episódio específico envolvendo candidaturas fictícias femininas, entendeu que meros indícios não são suficientes para caracterizar a fraude perpetrada contra a Justiça Eleitoral: “não há robustez necessária para conformar a situação como fraudulenta. Há indícios, mas eles não permitem que a situação deixe de ser conjectural para se considerar configurada” (BRASIL, 2019).

Em contrapartida, decisão similar não se repetiu no caso envolvendo a chapa do Partido Verde no Município de Conceição do Pará, circunscrição territorial do Estado de Minas Gerais. Na ocasião, o Tribunal Regional Eleitoral do Estado mineiro, sob o manto de prova cabal, e não mero indício, anulou os votos recebidos pela chapa do referido partido político, e cassou os diplomas de seus integrantes. A referida corte entendeu ter havido abuso de poder em decorrência de fraude na cota de gênero (MINAS GERAIS, 2021).

Nesse último exemplo, percebe-se que o rigor conferido a condutas voltadas a burlar a cota de gênero é tamanho, que há a

cassação não apenas dos agentes envolvidos no engodo eleitoral, mas, sim, de toda a coligação ou partido. Nesse sentido, ademais, definiu o Tribunal Superior Eleitoral, no ano de 2019, ao decidir que, “a ocorrência de fraude derruba toda a coligação ou partido, não apenas os envolvidos” (VITAL; VALENTE, 2020).

Sob esse espírito, ademais, definiu-se que não é suficiente, para a cassação da legenda partidária, tão somente a existência de indícios. Em verdade, é imprescindível ter-se sob julgamento episódio que esteja apoiado de provas contundentes e robustas, aptas a configurar o ilícito eleitoral. A fraude, portanto, jamais pode ser presumida (VITAL; VALENTE, 2020).

Desse modo, traços que denotam a prática da fraude eleitoral em comento podem ser visualizados, de acordo com Barros *apud* Vital e Valente (2020), com a perpetração de condutas que são atípicas a um determinado candidato, como por exemplo, a inexistência de gastos com a própria campanha eleitoral, o “laranja” suplicar votos para um terceiro candidato que não ele próprio, e a votação irrisória. Acerca desta última, consigne-se que há casos em que a mulher lançada de forma fraudulenta à eleição, não registra voto algum em favor de si.

A reunião desses eventos, portanto, sinalizam para a realização de uma possível candidatura fictícia lançada a título de cumprimento da exigência referente ao percentual mínimo de vagas destinadas ao público feminino. Todavia, ressalte-se que, apenas a junção de provas clarividentes, e não meros indícios, detém condão para ensejar uma possível condenação na esfera eleitoral, conforme já visto anteriormente.

## 2. A DIFICULDADE NA TIPIFICAÇÃO DA CONDUTA E A ATIPICIDADE RECONHECIDA PELOS TRIBUNAIS

Em consonância com a prévia já explicitada na introdução do presente trabalho, viu-se que outro obstáculo afeto à fraude eleitoral voltada ao lançamento de candidaturas fictícias de mulheres nas agremiações políticas, além da dificuldade probatória inerente a essa prática, é o trabalho hercúleo que o Ministério Público Eleitoral tem de adequar a referida conduta à norma penal, e a árdua tarefa que possui o Poder Judiciário de julgar os casos aos quais é provocado a atuar, uma vez que alguns julgadores, conforme se viu, divergem acerca da adequação típica penal, e outros encaram a conduta como sendo um mero indiferente penal.

No que se refere à parte acusadora, de acordo com as lições pretéritas, visualizou-se que ora o membro do Parquet Eleitoral amolda o fato em um determinado tipo penal, ora sequer o denuncia. Nessa linha de raciocínio, há de se expor, neste tópico, os dois tipos penais mais comuns de servirem à denúncia ofertada pelo titular da ação penal, quais sejam, o crime de falsidade ideológica (art. 350) e o delito de peculato eleitoral (art. 354-A), ambos dispositivos que encontram guarida no Código Eleitoral Brasileiro.

No que tange à primeira espécie delitiva, tem-se que o preceito primário da norma objetiva, punir aquele que presta informação inverídica em documento público ou particular, ou omite elemento informativo que nele deveria constar, sempre munido, por óbvio, com o intento eleitoreiro. Em consonância com os ensinamentos de Gomes (2021, p. 231):

*Para a configuração do delito, é necessário que a declaração falsa ou indevida ostente relevância jurídica. Deve haver possibilidade de dano ou prejuízo ao bem juridicamente tutelado, isto é, à fé pública eleitoral. Não é exigida a ocorrência de dano real, efetivo, mas apenas potencial – basta que se apresente o risco. De sorte que, se o falso for grosseiro (inidôneo para enganar), inócuo, inofensivo, irrelevante, inapto ou incapaz de lesar o bem jurídico, não se perfaz a tipicidade material.*

Nesse espírito, em razão de a norma penal destacada acima exigir do cidadão (leia-se, pessoa com os direitos políticos ativos) um compromisso com a verdade, objetivando resguardar a higidez do processo eleitoral, o membro do Ministério Público Eleitoral adota a seguinte linha de raciocínio: se determinado agente preenche o Requerimento de Registro de Candidatura (RCC), com a finalidade de candidatar, de forma simulada, certa mulher, a informação que é aposta no documento formal ora em destaque revela-se como sendo supostamente falsa, uma vez que não há intenção, por parte da candidata, em disputar, de fato, a eleição para a qual é lançada pela agremiação política.

Contudo, os Tribunais Eleitorais, quando da apreciação de denúncias formuladas com essa linha de raciocínio, posicionam-se no sentido de que o conteúdo que vem a ser inserido no RCC, por exemplo, não é propriamente falso, visto que as informações insertas no documento são verídicas, como os dados pessoais do candidato. O problema reside no fato de que a incorporação dessas informações no RCC é feita de forma viciada, com o velado fim de tão somente preencher, formalmente, a cota mínima de gênero do partido político.

Nessa linha de raciocínio, ademais, entendeu o Juiz-Membro do Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul, Ulisses Rabaneda, o qual salientou:

*Pessoa que firma documento dizendo-se candidata, com o intuito único de preencher quota de gênero prevista em lei, pratica crime de falsidade ideológica? Tenho que não! Isto porque a conduta típica prevista na norma penal incriminadora é “inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa do que devia ser escrita”, o que, à toda evidência, não se vê na espécie. A recorrida assinou documento manifestando intenção de concorrer a cargo eletivo, fato verdadeiro. O que é questionável, do ponto de vista cível-eleitoral, sujeito à apuração em AIJE ou AIME, é o objetivo, a intenção da mesma ao praticar esta conduta, que, segundo a acusação, seria preencher quota de gênero. (BRASIL, 2018, grifou-se).*

Na mesma oportunidade em que apresentou o voto acima destacado, Rabaneda colacionou fragmento inserto em parecer do então Vice-Procurador-Geral Eleitoral no TSE quando do julgamento do RHC nº 2848, a se ver:

*A inscrição não implicou introdução de nenhum elemento falso em documento público ou particular, embora não fosse efetivo o propósito de concorrer no pleito eleitoral. Não se exige, quando da inscrição da candidatura, a declaração de que o postulante concorrerá naquele pleito, mesmo porque ele pode desistir a qualquer tempo. Se não há a exigência desta declaração, não se*

*pode dizer que ao se registrar sem o propósito de concorrer, o postulante estaria inserindo informação falsa em documento público ou omitindo uma declaração que dele devia constar. (BRASIL, 2018, grifou-se).*

De outro giro, no que tange ao segundo ilícito anteriormente mencionado, tem-se a possibilidade de o lançamento de candidaturas femininas simuladas poder servir para a prática do chamado peculato eleitoral (art. 354-A do Código Eleitoral). Frise-se que, neste caso, o simples ato de registrar a candidatura fictícia, por si só, não configura o ilícito, mas fornece condições para que tal conduta criminosa venha a ser praticada.

Isto porque, em maio de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), verba pública regulamentada pela Lei nº 13.487/17, reservasse o mínimo de 30% para candidaturas femininas (BRASIL, 2018). Logo, inscrever mulheres para concorrerem a cargos públicos, ainda que de forma viciada, seria um estratagema para que integrantes de determinados partidos políticos pudessem angariar mais dotações públicas advindas do FEFC, propiciando campo fértil para que indivíduos de má-fé se apropriassem de tais recursos financeiros.

Em consonância com a melhor doutrina, a finalidade específica da norma penal em apreço é proteger os recursos destinados a financiar campanhas eleitorais, obstando que administradores de partidos políticos, munidos de má-fé, venham a se apropriar da pecúnia eleitoreira. Tal crime, ademais, lesa não apenas o erário, haja vista o Fundo Eleitoral ser sustentado por intermédio de

dinheiro público, mas, de igual modo, os próprios eleitores, uma vez que estes ficariam à mercê de receber as devidas e suficientes informações acerca do candidato que é lançado ao período sufragista (GOMES, 2021).

Apesar de esses dois tipos penais serem os mais comuns para embasar eventual denúncia, os Tribunais Eleitorais já se posicionaram no sentido de que, embora seja conduta indiscutivelmente deturpada, e que viola valores fundamentais à democracia e à representatividade feminina no cenário político brasileiro, o ato de registrar candidaturas fictícias com a finalidade única de ludibriar a exigência legal positivada no art. 10, § 3º, do Código Eleitoral, têm seus consectários adstritos ao campo cível e eleitoral, não encontrando tal conduta, em tese, guardada em nenhum tipo penal específico do ordenamento jurídico.

Por tal razão, o tópico subsequente deste trabalho tem como escopo, ilustrar a necessidade de se criar uma espécie normativo-típica que trate especialmente da conduta objeto de análise desta obra. É inconcebível que o Brasil se veja refém de uma prática bastante comum durante o período eleitoral, e que não sofre represálias à altura de seus efeitos deletérios para todo o corpo social, principalmente, para a democracia.

### **3. COMBATE À IMPUNIDADE: A NECESSIDADE DE CRIMINALIZAÇÃO DA CONDUTA EM APREÇO**

É indubitável que o Ministério Público Eleitoral e o Poder Judiciário travam, ainda hoje, intenso conflito no tocante à matéria. O motivo é simples: o Parquet, enquanto fiscal da lei, objetiva punir a conduta de todo aquele que dissimula uma situação fática,

munido de um fim escuso, para ludibriar a norma impositiva referente à cota de gênero. O poder jurisdicional, por sua vez, vê-se encarregado de conferir justiça ao caso concreto, preocupando-se com o tecnicismo inerente à atividade jurisdicional, que nada mais é do que aplicar a lei quando o fato se subsumir, de fato, à norma penal imputada. E, assim, perpetua-se o duelo encadeado entre ambos os atores mencionados acima, inviabilizando-se um possível consenso. Mesmo o Poder Judiciário já tendo se manifestado pela atipicidade da conduta, o membro do Ministério Público insiste em denunciar.

Nesse cenário, a elaboração de um tipo penal próprio e apto a tutelar o caso, que atendesse as particularidades afetas às candidaturas fictícias, mostra-se como sendo a única alternativa possível para que se pacifique a celeuma instaurada entre o Parquet e o Poder Judiciário. A propósito, a mora legislativa consubstanciada em não ter editado, ainda, norma penal que punisse o agir de quem praticasse tal conduta, somente beneficiaria os malfeitores.

Preliminarmente, ademais, torna-se pertinente reiterar que os Tribunais Eleitorais, quando instados a apreciar a matéria, entenderam que a repercussão das candidaturas femininas simuladas devia se limitar aos consectários afetos à esfera extrapenal, configurando-se tal conduta como sendo mero ilícito cível-eleitoral: “a conduta de proceder ao registro ou autorizar que seja registrada a candidatura feminina apenas para fins de cumprimento de cota de gênero pode vir a ter repercussão civil-eleitoral, mas não criminal” (PARANÁ, 2019).

Vê-se, aqui, que o bem jurídico referente à lisura eleitoral e, de igual modo, a democracia, calcada em uma maior representatividade do público feminino no contexto político atual, encontra-se desprotegido, haja vista o fato de que as demais searas do Direito, quais sejam, a cível e a eleitoral, têm apresentado dificuldades no sentido de repelir a prática relativa às candidaturas dissimuladas. As sanções de natureza extrapenal não se revelam suficientes para salvaguardar o processo eleitoral e a democracia brasileira.

Assim, ante a atuação deficitária das outras esferas jurídicas, o Direito Penal se apresenta como alternativa preferível aos demais campos do ordenamento jurídico, posto que, apenas ele, seja capacitado para refrear as violações perpetradas de forma proporcional ao dano causado. Tal raciocínio advém do princípio da intervenção mínima, máxima axiológica que preconiza, em apertada síntese, que, “o Direito Penal só deve ser aplicado quando estritamente necessário, de modo que a sua intervenção fica condicionada ao fracasso das demais esferas de controle (caráter subsidiário) [...]” (CUNHA, 2017).

Em contrapartida a essa linha de raciocínio exposta, há quem sustente que a edição de mais normas penais ao ordenamento jurídico pátrio apenas provocaria o fenômeno conhecido como sendo a “inflação legislativa”, termo cunhado pelo penalista Cleber Masson, e que somente aumentaria, de forma desproporcional, o número de figuras penais, mas não cumpriria com a finalidade precípua da lei: dominar o comportamento humano (MASSON, 2018).

No entanto, a criação de um tipo penal adequado a reprimir a recorrência da prática relacionada às candidaturas fictícias não se presta-

ria, tão somente, a contribuir com a mera atuação do “Direito Penal de emergência” (leia-se, inflação legislativa) (MASSON, 2018), mas, em verdade, serviria para dois propósitos: a) sanar o imbróglio referente à dificuldade de tipificação da conduta, traço inerente ao embate travado entre o Ministério Público e o Poder Judiciário; b) combater, de forma proporcional, isto é, à altura, os efeitos decorridos da conduta de promover candidaturas simuladas com o intento único de preencher a reserva do mínimo legal de 30% destinado às mulheres.

Não obstante, há de se consignar, ainda, que a produção de um tipo penal específico proporcionaria uma maior segurança jurídica ao ordenamento pátrio, uma vez que poria uma pá de cal na discussão enfrentada pelo Parquet e pelo Poder Judiciário.

Nesse diapasão, cumpre mencionar que a casa legislativa já se posicionou acerca do cometimento de fraudes em inscrições eleitorais, porém de eleitores, por meio do artigo 289 do Código Eleitoral, em que formaliza como delito a conduta de “inscrever-se fraudulentamente eleitor”. Todavia, omitiu-se em relação à inscrição ardilosa de candidatos.

Desse modo, abriu-se brecha para que verdadeiros aproveitadores desvirtuem o propósito da cota de gênero, inscrevendo candidatas que sequer possuem intenção, ou chance, de assumir o cargo político. Assim, são promovidas diversas inscrições fraudulentas com o simples intuito de burlar o sistema de proporções instituído pela Lei nº 12.034/09.

Ainda nisso, é válido destacar que o Poder Legislativo, no uso de suas atribuições conferidas pelo artigo 22, mais especifica-

mente no inciso I, da Lei Maior, tem como uma de suas ferramentas a utilização do Direito Penal, a fim de promover, de maneira contundente, a proteção dos bens jurídicos mais relevantes para a manutenção de uma sociedade saudável, em respeito ao princípio da exclusiva proteção do bem jurídico (MASSON, 2018).

À vista disso, a esfera legislativa deverá atuar na edição de uma nova cláusula penal, pertencente ao Código Eleitoral, por meio da qual será punida a conduta de inscrever-se fraudulentamente candidato, ou, mais especificamente, a prática de promover candidatura fraudulenta com intuito de burlar a cota de gênero. Dessa forma, será possível, finalmente, sanar as discussões acerca da tipicidade da ação mencionada, bem como combater, de maneira verdadeiramente eficaz, a farsa cometida por certos partidos políticos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ante o exposto, observou-se que o lançamento de candidaturas femininas com a finalidade oculta de, tão somente, preencher a cota de gênero imposta pelo art. 10, § 3º, do Código Eleitoral, é vista com maus olhos por toda a comunidade brasileira, a qual se vê representada quando da atuação do Ministério Público de buscar responsabilizar, penalmente, indivíduos envolvidos em casos dessa natureza, mesmo ciente o membro do Parquet, muitas vezes, que o insucesso na pretensão punitiva é o corolário esperado, haja vista os Tribunais já terem decidido configurar tal conduta, mero indiferente penal.

Dessa forma, percebe-se que há notória insatisfação político-social com a prática dessa conduta moralmente viciada, e que tal descontentamento não se vê devidamente sanado pelas esferas

cíveis e eleitorais, demandando uma atuação mais contundente do Direito Penal como protagonista incumbido de reparar distúrbios jurídico-sociais. O “status” do bem jurídico inculpido no dispositivo normativo que impõe a cota de gênero, qual seja, a representatividade feminina no cenário eleitoral, fora elevado a um patamar axiológico superior ao tempo de sua edição, não admitindo mais, que violações a esse valor jurídico-social fique restrito a sanções de natureza cível e eleitoral.

Assim, a edição de uma norma penal que criminalize a ação supramencionada é medida que se faz indispensável para atender a dois principais objetivos, quais sejam: estabelecer um consenso jurídico acerca da tipificação das candidaturas fictícias, pacificando o entendimento dogmático-penal sobre a matéria, e, de igual modo, combater os efeitos deletérios advindos dessa prática obscena e antidemocrática.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5498/09**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=440269>. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral Nº 5-07. 2017.6.14.0041**. Disponível em: <https://sjurpesquisa.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=true&docIndex=0&httpSessionName=brsstateSJUT280314424&sectionServer=TSE&grupoTotalizacao=1>. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Mulheres representam apenas 12% dos prefeitos eleitos no 1º turno das Eleições 2020**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/mulheres-representam-ape-nas-12-dos-prefeitos-eleitos-no-1o-turno-das-eleicoes-2020>. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso em Habeas Corpus: RHC 28-48.2014.626.0000**. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/155523041/recurso-em-habeas-corpus-rhc-2848-sp>. Acesso em: 30 set. 2021.

CONJUR. VITAL, D. VALENTE, F. **Fraude por cota de gênero entra na mira do TSE para as eleições municipais**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-15/fraude-cota-genero-vira-desafio-tse-2020>. Acesso em: 30 set. 2021.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal: parte geral**. 5.ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

GOMES, José Jairo. **Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2021.

IBGE EDUCA. **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: 30 set. 2021.

LIMA, Gerson Gilmar. **As mulheres e os direitos políticos no Brasil**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/53618/as-mulheres-e-os-direitos-politicos-no-brasil>. Acesso em: 30 set. 2021.

MASSON, Cleber. **Direito Penal: parte geral**. 12. ed. São Paulo: Método, 2018.

MATO GROSSO. Tribunal Regional Eleitoral. **Acórdão nº 26648**. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TRE-MT/attachments/TRE-MT\\_RE\\_4075\\_b806d.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67S-MCVA&Expires=1633020475&Signature=Z%2FYcWb3Ljuxv2HTuHVGEYi92q-F8%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TRE-MT/attachments/TRE-MT_RE_4075_b806d.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67S-MCVA&Expires=1633020475&Signature=Z%2FYcWb3Ljuxv2HTuHVGEYi92q-F8%3D). Acesso em: 30 set. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral. **TRE mantém cassação de vereadores por fraude em cota de gênero nas Eleições 2020**. Disponível em: <https://www.tre-mg.jus.br/imprensa/noticias-tre-mg/2021/Setembro/tre-mantem-cassacao-de-vereadores-por-fraude-em-cota-de-genero-nas-eleicoes-2020>. Acesso em: 30 set. 2021.

PARANÁ. Tribunal regional eleitoral. **Recurso Criminal: RC 6334**. Disponível em: <https://tre-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/712337638/recurso-criminal-r-c-6334-campo-bonito-pr>. Acesso em: 30 set. 2021.

PIAUÍ. Ministério Público. **Recomendação Administrativa Eleitoral Nº 02/2020**. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/consulta-publica/tac/dw?i-d=2801211&pmov=31592945>. Acesso em: 30 set. 2021.

RIO DE JANEIRO. Ministério Público. **Recomendação Nº 03/2020**. Disponível em: [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1196825/recomendacao003.2020cotadegenero\\_35saofidelis.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1196825/recomendacao003.2020cotadegenero_35saofidelis.pdf). Acesso em: 30 set. 2021.

VASCONCELOS, Clever. SILVA, Marco Antonio. **Direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

# A relação entre os mandatos coletivos e a participação das mulheres na política brasileira

BRUNA FERREIRA DE ARAÚJO BEZERRA  
MARIANA RODRIGUES ARAGÃO  
CÍNTHYA MARIA CAETANO ALBUQUERQUE

## INTRODUÇÃO

Quando se analisam os poderes institucionais do Estado brasileiro, o percentual de participação da mulher na política ainda é muito baixo. As chefias de órgãos públicos ainda são ocupadas, majoritariamente, por homens, e o acesso a esses cargos constitui-se em preencher um local decisivo na tomada de decisões. Portanto, é essencial a participação da mulher no espaço público, vez que ter direitos e ser alcançado por políticas públicas dependem de estar sendo politicamente representado.

Diante da problemática da sub-representação da mulher, é necessário pensar em soluções que adotem ações afirmativas com o intuito de impulsionar candidaturas femininas e que proporcionem condições mínimas para que elas se desenvolvam e sejam eleitas, como ocorre nas candidaturas coletivas.

Os mandatos coletivos compartilhados já são uma realidade no Brasil, e em diversos países do mundo. Porém, nas eleições brasileiras de 2018 e 2020, expandiram-se a quantidade de campanhas com o compartilhamento de diferentes candidatos, e, conseqüentemente, de eleitos. Essa nova forma de trazer mais pessoas para participar da política formal, é considerada uma brecha, já que não existe regulamentação normativa em nenhuma lei.

Dessa maneira, são inúmeros os questionamentos que surgem para saber qual o futuro dos mandatos coletivos: serão regulamentados ou proibidos? Continuarão ocorrendo sem que haja atenção sobre a prática? São um meio efetivo para que as mulheres passem a participar mais ativamente do processo eleitoral?

Para compreender o tema e os questionamentos levantados, buscou-se uma investigação por meio de pesquisa bibliográfica, utilizando referências como livros, artigos científicos, dados de fontes oficiais e legislações, a fim de realizar uma pesquisa pura, de natureza descritiva e de abordagem qualitativa. Ademais, adotou-se uma abordagem quali-quantitativa através da coleta análise de dados, com a finalidade de quantificá-los por meio do uso de tabelas.

Nesse viés, dividiu-se o estudo em três tópicos. O primeiro deles pretende apresentar como o espaço público institucional exibe maiores barreiras para as mulheres e, como resultado, sua sub-representação na política. No segundo tópico, objetivou-se analisar o conceito e surgimento dos mandatos coletivos e como a atual legislação do país trata desse tema.

Por fim, o terceiro tópico se propôs a apresentar uma coleta de dados das candidaturas coletivas nas capitais da Região do Nordeste do Brasil nas eleições municipais de 2020, com o intuito de analisar se essa forma de exercer o mandato contribui para o aumento da participação da mulher na política.

## 1. SUB-REPRESENTAÇÃO DAS MULHERES NA POLÍTICA

Uma das primeiras conquistas das mulheres para a construção de uma democracia igualitária foi a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw), realizada no âmbito internacional no ano de 1979. A adesão à Convenção obrigou os países participantes a adotarem medidas com o intuito de impulsionar o direito das mulheres, como garantir o seu direito de votar e ser eleita (PRÁ, 2014).

A realização de diversas convenções mundiais para as mulheres, resultou em recomendações para a implementação de políticas públicas nos Parlamentos dos países. Assim, o Brasil criou normas para estimular o aumento de candidaturas femininas, de acordo com a Lei 9.100/95, que estabeleceu regras para a realização das eleições municipais em 1996. Essa legislação foi a primeira a introduzir as cotas legislativas de gênero, com a determinação de uma porcentagem mínima de candidaturas femininas para o preenchimento de lugares na Câmara Municipal (BRASIL, 1995).

Só a partir de 1997, as cotas de gênero passaram a valer para todos os pleitos eleitorais e cargos proporcionais estaduais e federais, com a promulgação da Lei Geral das Eleições nº 9504/97, a qual estipulou o mínimo de 30% para candidaturas de cada sexo.

Anos depois, a legislação não gerou efeitos significativos no aumento de mulheres no espaço público, segundo Ramos *et al.* (2020), foram encontradas duas problemáticas que dificultaram a sua eficácia. A primeira foi o aumento para 150% do limite legal de candidaturas indicadas pelo partido, e a segunda foi a falta de fiscalização mais rígida por parte das autoridades sobre os partidos. Os tribunais eleitorais tinham o entendimento de que a legislação de cotas obrigava os partidos políticos, apenas, a reservarem as vagas, que acabavam não sendo preenchidas em sua totalidade.

Em 2009, com o intuito de corrigir a ineficácia da estipulação das cotas de gênero, a Lei Federal nº 12.034, alterou a redação do artigo 10, §3º da Lei das Eleições, mudando o comando de “deverá reservar” para “preencherá”. Dessa forma, os tribunais eleitorais passaram a entender que a cota não é meramente indicativa e a reconhecer sua obrigatoriedade (RAMOS *et al.*, 2020).

No entanto, mesmo com a mudança, a norma não passou a ser plenamente exercida. Nas eleições de 2018, de todas as listas registradas pelos partidos políticos para a disputa do pleito, 21,51% não cumpriram com o mínimo de candidaturas femininas estabelecido na legislação (RAMOS *et al.*, 2020).

Seguindo o mesmo objetivo, foi proferida decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617, na qual estabeleceu que o percentual de recursos do Fundo Partidário deve ser igualado a mesma proporção do percentual de candidaturas femininas, respeitando o mínimo de 30%, definido na cota de gênero (BRASIL, 2018).

Outra forma de dar efetividade às cotas surgiu com a Lei nº 13.877, em 2019, que alterou a Lei dos Partidos Políticos para determinar a aplicação do mínimo de 5% do Fundo Partidário, na criação em nível nacional de programas que promovem a participação da mulher na política (BRASIL, 2019).

Apesar da existência da norma, o cumprimento da cota de gênero não possui a finalidade de fomentar a participação feminina na política. Na prática, os partidos políticos lançam candidaturas consideradas fictícias, apenas para conseguir o deferimento do registro eleitoral das candidaturas masculinas. Essas candidaturas, também conhecidas como “candidaturas laranjas” são uma modalidade de fraude a lei e forma de abuso de poder pelos partidos, que promovem a violência institucional contra a mulher no lugar da igualdade de gênero na política, ofendendo o princípio da isonomia eleitoral (MACHADO; ALMEIDA, 2019).

A fraude pode ser configurada quando, no pleito, as candidatas não empreendem a promoção de sua candidatura, não recebem votos ou recebem uma quantidade ínfima deles e não realizam gastos na sua campanha eleitoral, apresentando uma prestação de contas zerada (MACHADO; ALMEIDA, 2019).

Conforme Machado e Almeida (2019), para tornar o espaço parlamentar mais partidário entre homens e mulheres, o partido político deve adotar medidas para proporcionar condições mínimas para que as candidaturas femininas lançadas se desenvolvam, atingindo, assim, a função social da legislação.

Além da dificuldade encontrada pelas mulheres na ineficiência da legislação, surgiram iniciativas que apontam um retrocesso nas ações afirmativas já criadas para garantir uma maior participação feminina na política, como a criação do Projeto de Lei nº 1.256/2019, que prevê a extinção das cotas de gênero com a justificativa das inúmeras denúncias a respeito da fraude à norma; e a anistia concedida pelo ex-presidente Jair Bolsonaro aos Partidos Políticos, que não realizaram o investimento mínimo obrigatório para o financiamento de candidaturas femininas, através sanção da Lei nº 13.831/2019 (BOTELHO; ALMEIDA, 2020).

Como consequência da dificuldade de efetiva representação da mulher nos espaços de poder, o Brasil ocupa a 141ª posição entre 192 países de um ranking mundial, calculado em setembro de 2021, apresentando um dos piores índices de empoderamento político feminino (INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2021).

Em outro estudo internacional, o Brasil ocupa o 9º lugar entre onze países analisados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pela Organização das Nações Unidas (ONU), que calcularam o Índice de Paridade Política (IPP) e, assim, apontaram o Brasil como um dos países com piores indicadores da América Latina, no que diz respeito aos direitos políticos das mulheres (ONUBR, 2020).

De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (2018), as mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro, contudo, ainda é minoria no que se refere ao número de candidatos nas eleições do país, configurando sua baixa participação política.

Analisando as estatísticas, verifica-se uma problemática na sub-representação feminina nas esferas decisórias, que não deriva da falta de políticas públicas, mas, sim, da inércia da legislação, resultando em normas apenas simbólicas. Dessa forma, as mulheres carecem de medidas verdadeiramente efetivas que fomentem sua participação política.

## **2. O PROCESSO DE LEGALIZAÇÃO DOS MANDATOS COLETIVOS NO BRASIL**

Diante das crises de representatividade, vivenciadas principalmente nas democracias, surgem novas soluções para abarcar um grau de participação maior, das chamadas maiorias minorizadas, que segundo Richard Santos (2021), é formado por um grupo social majoritariamente formado por negros, representando a maioria da população brasileira, mas que constitui em “minoria” no que se refere ao acesso a direitos, serviços públicos, cidadania, representação política. Ao mesmo tempo, também são “maiorias” em todo o processo de espoliação econômica, social, cultural e como vítimas de todas as formas de violência.

Dessa forma, surgem propostas como a dos mandatos coletivos, em busca de se fazer valer da colaboração de mais pessoas, para que essas possuam mais chances de chegar às instituições da política formal (DALTON, 2007). É necessário, então, definir o que seria o mandato coletivo, haja vista que não existe um modelo consolidado, e o mesmo ainda é considerado uma ficção jurídica no Brasil.

Para Leonardo Secchi (2019), os mandatos coletivos apresentam um número baixo de coparlamentares, têm uma clara tendência ideológica que acaba sendo uma barreira de entrada para

a participação de pessoas que não compartilham da mesma visão de mundo, as decisões dos mandatos coletivos são tomadas, em geral, por deliberação, debate e tentativa de consenso. Já os mandatos compartilhados:

*São aqueles que fazem a distribuição de poder de voto de maneira individualizada para cada coparlamentar. Esses mandatos, em geral, primam pela pluralidade e pela heterogeneidade de um grupo médio a grande de coparlamentares (em geral superior a 100 pessoas). Mandatos compartilhados não têm a ambição de sintetizar “o interesse geral da sociedade”, mas também não se fecham para a participação de pessoas de viés ideológico contrastantes. As decisões são tomadas em regra de maioria, por meio de debate e enquete em meio eletrônico entre os vários coparlamentares. (SECCHI, 2019, p. 24)*

No Brasil, desde 1994, já existem experiências de mandatos coletivos (TSE, 2021), sendo Durval Ângelo (PT), eleito a deputado estadual, e pioneiro no Brasil com a estratégia de mandato coletivo de forma institucionalizada.

Entre os anos de 1994 e 2018, “94 pessoas vivenciaram candidaturas coletivas ou compartilhadas, para os cargos de vereador, deputado estadual, deputado federal e senador, dispersas em 50 municípios, 17 estados da federação, representando 22 partidos políticos distintos” (SECCHI, 2019, p. 37).

Não há, entretanto, previsão na lei para candidaturas coletivas, assim, não há procedimento definido. O que é previsto diz

respeito ao cenário em que um coparlamentar que representa juridicamente o grupo deixaria o cargo. Não seria um colega do coletivo que assumiria a vaga, mas, sim, o suplente, que pode não ter nenhuma relação com o grupo (TSE, 2021).

Apesar de não ser regularizada, a proposta desse formato cresceu de forma exponencial nas eleições de 2020, no Brasil. Ao sentirem que não estavam representados na política tradicional, alguns movimentos entenderam a importância de ocupar a política, com novos corpos e trajetórias de vida (SAMPAIO, 2018).

*Esse novo formato de participação política no Legislativo brasileiro vem introduzindo novas terminologias na política institucional, como: covereância, codeputada, mandata (em vez de mandato), coletividade, ativismo, pluripartidarismo, antirracismo, anticapitalismo, antifascismo, diversidade, horizontalidade, feminismo interseccional, transvestigêneres (termo que contempla diferentes identidades do universo trans). As proponentes acreditam que a mudança política passa, necessariamente, pela inclusão de pessoas negras, indígenas, transvestigêneres, gays, lésbicas, não binárias, anarquistas, socialistas, entre outros, nos espaços de poder, para fazer frente ao que chamam de “parlamento heteronormativo branco de direita liberal, arcaico e truculento” (FELINTO, 2020, s.p.).*

A candidatura coletiva é um fenômeno relativamente novo, que surgiu como uma tentativa de democratizar o cenário político. Este movimento avança de forma notável e não encontra ne-

nhum óbice no ponto de vista jurídico, uma vez que a legislação brasileira não proíbe que pessoas se integrem, informalmente, em torno de uma plataforma eleitoral para auxiliar o detentor formal da candidatura e, se for o caso, do futuro mandato.

Para sair do vácuo legislativo, algumas propostas para regularizar os mandatos coletivos foram apresentadas. A primeira delas, foi um projeto de Emenda a Constituição (PEC 379/2017), de autoria da deputada Renata Abreu (PODE), que visa reconhecer formalmente as candidaturas e mandatos coletivos no âmbito da disputa eleitoral e do exercício do Poder Legislativo.

Além dessa, no ano de 2020, surgiram diversas propostas de lei para regularizar os mandatos coletivos, podendo citar o Projeto de Lei nº 4475/2020, proposto pelo deputado João Daniel (PT), que visa estabelecer regras que modificam a Lei das Eleições, e estabelece regras para o registro e para a propaganda eleitoral de candidaturas promovidas coletivamente.

Já o Projeto de Lei nº 1422/21, proposto pelo deputado Barcelos (PODE), visa estabelecer regras mais específicas acerca dos mandatos coletivos, denominado de coletivo parlamentar, fazendo que seja um candidato representante, e no máximo dois participantes, além de definir as regras quanto ao registro, propaganda eleitoral, as questões de inelegibilidade e perda de mandato, e as imunidades parlamentares, que nesse caso, são estendidas a todos os membros do coletivo parlamentar.

Ademais, existe também o Projeto de Lei nº 1593/2021, de autoria do deputado Paulo Teixeira (PT), que visa regulamentar

mudanças, principalmente na forma de registro dos candidatos na Lei dos Partidos Políticos, e na Lei das Eleições, passando a admitir também candidaturas coletivas. E por fim, o Projeto de Lei nº 4724/2020, apresentado pelo deputado André Figueiredo (PDT), que elenca de maneira bem detalhada a forma que deveria se dar o mandato coletivo, estipulando em seu artigo 5º, o máximo de cinco candidatos para compor a chapa de um mandato coletivo. Além de conceituar em seu artigo 2º:

*Art. 2º Para os fins desta Lei consideram-se:*

*I - parlamentar: ator político eleito, que ocupa legalmente o cargo eletivo e que compartilha o poder decisório com os coparlamentares;*

*II - coparlamentar: cidadão participante de um mandato coletivo cuja posição deve ser consultada para a definição da decisão do parlamentar, no exercício das suas atribuições legislativas;*

*III - chapa de mandato coletivo: conjunto de pessoas formado pelo candidato a parlamentar e pelos candidatos a coparlamentares, que compõem uma candidatura coletiva;*

*IV - grupo de mandato coletivo: conjunto de pessoas formado pelo parlamentar e pelos coparlamentares;*

*V - estatuto do mandato: acordo formal que delimita os elementos fundamentais do vínculo contratual entre o parlamentar e os coparlamentares.*

Vale ressaltar, que os Projetos de Lei nº 4724/2020, nº 1422/2021, nº 1593/2021, apresentados acima, estão apensados juntos ao Projeto de Lei nº 4475/2020, fazendo com que a regularização legislativa dos mandatos coletivos possa ocorrer o mais logo.

Há também o Projeto de Lei Complementar nº 112/2021, que visa estabelecer o novo Código Eleitoral Brasileiro, que foi aprovado pela Câmara dos Deputados, e segue em tramitação no Senado Federal.

O texto autoriza a prática de candidaturas coletivas para os cargos de deputado e vereador, eleitos pelo sistema proporcional, porém o partido, segundo o artigo 196, § 5º, deve regulamentar a candidatura coletiva em seu estatuto ou por resolução do diretório nacional, devendo ser representada formalmente por apenas uma pessoa, mas o nome do coletivo, de acordo com o artigo 482, pode ser registrado na Justiça Eleitoral juntamente com o nome do candidato, assim como nas propagandas.

### **3. ANÁLISE DAS CANDIDATURAS COLETIVAS NAS CAPITALS DA REGIÃO NORDESTE**

Tendo sido feitas as observações necessárias acerca da sub-representação feminina e das inovações e possibilidades trazidas pelos mandatos coletivos, buscou-se fazer coleta de dados com fins de analisar a importância dos mandatos coletivos no crescimento da participação feminina na política institucional.

Para tanto, foi feito levantamento de dados sobre as candidaturas coletivas e suas composições nas capitais da Região Nordeste. A escolha das capitais nordestinas se deu, pois não havia

conhecimento de pesquisas com coleta de dados prévia, que tivessem como foco a Região Nordeste, sendo grande parte das pesquisas acerca de candidaturas e mandatos coletivos desenvolvidos no eixo Centro-Sul do país.

Ademais, pelo tamanho da pesquisa e da logística, seria necessário um estudo maior para que a coleta e cruzamento dos dados de todas as regiões do país se fizessem possível. Foi, então, confeccionada uma tabela com os dados coletados.

Como já explanado, a Legislação brasileira não reconhece, nem mesmo regulamenta as candidaturas coletivas. Em razão disso, não é possível saber quem as compõe apenas consultando os dados disponíveis na plataforma *Divulgacandi*, criada pelo TSE e destinada a fornecer os dados acerca das eleições, dos candidatos, de suas prestações de contas, entre outras informações.

Por isso, ao pesquisar pelos candidatos na plataforma, é possível notar apenas nomes de indivíduos, e não de coletivos. Ou seja, o site do TSE não tem como diferenciar qual candidatura é formada por várias pessoas ou apenas por uma pessoa. Isso se dá, pois, ao fazer o registro da candidatura, o coletivo precisa escolher um representante, que será aquele que responderá administrativa e judicialmente pelo mandato.

Para que a coleta dos dados se fizesse possível, foi necessário em um primeiro momento, acessar a plataforma *Divulgacandi*. Em seguida, selecionar quais eleições seria objeto de pesquisa. Depois de selecionadas as Eleições Municipais de 2020, o site exibia a opção de consulta por região brasileira. Selecionou-se, então, a Região Nordeste.

Ao prosseguir com a seleção, são exibidos os nove estados da região. Ao consultar cada estado, foi feito o mesmo prosseguimento, qual seja, digitar o nome da capital pesquisada, selecionar o campo “vereadores” e, seguidamente, realizar a busca por possíveis candidaturas coletivas. A pesquisa foi realizada através da observação de candidatos ao cargo de vereador nas seguintes cidades: Maceió, Salvador, Fortaleza, São Luís, João Pessoa, Recife, Teresina, Natal e Aracaju.

Após selecionar a cidade e a função, a plataforma exhibe todos os candidatos para o cargo. Para facilitar a pesquisa, dividiu-se, então, a busca por partidos. Na barra de busca, digitou-se em ordem alfabética o nome de cada um dos partidos que possuíam candidatos a vereança. Posteriormente, todos os nomes de candidatos daquele partido eram exibidos. Nesse momento, cada um dos nomes foi analisado.

A maioria não possuía indícios de compor uma candidatura coletiva, ou seja, eram apenas nomes próprios. Para que fosse possível o cruzamento de dados, necessário observar quais candidatos estavam cadastrados com nomes de urna que designavam um coletivo. Esses nomes continham expressões como “do coletivo”, “da bancada”, “juntas”, “nós”, “nosso/nossa”, ou que continham o nome do candidato acrescido de um indicativo de pertencimento a um coletivo, a exemplo da candidatura “Rodrigo dos ativistas”.

Importante mencionar que nem todos aqueles que possuem um indicativo de coletividade, de fato, correspondiam a uma candidatura coletiva. Por isso, ao detectar um nome que desses indícios de que ali estaria uma candidatura coletiva, foi necessário

fazer o cruzamento com dados de plataformas como o “Instagram”, que continham os canais oficiais de comunicação das candidaturas. Por meio da pesquisa feita na rede social “Instagram” e no site “Google”, foi possível confirmar se ali havia, de fato, uma candidatura coletiva, quantas pessoas a compunham e quais eram essas pessoas.

Com isso, chegou-se ao resultado das tabelas a seguir:

Maceió - Alagoas: 3 candidaturas							
Nome da mandata	Partido	Candidato Registrado	Autodeclaração da candidata registrada	Profissão da candidata registrada	Grau de Instrução cand registrada	Gênero cand reg	Quantos covereadores
Coletivo AL	REDE	Valbertson de Brito Lyra Santos	Parda	Professor	Ensino Superior Completo	Masculino	6
Todos Mandato Coletivo	PT	José Roberto Medes do Amaral	Preta	Aposentado	Ensino Médio Completo	Masculino	4
É pela Vida das Mulheres	PT	Ana Maria Pereira	Preta	Socióloga	Ensino Superior Completo	Feminino	4

Fonte: arquivo do autor, 2020.

Salvador – Bahia: 3 candidaturas							
Nome da Mandata	Partido	Candidata Registrado	Autodeclaração da Cand regis	Profissão da candidata	Grau de Instr cand regis	Gênero cand reg	Quantos covereadores
Bancada Diversas Edineia	PSOL	Edineia Cristina Santos Matos	Preta	Policia Militar	Ensino Superior Completo	Feminina	8
Pretas por Salvador	PSOL	Laina Crisóstomo Souza de Queiroz	Preta	Advogada	Ensino Superior Completo	Feminina	3
Petra da Bancada das Lutas	PT	Rafael de Lucena Pedral	Parda	Ator e diretor de espetáculos públicos	Ensino Superior Incompleto	Masculino	8

Fonte: arquivo do autor, 2020.

Fortaleza – Ceará: 1 candidatura							
Nome da Mandata	Partido	Candidata Registrada	Autodeclaração da cand reg	Profissão da cand regs	Grâu de instrução cand reg	Gênero Cand Regis	Quantos covereadores
Nossa Cara	Psol	Adriana Gerônimo Vieira Silva	Preta	Assistente Social	Nível Superior Completo	Feminino	3

Fonte: arquivo do autor, 2020.

São Luís – Maranhão: 3 candidaturas							
Nome da Mandata	Partido	Candidata Registrada	Autodeclaração da cand regs	Profissão Cand Regs	Gênero Cand Regis	Quantos Covereadores	
Coletivo Elas	PC do B	Josmary Pires Gomes	Preta	Outros	Feminino	5	
Movimento Participa	PT	Camila Pedrosa Carneiro da Silva	Preta	Estudante	Feminino	4	
Coletivo Nós	PT	Jhonatan Alves Soares	Preta	Professor de Ensino Superior	Masculino	6	

Fonte: arquivo do autor, 2020.

João Pessoa – Paraíba: 2 candidaturas							
Nome da Mandata	Partido	Candidatura Registrada	Autodeclaração Da Cand Regs	Profissão cand Registra	Gênero Cand Regis	Quantos Covereadores	
Coletivo Popular e Rafa Max	PSB	Rafael Maximino dos Santos	Preta	Servidor Público Municipal	Masculino	8	
Nossa Voz	PT	Marcos Antonio Freitas de Araujo	Parda	Enfermeiro	Masculino	5	

Fonte: arquivo do autor, 2020.

João Pessoa – Paraíba: 2 candidaturas							
Nome da Mandata	Partido	Candidatura Registrada	Autodeclaração Da Cand Regs	Profissão cand Registra	Gênero Cand Regis	Quantos Covereadores	
Coletivo Popular e Rafa Max	PSB	Rafael Maximino dos Santos	Preta	Servidor Público Municipal	Masculino	8	
Nossa Voz	PT	Marcos Antonio Freitas de Araujo	Parda	Enfermeiro	Masculino	5	

Fonte: arquivo do autor, 2020.

Teresina – Piauí: 1 candidatura						
Nome da Mandata	Partido	Candidatura Registrada	Autodeclaração da Cand Regs	Profissão Cand Registrada	Gênero Cand Regis	Quantos covereadores
Nós por nós	UP	Vitória Emanuelly de Oliveira Silva	Parda	Estudante	Feminina	3

Fonte: arquivo do autor, 2020.

Recife – Pernambuco: 11 candidaturas						
Nome da Mandata	Partido	Candidatura Registrada	Autodeclaração da Cand Regs	Profissão Cand Registrada	Gênero Cand Regis	Quantos covereadores
Jean do Tamojuntos	PSOL	Jean Alves da Silva	Preta	Outros	Masculino	6
Elaine Pretas Juntas	PSOL	Elaine Cristina da Silva	Preta	Outros	Feminina	2
Karla Recife Resiste	PSOL	Anna Karla da Silva Pereira	Preta	Outros	Feminina	4
Láisa Ecoletiva	PSOL	Láisa Araújo da Silva	Branca	Outros	Feminina	2
Ocupar a Casa Grande	PSOL	Ana Lúcia Matias Vasconcelos	Preta	Outros	Feminina	Informação não encontrada
Pantaleão Coletiva	PSOL	José Carlos Pantaleão da Silva	Preta	Servidor Público Municipal	Masculina	Informação não encontrada
Rodrigo dos Ativistas	PDT	Rodrigo Patriota Pires	Parda	Enfermeiro	Masculina	3
Carmem Dolores (Coletivo Recife pela igualdade)	PT	Carmem Dolores Alves	Preta	Servidor Público Civil Aposentado	Feminina	3
Terezinha das inclusivas	MDB	Terezinha Nunes da Costa	Branca	Jornalista e Redator	Feminina	4
Toinho da União	PSB	Antônio Batista de Moura Filho	Parda	Ocupante de cargo em comissão	Masculino	2
Rafael do Cultura Viva	PC do B	Rafael Nunes da Silva	Branca	Outros	Masculino	10

Fonte: arquivo do autor, 2020.

Natal – Rio Grande do Norte: 2 candidaturas						
Nome da Mandata	Partido	Candidatura Registrada	Autodeclaração da Cand Regs	Profissão Cand Registrada	Gênero Cand Regis	Quantos coveredores
Camila das Juntas	PSOL	Camila Barbosa dos Santos	Branca	Pedagoga	Feminina	4
Luciano da Bancada Coletiva	PSOL	Luciano Ribeiro Falcão	Parda	Advogado	Masculino	5

Fonte: arquivo do autor, 2020.

Ao todo, foram encontradas 27 candidaturas coletivas nas capitais pesquisadas, sendo Recife a cidade com maior número de coletivos, no total de 11. As cidades com menor número de candidaturas foram: Fortaleza, Aracaju e Teresina, todas contando apenas com um coletivo. As candidaturas apresentaram composições variadas, contando com grupos de duas até 10 pessoas.

Quanto ao espectro político-partidário, tem-se que a maior parte dos coletivos, quase 100%, está em partidos de esquerda ou de centro-esquerda. O Partido Socialismo e Liberdade, (PSOL), foi o partido que apresentou o maior número de coletivos, 12, seguido pelo Partido dos Trabalhadores, (PT), com sete coletivos. O Partido Comunista do Brasil, (PCdoB), e o Partido Socialista Brasileiro, (PSB), apareceram com duas candidaturas cada e, por fim, o REDE, União Popular, (UP), Partido Democrático Trabalhista, (PDT), e Movimento Democrático Brasileiro, (MDB), apareceram com uma candidatura cada, sendo o MDB o único partido que não se enquadra no espectro político de esquerda ou centro-esquerda a aparecer na pesquisa.

Para fins deste artigo, que buscou analisar a possibilidade dos mandatos coletivos como ferramenta de uma maior repre-

sentação feminina, tem-se o dado de que, das 27 candidaturas encontradas, 14 são encabeçadas por pessoas do gênero feminino, o que corresponde a, aproximadamente, 51,85% das candidaturas pesquisadas. Ademais, é importante pontuar que, foi possível notar a presença de mulheres compondo os coletivos em todas as candidaturas analisadas, mesmo que sem encabeçar o coletivo.

Outro dado importante, que reforça a capacidade inclusiva dos mandatos coletivos, é o de que das 27 candidaturas pesquisadas, 23 são encabeçadas por pessoas que se autodeclararam pretas ou pardas, o que equivale a aproximadamente 85% dos coletivos analisados.

Apenas três dessas candidaturas foram eleitas em 2020, “Pretas por Salvador”, (PSOL), eleitas co-vereadoras pela cidade de Salvador; “Nossa Cara” (PSOL), eleitas co-vereadoras pela cidade de Fortaleza; e “Coletivo Nós”, (PT), eleitos co-vereadores pela cidade de São Luís.

Importante pontuar, entretanto, que dos três coletivos eleitos, dois são encabeçados por mulheres, o que representa 66,70% dos mandatos eleitos. Além disso, as três candidaturas eram encabeçadas por pessoas autodeclaradas pretas, ou seja, 100% dos mandatos coletivos eleitos analisados pela pesquisa. Isso demonstra a capacidade que essa forma de organização tem em permitir que grupos historicamente excluídos dos espaços de poder institucional, possam disputar com maior protagonismo por esses espaços, além de permitir, também, que esses mesmos espaços sejam, de fato, ocupados por tais grupos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o raciocínio exposto, constata-se que, apesar da existência de políticas públicas, as mulheres ainda encontram dificuldades na participação política e são sub-representadas, visto que a legislação se apresenta de maneira simbólica e não possui eficácia.

Nesse aspecto, os mandatos coletivos foram analisados como uma nova estratégia de mobilização política, para que diferentes grupos sociais passem a participar mais ativamente do processo eleitoral. Com o crescimento das candidaturas que se intitulam coletivas, houve uma pressão por parte do legislativo para regulamentar as mesmas, haja vista que a sua existência ainda é tida como uma brecha diante das leis responsáveis pelo processo eleitoral vigente. Portanto, sair do vácuo legislativo – seja através da aprovação do novo Código Eleitoral, ou de um projeto de lei, é de extrema importância para regularizar a situação dos mandatos coletivos.

Verificou-se um aumento na presença de mulheres compondo as candidaturas analisadas e seu maior protagonismo nos espaços de disputa pelas esferas decisórias, vez que encabeçaram a maior parte dos mandatos coletivos que disputaram o pleito de 2020, nas capitais do Nordeste.

Dessa forma, comprova-se a capacidade inclusiva dos mandatos coletivos. Essa corrente política busca fortalecer candidaturas de grupos minoritários que possuem menos chances de se elegerem sozinhas, assim, apresenta-se como uma ferramenta para impulsionar a participação da mulher na política.

## REFERÊNCIAS

BOTELHO, Carla Mariana Café; ALMEIDA, Jéssica Teles de. Pelo direito de estar na política: mulheres, feminismos e a acumulação de vulnerabilidades.

**Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 419-433, 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição 379/2017**. Insere parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal para possibilitar o mandato coletivo no âmbito do Poder Legislativo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162014>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1422/21**. Dispõe sobre o mandato coletivo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2278195>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 5.617/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Ffedir.stf.jus.br%2Fpaginadorpub%2Fpaginador.jsp%3FdocTP%3DTP%26docID%3D748354101&clen=2296785>. Acesso em: 01 jul. 2021.

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, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm). Acesso em: 09 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.877, de 29 de setembro de 2009**. Altera as Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13877.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13877.htm). Acesso em: 09 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar 112/2021**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2292163>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais**. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de resultados de eleições**. Disponível em: <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Mulheres ainda são minoria de candidatas nas eleições brasileiras**. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-ainda-sao-minoria-de-candidatas-nas-eleicoes-brasileiras>. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4475/2020**. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para estabelecer regras para o registro e para a propaganda eleitoral de candidaturas promovidas coletivamente. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262090>. Acesso em: 10 set. 2021.

DALTON, Russell. **The good citizen: how young people are transforming American politics**. Washington, DC: CQ Press, 2007.

FIGUEIREDO, André. **Projeto de Lei nº 4724/2020**. Dispõe sobre o exercício coletivo do mandato eletivo no Poder Legislativo. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2263417>. Acesso em: 10 set. 2021.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. **Monthly ranking of women in national parliaments**. 2021. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=3&year=2021>. Acesso em: 09 ago. 2021.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; ALMEIDA, Jéssica Teles de. Participação política: direito humano da mulher entre o público e o privado. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, v. 9, n. 22, p. 154-169, 2019. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1001/1220>. Acesso em: 09 ago. 2021.

ONUBR - Organização das Nações Unidas Brasil. **Estudo conduzido pelo PNUD e pela ONU Mulheres sobre direitos políticos das mulheres coloca o Brasil em 9o lugar entre 11 países da América Latina**. 24 set. 2020. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/estudo-conduzido-pelo-p->

nud-e-pela-onu-mulheres-sobre-direitos-politicos-das-mulheres-coloca-o-brasil-em-9o-lugar-entre-11-paises-da-america-latina/. Acesso em: 09 ago. 2021.

PRÁ, Jussara Reis. Mulheres, direitos políticos, gênero e feminismo. **Cadernos Pagu**, n. 43, p. 169-196, jul./dez., 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cpa/a/8nHJp8hN4rvR4sBpGWdKm9L/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

RAMOS, Luciana de Oliveira; BARBIERI, Catarina Helena Cortada; HERSCOVICI, Aline; AFLALO, Hannah Maruci; MARDEGAN, Ivan Osmo; MARIN, Juliana Fabbron Marin; YOUSSEF, Laís Menegon; CHAVES, Vanilda Souza. **Candidatas em jogo**: um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política. São Paulo: FGV Direito SP, 2020.

RODRIGUES, Cristiano; FREITAS, Viviane Gonçalves. Ativismo Feminista Negro no Brasil: do movimento de mulheres negras ao feminismo interseccional. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/NFdHTdVVLSPHzdDzVpBYMq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 ago. 2021.

SANTOS, Richard. **Maioria minorizadas**: um dispositivo analítico de racialidade. Rio de Janeiro: Telha, 2021.

SAMPAIO, Cristiane. Mandatos coletivos inovam o fazer da política no Brasil. **Brasil de Fato**. Brasília, 24 set. 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/09/24/mandatos-coletivos-inovam-o-fazer-da-politica-no-brasil/>. Acesso em: 09 ago. 2021.

SECCHI, Leonardo. **Mandatos coletivos e compartilhados**: Desafios e possibilidades para a representação legislativa no século XXI. São Paulo: RAPS, 2019.

TEIXEIRA, Paulo. **Projeto de lei nº 1593/2021**. Altera as Leis N°s 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para estabelecer a previsão de candidaturas coletivas nas eleições proporcionais, nos termos em que especifica. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2279660>. Acesso em: 10 set. 2021.



# Exclusões da democracia liberal: uso da escala de candidaturas fictícias para aferição da segregação feminina na política via candidaturas fraudulentas

DANIEL MONTEIRO DA SILVA

## INTRODUÇÃO

No Brasil, há o grave problema da segregação feminina na política. É que em um tradicional contexto de política majoritária masculina<sup>1</sup>, a evolução da participação feminina na política não tem sido substancial<sup>2</sup>.

Se por um lado, dados<sup>3</sup> oficiais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), atestam que, nas Eleições Municipais de 2020, houve 187.027 (33,55%) de candidaturas femininas, apenas 28,1% das postulantes mulheres foram eleitas; por outro lado, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), identificou que a

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2018/Por-que-temos-t%C3%A3o-poucas-mulheres-na-pol%C3%ADtica-e-por-que-isso-importa>. Por que temos tão poucas mulheres na política e por que isso importa? Acesso em: 2 jul. 2019.

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.generonumero.media/cotas-aumentam-candidaturas-mas-ainda-nao-alavancam-presenca-feminina-em-cargos-municipais/>. Acesso em: 6 jul. 2019.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 17 dez. 2020.

maioria da população brasileira, em 2018, era feminina, ou seja, 51,7%<sup>4</sup> da população geral. Então, há aqui um desproporcional e grave hiato na representação popular. É a segregação feminina em números oficiais.

Nos dados citados, tem-se que a maioria da população feminina brasileira não está representada por uma maioria de mulheres. Logo, fragiliza-se a legitimidade de tal representatividade, pondo em xeque, a soberania popular.

Como se vê, as graves dificuldades para que as mulheres acessem, efetivamente, o processo eleitoral, por meio de candidaturas legítimas, e, exerçam a representação popular, são problemas estruturais que maculam a essência da democracia brasileira, na medida em que compromete o pleno exercício da soberania popular (art. 1º, parágrafo único da CF/88). Disso decorre um verdadeiro “quebrantamento do espírito da Constituição”<sup>5</sup>, nas palavras de Bonavides (2001).

Considera-se, pois, que o vínculo representativo empresta as características do Instituto de Direito Privado (IDiP), em que a relação é delegatória e os sujeitos, a extensão e o conteúdo nela envolvidos estão claramente estabelecidos<sup>6</sup> (VEGA, 1985).

---

<sup>4</sup> Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 6 jul. 2019.

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 28.

<sup>6</sup> VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. **Revista de Estudios Políticos** (Nueva Época), Madrid, n. 44, p. 24-44, mar./abr. 1985, p. 26

Logo, Miranda (2003), sublinha que a representação política é exigida pela Constituição, que não há transferência de poderes e que se configura por um mandato de Direito Público<sup>7</sup>.

Sobre o problema da deficiência, na representação política, e, a situação dos partidos políticos, Bobbio<sup>8</sup> (2000), destacou a decadência do mandato não vinculado e indicando a discussão entre a independência dos eleitos em relação aos eleitores e, por outro lado, o interesse geral, em oposição ao particular.

Nessa relação de representação política, a premissa é da soberania popular. O povo habilita os eleitos para, legitimamente, representá-lo, ainda que de forma independente.

Considerada uma cronologia de fatos relevantes o Supremo Tribunal Federal (STF) proibiu<sup>9</sup>, ao concluir o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, em 17 de setembro de 2015, as doações empresariais para campanhas eleitorais<sup>10</sup>.

Posteriormente, diante da conseqüente escassez de recursos financeiros de campanha, sentida já nas Eleições 2016<sup>11</sup>, houve

---

<sup>7</sup> MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III: Direito Eleitoral e Direito Parlamentar**. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito, 2003, p. 92-93.

<sup>8</sup> Noberto, BOBBIO, **Teoria Geral da Política**. 2000. p. 471.

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>. Acesso em: 3 jul. 2019.

<sup>10</sup> Esse fato, somado à decisão posterior de reserva mínima de 30%, para um dos gêneros, de recursos públicos de campanha e de partidos, potencializou a vontade de desviar tais recursos via candidaturas fictícias femininas.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/10/1818924-falta-de-recursos-e-duracao-reduzida-da-campanha-forca-candidatos-a>

uma reação de parcela significativa dos políticos, no sentido de aprovar a criação de um novo fundo, com recursos públicos, para o financiamento de campanha eleitoral, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Somado ao Fundo Partidário (FP), foram disponibilizados para as campanhas eleitorais, em 2018 e 2020, recursos bilionários.

Desse total, 30% foram, obrigatoriamente, destinados às candidaturas femininas, em obediência as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>12</sup> e Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>13</sup>, que aplicaram - por analogia - o art. 10º, § 3º<sup>14</sup>, da Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/97), medidas essas que, posteriormente, revelam-se insuficientes a equalização da histórica sub-representação feminina.

Nesse contexto, a problemática no financiamento público de campanhas eleitorais, por meios de recursos bilionários, tornou-se ainda mais importante, de maneira a exigir métodos mais eficientes e preventivos para apurar se candidaturas femininas fraudulentas sejam utilizadas como meio de desvios de recursos público, em detrimento da legítima representação de mulheres na política.

---

-se-reinventarem.shtml. Acesso em: 3 jul. 2019.

<sup>12</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF garante mínimo de 30% do fundo partidário destinados a campanhas para candidaturas de mulheres**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372485>. Acesso em: 3 jul. 2019.

<sup>13</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em: 3 jul. 2019.

<sup>14</sup> § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

É evidente que, o fator econômico abusivo aqui tem impulsionado as candidaturas fakes femininas, de forma a impor aos partidos políticos e candidatos (as), uma postura de maior transparência<sup>15</sup> na gestão e gastos desses recursos públicos (MARTÍN; CALATAYUD, 2014).

Do contrário, a candidatura “laranja feminina” tende a se tornar, novamente, em várias ocasiões, uma ralo de desperdício de recursos públicos e um grande obstáculo a efetiva participação feminina na política, diante da aplicação de recursos em candidaturas inexistentes ou de forma atrasada, próximo à votação.

Para Ribeiro (1990, p. 16), a noção de democracia vinculada à participação exige “um direito de se fazer ouvir e com uma possibilidade real de acolhimento da opinião exposta”, sob pena de se tratar de “um compromisso falacioso e de uma ignóbil fraude nos enunciados políticos”<sup>16</sup>. Portanto, comprometida a forma de ingresso da mulher na política, via candidaturas fakes, comprometida está sua representatividade social.

Para, além disso, Salgado (2010, p. 315) destaca que, “o princípio da autenticidade eleitoral, pressupõe a existência de um sistema de verificação de poderes e uma eleição limpa (...)”<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> MARTÍN, Adán Nieto (coord.); CALATAYUD, Manuel Maroto (coord.) “**Public compliance**” prevención de lacorrupción em administraciones públicas y partidos políticos. Editores: Universidad de Castilla-La Mancha, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha: Tirantlo Blanch Año de publicación: 2014, Colecciones: Marino Barbero, 13.

<sup>16</sup> RIBEIRO, Fávila. Pressupostos constitucionais do direito eleitoral brasileiro no caminho da sociedade participativa. **ANAIS do I Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral**. Porto Alegre: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 1990, p. 14-58, p. 16.

<sup>17</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. v. 1. 315 p.

Por outro lado, o ideal, do ponto de vista constitucional, é a existência de lei específica tratando sobre o tema. Porém, diante desse vácuo, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), firmou, por maioria, interpretação paradigma, no *Leading Case* do Respe nº 19392<sup>18</sup>, de 17.9.2019, no sentido de assentar a tese de que, “a fraude da cota de gênero em eleições proporcionais implica a cassação de todos os candidatos registrados pela legenda ou pela coligação”.

Referida posição foi reiterada em mais de uma oportunidade. Mas, também, recentemente, rejeitou o pleito de reconhecimento de candidatura fictícia feminina, ao fazer o *distinguish* e concluir pela ausência da respectiva prova robusta.

Na contramão dos alertas dados pelo Judiciário e Ministério Público eleitorais, além de especialistas na área, no Brasil, inúmeros são os casos noticiados e investigados acerca de candidaturas fakes de mulheres, após a realização das eleições 2020.

Então, em tais termos, o falseamento da representatividade feminina pelas candidaturas fakes, exige uma nova ferramenta capaz de colaborar na aferição da caracterização das candidaturas laranjas femininas, especialmente, no pós-votação. Qual seria? Propõe-se uma Escala de Aferição de Candidatura Fictícia (ECF).

---

<sup>18</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 19392**. Acórdão. Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/deciso/es/jurisprudencia>. Acesso em: 10 dez. 2020.

A ideia central dessa escala é medir o grau de caracterização das candidaturas fictícias, em especial, das femininas, que ficariam mais latentes, evidentes, no pós-votação, segundo critérios objetivos fixados pelo precedente paradigma sobre a matéria no TSE.

Para desenvolver esse estudo, aplicou-se como metodologia de investigação, a revisão das literaturas sobre o tema, análise de normas aplicáveis e dados estatísticos de instituições, além da pesquisa documental, a partir de premissa de acórdão paradigma do TSE. Para a aplicação da ECF, propôs-se método próprio, adiante explicado.

A escala proposta pode ser aplicada, com adaptações, às candidaturas fictícias masculinas, sobretudo aos conhecidos casos de servidores homens que se candidatam, apenas, para obterem ilícitamente a licença remunerada para campanha, mas, efetivamente, não a realização. Entretanto, não é esse o enfoque aqui.

Também não é a escala um atestado de ocorrência de candidatura fictícia, até porque, a depender do momento (durante a campanha ou no pós-votação) em que ela for aplicada, um ou outro resultado poderá ser aferido. É dizer, a depender da maturidade, da configuração ou não, dos critérios objetivos incidentes, pode ou não se concluir pela existência jurídica de indícios da candidatura fictícia.

Além disso, somente o trânsito em julgado, precedido do devido processo legal, poderia, juridicamente, certificar tal estado de coisas. Logo, trata-se a escala de uma aferição em perspectiva, podendo ser inicial, tópica, incidental ou até mesmo completa, quando considerada coisa julgada.

Convém, também, destacar que a Escala é útil, especialmente, no período compreendido entre a data do resultado da votação (quase sempre no mesmo dia da eleição) e o prazo final para propositura das ações eleitorais específicas de cassação (15 dias após a diplomação)<sup>19</sup>. Isso porque, por vezes, é a época mais propícia para desconfiar de alguns resultados eleitorais, assim como investigar e diligenciar acerca dos critérios caracterizadores de candidaturas femininas.

Oportuno ponderar, mais uma vez, que, sob a ótica constitucional, o ideal é a existência de lei disciplinando os critérios objetivos de caracterização de uma candidatura fictícia. Entretanto, diante da hipertrofia do judiciário eleitoral, navegada no poder normativo conferido pelo art. 23, IX, do CE e potencializada pelo ativismo judicial, diante da omissão do Legislativo Federal, tem-se, de forma pragmática, a aplicabilidade da jurisprudência do TSE como vetor de condução da questão.

Por último, há de se destacar, conforme adiante será aprofundado, que as exclusões fomentadas pela democracia liberal estão a exigir ferramentas mais elucidativas e categorizadas, de sorte que a escala de candidaturas fictícias podem sim, ser instrumento eficaz de combate à exclusão feminina na política, na medida em que direciona e colabora com as ações judiciais cabíveis, a ser aprofundado a seguir.

---

<sup>19</sup> Não obstante, isso se revela útil no período de campanha eleitoral para subsidiar pesquisas acadêmicas em curso e procedimento investigatórios internos e externos.

## 1. EXCLUSÕES DA DEMOCRACIA LIBERAL

Para entender melhor o tema aqui abordado, é necessário delinear um substrato teórico e doutrinário, que se correlacione com o objeto proposto.

Nesse sentido, convém invocar assuntos macros, tais como o poder, liberdade e igualdade, em uma perspectiva relacional entre os elementos do Estado de Direito e as exclusões da democracia liberal.

O poder, a liberdade e a igualdade apresentam interrelações múltiplas, a depender do enfoque dado. Na presente análise, é pertinente considerar que o poder de identificar e buscar corrigir as fraudes, nas candidaturas femininas, pode ser desempenhado pelos atores do processo eleitoral, desaguando - no Judiciário - a resposta definitiva sobre sua ocorrência ou não.

Por sua vez, a liberdade de participação feminina é recheada de proteções constitucionais, legais e jurisprudenciais, mas ainda é comprometida, com frequência, mediante candidaturas fakes de mulheres.

A igualdade de gênero, também resguardada constitucionalmente, enfrenta o grande desafio de transpor a montanha cultural da política masculina, e, concretamente, firmar o espaço mínimo de atuação feminina nesta seara.

Para, além disso, há uma convivência paradoxal. De um lado, a universalização formal do acesso à esfera pública e, do outro, a permanência das hierarquias de classe, raça e gênero, esta última enfatizada ao longo desse texto.

Para Mackinnon (1989),<sup>20</sup> a análise do Estado liberal deve ser considerada mediante neutralidade, objetividade e pelo governo do direito. Compreende que há um Estado jurisprudencialmente masculino e que a adoção da perspectiva masculina, na relação entre direito e sociedade, deve ser considerada. Assim, a autora aduz que a questão de gênero é criada e mantida pelo direito como divisão de poder. Daí, o poder masculino ter características de ser sistêmico, coercivo, legitimado e epistêmico.

Essa avaliação feita entre a relação do Estado liberal e a segregação do gênero feminino, subjugado – sistemicamente - ao masculino, bem explica o caráter endêmico das chamadas candidaturas fictícias femininas, no Brasil.

Noutra abordagem, a do legado escravagista, Davis (2016, p. 15 - 16) descreve que, “as exclusões atuais do gênero feminino possuem raízes no período da escravidão”. Segundo ela, “havia uma opressão social sistêmica, baseada no gênero, raça e classe social”. Isso foi fundamental para fomentar o início da luta por mais direitos para as mulheres<sup>21</sup>.

Nesse ponto, é oportuno lembrar que, dentro da realidade brasileira de segregação feminina na política, considerando dados estatísticos oficiais, revela-se que a exclusão de mulheres negras na política é ainda maior. É que, do total de candidaturas de mulheres formalizadas nas eleições 2020, apenas 10,76% são de negras,

---

<sup>20</sup> MACKINNON, Catharine A. *Toward a Feminist Theory of the State*. Cambridge: Harvard University Press, 1989. Capítulo 8: The Liberal State, p. 157-170.

<sup>21</sup> DAVIS, Angela. *Mulheres, raça e classe*. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016 [1981]. Capítulos 1, 2 e 3, p. 15-78.

segundo fontes do TSE<sup>22</sup>. Mas, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a maioria (54%)<sup>23</sup> da população brasileira é de pessoas negras.

Russell Dalton (2017) destaca a igualdade política como fundamento da democracia. Identifica como fontes da desigualdade na democracia: a reforma trabalhista, os recursos financeiros para eleição e questões relacionadas à moral e cívica. E como fatores contextuais de desigualdade, aponta as convenções partidárias, reforma eleitoral e ainda aspectos relacionados ao ativismo on-line ao fake News<sup>24</sup>.

Já Fraser (2006), ao abordar a luta pelo reconhecimento, explica que um dos combustíveis para a luta de grupos mobilizados pós-socialista é exatamente a questão de gênero<sup>25</sup>.

Portanto, diante desses referenciais estatísticos e doutrinários, é possível identificar que a questão da segregação feminina na política é ainda um grande desafio a ser vencido pela democracia liberal, de modo que novos instrumentos devem ser fomentados para auxiliar naquela tarefa.

---

<sup>22</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 17 dez. 2020.

<sup>23</sup> Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/dados-do-ibge-mostram-que-54-da-populacao-brasileira-e-negra/>. Acesso em: 17 dez. 2020.

<sup>24</sup> DALTON, Russell. Political Equality as the Foundation of Democracy. In. DALTON, Russell. **The Participation Gap: Social Status and political inequality**. (Oxford: Oxford University Press, 2017).

<sup>25</sup> FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de campo**. São Paulo, n. 14/15, 2006, p. 231-239.

## 2. CANDIDATURAS FICTÍCIAS FEMININAS SEGUNDO PRECEDENTE PARADIGMA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

A luta pela igualdade de gênero na política, e, portanto, pela redução das exclusões da democracia liberal, é recorrente. Perpassa por diversos aspectos macros, sobretudo, pela necessidade de efetivação de programas intrapartidários de capacitação e de liderança para mulheres filiadas e para cidadãs em geral.

Entretanto, a praxe de parte significativa de partidos, ressalvadas louváveis exceções, está a apontar na direção da insuficiência das tentativas até então desenvolvidas, seja pela alegada dificuldade de capitanear candidatas, aventada por líderes partidários, seja inclusive, pelas reiteradas suspeitas de candidaturas fictícias, a cada nova eleição.

O termo “candidatura fictícia” possui vários sinônimos, a exemplo de candidatura fake, candidatura fraudulenta e, no Brasil, convencionou-se, também, chamá-la de candidatura laranja. Em todas essas nomenclaturas, significa uma farsa, um engodo, ou seja, a formalização de uma candidatura que na realidade não existe, utilizada para beneficiar a si própria ou a terceiros.

E, essa fraude tem se revelado mais intensa em relação às mulheres, exatamente para tentar burlar as cotas de gêneros, na prática, a reserva do mínimo de 30% para mulheres (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97).

Renovadas aqui as ponderações, antes feitas, acerca da ausência de lei específica, disciplinando os critérios objetivos de carac-

terização de uma candidatura fictícia, atualmente, o que se tem é a justiça eleitoral, por sua jurisprudência, tratando concretamente a questão.

Já havia outros precedentes do Tribunal Superior Eleitoral sobre candidaturas fictícias, mas, acerca das candidaturas laranjas femininas veio a ser tratada com profundidade, no Acórdão paradigma do TSE, firmado no Recurso Especial nº 19.392, de 17.9.2019.

Por ter se tornado, até então, o principal guia na jurisprudência eleitoral sobre o tema, essencial a transcrição de sua ementa aqui:

*RECURSOS ESPECIAIS. ELEIÇÕES 2016. VEREADORES. PREFEITO. VICE-PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ART. 22 DA LC 64/90. FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97.1. O TRE/PI, na linha da sentença, reconheceu fraude na quota de gênero de 30% quanto às candidaturas das coligações Compromisso com Valença I e II ao cargo de vereador nas Eleições 2016, fixando as seguintes sanções: a) cassação dos registros das cinco candidatas que incorreram no ilícito, além de sua inelegibilidade por oito anos; b) cassação dos demais candidatos registrados por ambas as chapas, na qualidade de beneficiários.2. Ambas as partes recorreram. A coligação autora pugna pela inelegibilidade de todos os candidatos e por se estender a perda dos registros aos vencedores do pleito majoritário, ao passo que os candidatos pugnam*

*pelo afastamento da fraude e, alternativamente, por se preservarem os registros de quem não anuiu com o ilícito. PRELIMINAR. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. DIRIGENTES PARTIDÁRIOS. SÚMULA 24/TSE. REJEIÇÃO.3. O TRE/PI assentou inexistir prova de que os presidentes das agremiações tinham conhecimento da fraude, tampouco que anuíram ou atuaram de modo direto ou implícito para sua consecução, sendo incabível citá-los para integrar a lide como litisconsortes passivos necessários. Concluir de forma diversa esbarra no óbice da Súmula 24/TSE. TEMA DE FUNDO. FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. ROBUSTEZ. GRAVIDADE. AFRONTA. GARANTIA FUNDAMENTAL. ISONOMIA. HOMENS E MULHERES. ART. 5º, I, DA CF/88.4. **A fraude na cota de gênero de candidaturas representa afronta à isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 - a partir dos ditames constitucionais relativos à igualdade, ao pluralismo político, à cidadania e à dignidade da pessoa humana - e a prova de sua ocorrência deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso, o que se demonstrou na espécie.**5. **A extrema semelhança dos registros nas contas de campanha de cinco candidatas - tipos de despesa, valores, data de emissão das notas e até mesmo a sequência numérica destas - denota claros indícios de maquiagem contábil. A essa circunstância, de caráter indiciário, somam-se diversos***

*elementos específicos.6. A fraude em duas candidaturas da Coligação Compromisso com Valença I e em três da Coligação Compromisso com Valença II revela-se, ademais, da seguinte forma: a) Ivaltânia Nogueira e Maria Eugênia de Sousa disputaram o mesmo cargo, pela mesma coligação, com familiares próximos (esposo e filho), sem nenhuma notícia de animosidade política entre eles, sem que elas realizassem despesas com material de propaganda e com ambas atuando em prol da campanha daqueles, obtendo cada uma apenas um voto; b) Maria Neide da Silva sequer compareceu às urnas e não realizou gastos com publicidade; c) Magally da Silva votou e ainda assim não recebeu votos, e, além disso, apesar de alegar ter sido acometida por enfermidade, registrou gastos - inclusive com recursos próprios - em data posterior; d) Geórgia Lima, com apenas dois votos, é reincidente em disputar cargo eletivo apenas para preencher a cota e usufruir licença remunerada do serviço público.7. Modificar as premissas fáticas assentadas pelo TRE/PI demandaria reexame de fatos e provas (Súmula 24/TSE). CASSAÇÃO. TOTALIDADE DAS CANDIDATURAS DAS DUAS COLIGAÇÕES. LEGISLAÇÃO. DOUTRINA. JURISPRUDÊNCIA.8. Caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos beneficiários que compuseram as coligações, prova incontestada de sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas*

*para impor a eles inelegibilidade para eleições futuras. Precedentes.9. Indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as menos votadas (feito o recálculo da cota), preservando-se as que obtiveram maior número de votos, ensejaria inadmissível brecha para o registro de “laranjas”, com verdadeiro incentivo a se “correr o risco”, por inexistir efeito prático desfavorável.10. O registro das candidaturas fraudulentas possibilitou maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabilizou-se para as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que puderam então registrar e eleger mais candidatos.11. O círculo vicioso não se afasta com a glosa apenas parcial, pois a negativa dos registros após a data do pleito implica o aproveitamento dos votos em favor das legendas (art. 175, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude.12. A adoção de critérios diversos ocasionaria casuismo incompatível com o regime democrático.13. Embora o objetivo prático do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 seja incentivar a presença feminina na política, a cota de 30% é de gênero. Manter o registro apenas das candidatas também afrontaria a norma, em sentido contrário ao que usualmente ocorre. INELEGIBILIDADE. NATUREZA PERSONALÍSSIMA. PARCIAL PROVIMENTO.14. Inelegibilidade constitui sanção personalíssima que incide apenas perante quem cometeu, participou ou anuiu com a prática ilícita, e não ao mero beneficiário. Precedentes.15. Embora in-*

*cabível aplicá-la indistintamente a todos os candidatos, constata-se a anuência de Leonardo Nogueira (filho de Ivaltânia Nogueira) e de Antônio Gomes da Rocha (esposo de Maria Eugênia de Sousa), os quais, repita-se, disputaram o mesmo pleito pela mesma coligação, sem notícia de animosidade familiar ou política, e com ambas atuando na candidatura daqueles em detrimento das suas. CASSAÇÃO. DIPLOMAS. PREFEITA E VICE-PREFEITO. AUSÊNCIA. REPERCUSSÃO. SÚMULA 24/TSE.16. Não se vislumbra de que forma a fraude nas candidaturas proporcionais teria comprometido a higidez do pleito majoritário, direta ou indiretamente, ou mesmo de que seria de responsabilidade dos candidatos aos cargos de prefeito e vice-prefeito. Conclusão diversa esbarra na Súmula 24/TSE. CONCLUSÃO. MANUTENÇÃO. PERDA. REGISTROS. VEREADORES. EXTENSÃO. INELEGIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA. CHAPA MAJORITÁRIA.17. Recursos especiais dos candidatos ao cargo de vereador pelas coligações Compromisso com Valença I e II desprovidos, mantendo-se cassados os seus registros, e recurso da Coligação Nossa União É com o Povo parcialmente provido para impor inelegibilidade a Leonardo Nogueira e Antônio Gomes da Rocha, subsistindo a improcedência quanto aos vencedores do pleito majoritário, revogando-se a liminar e executando-se o aresto logo após a publicação (precedentes)<sup>26</sup>.*

<sup>26</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 19392**, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurispru->

Da leitura do Acórdão e respectivos votos é possível identificar a abrangência do julgado, que enfrentou e julgou diversas questões, tais como: questões constitucionais, processuais, sumulares, meritórias, efeitos, tendo, como pano de fundo central as candidaturas fictícias femininas.

Ao verificar a construção, lógico-jurídico da decisão, é possível extrair as principais premissas argumentativas e critérios objetivos norteadores da caracterização de uma candidatura laranja feminina, na ótica do TSE.

Em relação às premissas, destacam-se as seguintes: 1) ditames constitucionais da igualdade, pluralismo político, cidadania e dignidade da pessoa humana; 2) prova robusta e formada pela soma das circunstâncias do caso; e, 3) indício de maquiagem contábil diante da extrema semelhança nas prestações de contas.

A partir dessa tríade, a Corte Superior Eleitoral aplicou os seguintes critérios objetivos: 1) coincidência de cargos e agrégios; 2) existência de familiares próximos e candidatos; 3) ausência de animosidade política entre eles; 4) inexistência de material de propaganda; 5) campanha em favor de familiares; 6) reduzida quantidade de voto; 7) não comparecimento à urna; 8) ausência de gasto com publicidade; 9) exercício do voto e zero voto na urna; 10) gastos com recurso próprio em data posterior à enfermidade; e, 11) reincidência em preencher a cota e usufruir licença remunerada do serviço público.

A partir da análise de tais critérios específicos, é possível sim aferir, de forma inicial, a maior ou menor probabilidade de caracterização de candidatura fraudulenta de mulheres, segundo a incidência daqueles referenciais, na apuração de um caso concreto, suspeito de fraude.

Logo, segundo tais premissas e critérios paradigmáticos, se demonstrará a seguir que o uso de uma escala de candidaturas fictícias é adequado para direcionar o uso, ou não, de eventuais demandas judiciais que busquem a cassação de beneficiários dessa espécie de fraude.

### 3. ESCALA DE CANDIDATURAS FICTÍCIAS – ECF

Fiscalizar, fomentar e apurar a existência de candidaturas laranjas femininas, são práticas que devem ser contínuas e implementadas por todos os *players* do jogo democrático. Entretanto, é intrínseco ao ilícito eleitoral o ocultamento, a desfaçatez e a camuflagem e, como tal, frequentemente, difícil de identificar e comprovar.

A decisão paradigmática do TSE trouxe, ainda, que no contexto de omissão legislativa, luzes e uma direção objetiva a ser seguida, quando da apuração daquela modalidade de fraude. Todavia, a subsunção das premissas e critérios objetivos do TSE aos casos concretos, suspeitos de fraude feminina, pode enfrentar diversas dificuldades, exatamente diante do caráter obscuro do ilícito eleitoral, acima descrito.

Nesse estado de coisas, a Escala de Candidaturas Fictícias (ECF), surge oportuna, pois que propõe exatamente facilitar essa

tarefa de identificação inicial dos elementos formadores da candidatura laranja feminina.

A ECF propõe um escalonamento de cores, da mais fria até o mais quente, segundo as quais são possíveis aferir, mediante a incidência concreta dos critérios objetivos na identificação dos elementos de fraude descritos firmados pelo TSE.

Mas, antes disso, é preciso destacar que a Escala, em sua integridade, é constituída, da tríade de premissas fixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral. É dizer, toda e qualquer aferição feita sobre os critérios objetivos, necessariamente, perpassa, antes, pela ótica das premissas. Então, a lógica da escala segue a seguinte esquematização:

Figura 1 - Esquema de ECF



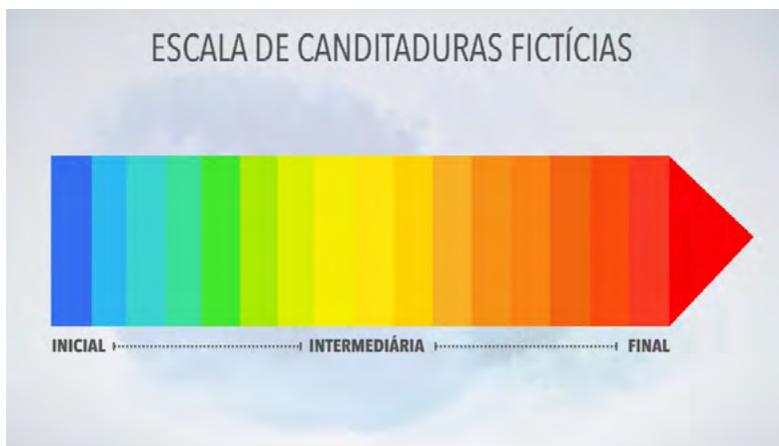
Fonte: o autor, 2020

Portanto, nenhum critério objetivo deve ser analisado sem o olhar daquela tríade de premissas. E, ainda, não haveria candidatura laranja feminina se ausente uma das premissas indicadas pelo TSE.

Assim sendo, tem-se que a Escala de Candidaturas Fictícias é um instrumento aferidor, que analisa sobre a ótica da tríade de premissas firmadas no *Leading Case* do Respe nº 19392, do TSE, a gradação inicial de incidência dos critérios objetivos de caracterização de candidatura laranja feminina, também estabelecidos nesse precedente mediante um escalonamento de cores, da mais fria para o mais quente, segundo as quais, sinalizam a mediação da probabilidade de ocorrência da fraude feminina.

Diante desse conceito, ela pode ser utilizada seguindo uma dupla metodologia: exclusão e gradação. Na primeira, checa-se, se o caso concreto suspeito reúne ou não as três premissas citadas. Na hipótese negativa, exclui-se a provável ocorrência da fraude. Caso positivo, segue-se ao passo seguinte. Efetua-se a gradação dos critérios objetivos, classificando-os, segundo sua maior ou menor ocorrência. A ECF pode ser figurativamente representada da seguinte forma:

Figura 2 - Escala de Candidatura Fictícia - ECF



Fonte: o autor, 2020.

No início da escala, nas cores frias, estão aquelas situações em que há baixa probabilidade de candidaturas laranjas femininas, pois não incidiriam os critérios objetivos.

Na faixa intermediária, nas cores medianas, haveria as circunstâncias de média probabilidade de ocorrência da fraude feminina, diante da incidência de alguns critérios objetivos.

Por último, no final da escala, em cores quentes, ter-se-ia, a maior probabilidade de candidaturas fakes femininas, porque a maioria dos critérios objetivos ou todos estariam devidamente preenchidos.

Portanto, há aqui a sugestão de uma ferramenta que pode ser muito útil na redução das exclusões da democracia liberal, quanto à exclusão das mulheres nas políticas, mediante um mecanismo de identificação da fraude mais eficiente e que permite o direcionamento das demandas judiciais reparadoras com maior precisão.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A missão de identificar o falseamento da representatividade feminina, através de candidaturas fakes, pode ser facilitada com o uso da Escala de Candidaturas Fictícias (ECF), ao passo em que ela permite medir, segundo premissas e critérios objetivos firmados por precedente paradigma do Tribunal Superior Eleitoral, o nível de caracterização de candidaturas fictícias de mulheres, ação essa, oportuna e útil nos pós-eleição.

Não se trata a ECF de atestado de ocorrência de candidatura fictícia, mas, sim, de uma ferramenta de aferição em perspectiva, inicial, tópica, incidental e até completa daquelas

A Constituição Federal de 1988, em sua sistemática, com destaque para interpretação conjugada dos respectivos art. 1º, *caput* (Estado Democrático de Direito), II (Cidadania), parágrafo único (Soberania Popular); art. 5º, *caput* (Não Discriminação), II (Igualdade de Gênero); art. 9º (Normalidade e Legitimidade das Eleições), § 10 (Combate à fraude), além de outros; impõe a criação de lei disciplinando os critérios objetivos de caracterização de uma candidatura fictícia, atenuando, dessa forma, a hipertrofia do Poder Judiciário sobre o Poder Legislativo, nessa questão. Enquanto isso não ocorre, o TSE tem sido o vetor de condução da questão na prática.

Dentre as exclusões decorrentes da democracia liberal, a relativa à participação feminina, na política, reivindica novos instrumentos que auxiliem, efetivamente, na identificação das fraudes e no direcionamento de demandas judiciais cabíveis.

Dados estatísticos oficiais e referenciais doutrinários permitem identificar que a questão da segregação feminina na política persiste, ainda, como um grande desafio a ser vencido pela democracia liberal.

O acórdão paradigma do TSE, firmado no Recurso Especial nº 19.392, de 17.9.2019, é, atualmente, o principal precedente balizador da cassação de mandatos eletivos obtidos e beneficiados por candidaturas fictícias femininas.

Do referido *Leading Case*, extraem-se premissas e critérios objetivos de caracterização de candidaturas laranjas femininas, que podem ser aferidos em outros casos concretos, suspeitos de fraude feminina.

A tríade de premissas é composta pelos três referenciais, acima citados, através dos quais devem ser analisados os critérios objetivos caracterizadores da fraude em candidaturas femininas, também aqui tratadas. Naturalmente, com a evolução de novos julgados pelo Judiciário, outras premissas e critérios objetivos podem ser acrescentados, suprimidos ou adaptados.

A Escala de Candidaturas Fictícias (ECF) é um instrumento aferidor que, analisa, sobre a ótica da tríade de premissas firmadas no *Leading Case* do Respe nº 19392, do TSE, a gradação inicial de incidência dos critérios objetivos de caracterização de candidatura laranja feminina, constantes naquele precedente, mediante um escalonamento de cores, da mais fria para a mais quente, segundo as quais sinalizam a mediação da probabilidade de ocorrência da fraude feminina.

A aplicação da ECF é feita segundo uma metodologia dupla, de exclusão e gradação. Inicialmente, verifica-se, se o caso concreto suspeito reúne ou não as três premissas citadas. Em caso negativo, exclui-se a provável ocorrência da fraude.

Mas, caso positivo, segue-se ao passo seguinte. Efetua-se, então, a gradação dos critérios objetivos, classificando-os, segundo sua maior ou menor ocorrência. A partir disso, enquadram-se ou não os critérios objetivos citados na escala de cores, aferindo, da cor mais fria a mais quente, conforme maior ou menor incidência daqueles; a maior ou menor probabilidade de caracterização da candidatura fictícia feminina no caso concreto suspeito, isto é, em três patamares: inicial, intermediário e final.

A Escala de Candidaturas Fictícias (ECF) revela-se instrumento útil e oportuno durante as campanhas eleitorais e, especialmente, no pós-eleição, pois que colaboram com o combate as exclusões da democracia liberal, principalmente, a feminina na política. Propõe método aferidor de candidaturas fictícias de mulheres, colaborando, de forma relevante, técnica e com maior precisão, como direcionando de demandas judiciais reparadoras, o agir jurisdicional, investigações internas e externas; e quando houver suspeita de fraude nas cotas de gênero mediante a análise dos elementos paradigmáticos construídos pela Corte Superior Eleitoral, no Brasil.

## REFERÊNCIAS

BARRETO, Lauro. **Escrúpulo e poder**: o abuso de poder nas eleições brasileiras. Bauru: Edipro, 1995.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro, Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF garante mínimo de 30% do fundo partidário destinados a campanhas para candidaturas de mulheres**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372485>. Acesso em: 3 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Eleitoral e tempo de rádio e TV devem reservar o mínimo de 30% para candidaturas femininas, afirma TSE**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-devem-reservar-o-minimo-de-30-para-candidaturas-femininas-afirma-tse>. Acesso em: 3 jul. 2019.

DALTON, Russell. Political Equality as the Foundation of Democracy. In: DANTON, Russell. **The Participation Gap**: Social Status and Political Inequality. (Oxford: Oxford University Press, 2017).

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAWOOD, Yasmin. **Electoral Fairness and the law of democracy**: a structural rights approach to judicial review. 62 *University of Toronto Law Journal* 499-561 (2012).

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de campo**, São Paulo, n. 14/15, 2006, p. 231-239.

GRESTA, Roberta Maia. **Teoria do processo eleitoral democrático**: a formação dos mandatos a partir da perspectiva da cidadania. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2019.

MACKINNON, Catharine A. **Toward a Feminist Theory of the State**. Cambridge: Harvard University Press, 1989. Capítulo 8: The Liberal State, p. 157-170.

MARTÍN, Adán Nieto (coord.); CALATAYUD, Manuel Maroto (coord.) “Public compliance” prevención de la corrupción em administraciones públicas y partidos políticos. **Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha**. Universidad de Castilla-La Mancha. Colecciones: Marino Barbero, 2014.

MIRANDA, Jorge. **Direito Constitucional III**: Direito Eleitoral e Direito Parlamentar. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito, 2003.

PAL, Michael. **Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government** (2016) 21:1 *Review of Constitutional Studies* 87.

RIBEIRO, Fávila. Pressupostos constitucionais do direito eleitoral brasileiro no caminho da sociedade participativa. **ANAIS do I Seminário Brasileiro de Direito Eleitoral**. Porto Alegre: Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 1990.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. v. 1.

VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. **Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)**, Madrid, n. 44. 1985.

# O recall político a la brasileira como mecanismo de acesso à justiça democrática: considerações preliminares

BRUNO FERREIRA DE OLIVEIRA

## INTRODUÇÃO

A Carta Magna estabelece como um dos fundamentos da República o exercício da cidadania. Gomes (2016, p. 31) assevera que, “a cidadania significa que todos são livres e iguais perante o ordenamento legal, sendo vedada a discriminação injustificada”. Nesse sentido, é importante ressaltar que, o cidadão se constitui como detentor de direitos políticos, podendo, então, participar do processo governamental, elegendo ou sendo eleito para cargos públicos.

Ademais, os direitos políticos ligam-se a ideia de democracia e são considerados, pela própria Constituição Federal de 1988, como direitos fundamentais. Em um cenário de participação democrática, o modelo atual de democracia tem o eleitor como responsável pleno pela escolha dos representantes nas casas legislativas, no entanto, esse eleitor não tem plenos poderes, uma vez que insatisfeito com o trabalho desses representantes, por questões de mau desempenho e/ou episódios de corrupção, carece de liberdade para retirá-los do poder.

Assim sendo, é imperioso questionar: *Quis custodiet ipsos custodes?* [Quem vigia os vigilantes?]. Segundo Bobbio (2017, p. 54 - 55), “essa é a velha pergunta que percorre toda a história do pensamento político. Se não conseguir encontrar uma resposta adequada para ela, à democracia, como advento do governo visível, está perdida”. Jean-Jacques Rousseau (1973) defende que “a soberania não pode ser representada” e, portanto, “o povo inglês acredita ser livre, mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; e, uma vez eleitos, ele volta a ser escravo, não é mais nada”.

A Constituição Federal de 1988 confere, no artigo 14, o modelo de democracia semidireta, no qual o sufrágio poderá ocorrer pelos mecanismos de escolha direta e indireta. Ao conferir legitimação para determinar quem irá ocupar as cadeiras do parlamento, esse ciclo não se completa quando o mesmo eleitor deseja retirar tal representante dessas cadeiras. Chamaremos aqui de eleitores hipossuficientes, ou seja, são fornecidas a esses eleitores armas para escolha – por meio do voto – mas não para arrependimentos posteriores. Em um cenário de efetivo acesso à justiça, para Cappelletti e Garth (1988, p. 9), “a efetividade é garantida quando se confere igualdade de armas”. No cenário político-eleitoral brasileiro, a igualdade das armas está aquém do desejado.

Dito isso, é clara a necessidade de existência de regras claras e institucionalizadas, que pautem as instituições em si e a legalidade do processo democrático, ampliando os mecanismos de participação popular direta. A decisão coletiva sobre os rumos das decisões políticas que afetam a esfera pública e a vida social

precisam completar o seu ciclo, contribuindo para que o cidadão participe ativamente de acompanhamentos sistemáticos dos mandatos dos candidatos eleitos, atribuindo um caráter de construção, fortalecimento e ampliação da cidadania.

Desse modo, o que se tem é um processo constitucional de ilusão. São criadas falsas expectativas de que o eleitor tem todo o poder de escolher seus representantes, mas isso não funciona dessa forma, especialmente, quando o desempenho dos escolhidos não atende aos anseios da sociedade que esses eleitores estão inseridos. Como afirma Santos (1993, p. 98), estamos diante de uma “massa atomizada, usando com parcimônia o recurso do voto, indiferente aos políticos e governantes”.

O voto transformou-se em um procedimento burocrático e perde, ano a ano, a principal essência, que é a transformação social, a partir de decisões tão necessárias. O eleitor foi treinado para, a cada dois anos, sair de sua casa e escolher, de um modo tradicional, aqueles candidatos que ele considera estar mais preparado. Contudo, não se abre a esse mesmo eleitor um caminho para o arrependimento eficaz das suas escolhas, devendo ficar inerte e sujeito somente às vontades do Legislativo, por meio do tradicional processo de *impeachment* – inócuo, retrógrado e recheado de lacunas.

Nessa esteira, é possível perceber um distanciamento entre os atores do processo eleitoral (eleitores, candidatos e partidos), aliado a concentração de poder e a uma indiferença dos mandatários, frente aos temas centrais para a população, ausência de compromissos e coerências programáticas, sucessivos episódios de abusos e desvios, dentre outros.

O acesso à Justiça é observado aqui, por meio de uma proposta de recall político brasileiro, não como acesso ao Poder Judiciário, as instâncias legais e estatais de resolução de conflitos, mas, sim, como uma possibilidade de acessar a Justiça e ter o direito de escolher e se arrepender das suas escolhas. O recall político “agrega uma participação dos eleitores e responsabilização dos eleitos”, tal como afirma Cronin (1999, p. 133).

Uma teoria democrática da representação, de acordo com Urbinati (2006, p. 191), “deve ser capaz de dar conta dos eventos de continuidade, mas também dos de crise, como sucede em momentos de quebra de confiança”. Assim, o estudo do recall político, aplicado ao cenário democrático brasileiro, aliado a uma visão de acesso à justiça democrática, seria visto como uma possível solução para os entraves da democracia representativa.

Para que sejam obtidos os resultados e respostas acerca da problematização apresentada neste projeto, realizou-se uma análise bibliográfica de autores nacionais e estrangeiros, por meio de pesquisa explicativa. Além da conexão de ideias entre a visão desses autores e a possibilidade de inserção de proposta de revogação de mandatos no processo democrático brasileiro.

A pesquisa em questão classifica-se como qualitativa, uma vez que, como afirma Bonat (2009), “se analisa o exame da natureza, do alcance e das interpretações possíveis para o fenômeno estudado; não se restringe a uma contagem ou a uma descrição, mas busca-se a essência do fenômeno ou teoria”.

Ao estudar o recall político como meio fortalecedor de uma democracia democrática nacional, esta pesquisa partiu de uma análise desse instituto recall nas democracias ocidentais e como este fenômeno pode ser útil para a construção democrática mais sólida.

O método de pesquisa escolhido favorece uma liberdade na análise de se mover por diversos caminhos do conhecimento, possibilitando assumir várias posições no decorrer do percurso, não obrigando atribuir uma resposta única e universal a respeito do objeto.

## **1. O ACESSO À JUSTIÇA DEMOCRÁTICA**

Nessa conjuntura, defende-se um estudo, especificamente sob o viés de um modelo de recall político, consubstanciado no acesso a uma justiça democrática. O tema, acesso à Justiça nos moldes dos estudos democráticos, basearam-se no encurtamento das diferenças entre aqueles que detêm o poder de retirar das cadeiras do Parlamento no cenário atual constitucional brasileiro - deputados federais na Câmara dos Deputados - com a sociedade civil, por meio dos atores denominados eleitores.

O anseio, deste trabalho, repousa no fato de reconhecermos o direito ao acesso efetivo à Justiça. Como afirmam Cappelletti e Garth (1988, p. 12), “o acesso à Justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário, que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”. É possível pensar o humanitário “acesso à justiça” de Cappelletti para o viés de exercício efetivo da cidadania. O objetivo é buscar equilibrar o poder de transformação social dos cidadãos com a outra face.

Para Ávila (2009), “o recall garante uma maior aproximação entre eleitores e eleitos, haja vista que o sistema eleitoral adotado facilita tal proximidade, em função de ser o majoritário por distritos”. No modelo de recall americano, há previsão de utilização para destituição de autoridades do Executivo, Legislativo e Judiciário, mesmo que não ocupe cargo efetivo. Bonavides (2011) aponta diferença entre o recall (revogação individual) da *Abberufungsrecht* (revogação coletiva). Dallari (2005) aponta outra modalidade de recall americano - o recall judicial. As decisões de juízes e Tribunais, excluída apenas a Suprema Corte, negando a aplicação de uma lei, por julgá-la inconstitucional, deveriam poder ser anuladas pelo voto da maioria dos eleitores. Ávila (2009) critica essa modalidade de recall pelos seguintes motivos: iria suprir a independência e a autoridade dos juízes.

Assim, é legítima a oportunidade de os eleitores reverem suas opções, frente ao que prevê a Constituição, de que o poder emana do povo.

No Brasil, vigora, há décadas, uma crise de representatividade, devido à ruptura de confiança na relação dos eleitores com candidatos e partidos políticos. A ampliação do processo deliberativo e participativo, na criação de uma dinâmica prática a participação política, é a de conferir acesso à justiça àqueles que estão distantes dos blocos partidários e instituições enraizadas de poder. Como afirma Sandel (2014, p. 323), “justiça não é apenas a forma certa de distribuir as coisas. Ela também diz respeito à forma certa de avaliar as coisas”. Além disso, é necessário oportunizar ao eleitor que, da mesma forma que se legitima a ele o poder de escolha, é também necessário que se legitime a possibilidade de avaliar e se arrepender dessas escolhas.

E se pensarmos em uma estratégia de acesso à justiça aos menos favorecidos, em relação ao poder de mudança estatal espontânea, deve-se dar oportunidades de estreitamento entre os cidadãos e os candidatos que foram eleitos, a partir de uma necessidade de busca de correção das arestas.

Como afirma Cappelletti e Garth (1988, p. 156), “no contexto do movimento de acesso à justiça, a simplificação também diz respeito à tentativa de tornar mais fácil que as pessoas satisfaçam as exigências para a utilização de determinado remédio jurídico”. A partir do momento que se reconhece a dificuldade atual no cenário constitucional do eleitor se arrepender das suas escolhas, cabe ao legislador, criar mecanismos de aproximação desse eleitor para com os candidatos, para que eles possam entender as insatisfações que geram conflitos na sociedade.

Conforme já mencionamos, o recall político a la brasileira possibilitaria uma aproximação mais efetiva entre eleito e eleitor. Com a crescente divulgação de casos de corrupção, abusos de poder político e econômico, os eleitores ficam dependentes de que entidades representativas e até mesmo a própria classe política, ajam, em prol das suas satisfações. A onda do “enfoque do acesso à justiça”, nasce com a possibilidade de atender às necessidades daqueles que não possuem a possibilidade de reivindicar seus direitos como cidadãos, de maneira efetiva e assertiva. Por assim ser, o recall político a la brasileira, buscaria a construção de uma justiça plena, eficaz e perene em nosso cenário democrático.

## 2. A RELEVÂNCIA DO RECALL POLÍTICO NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 considera como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, a cidadania, perpetuando que todo poder emana do povo; povo esse, que exerce esse poder por meio de representantes eleitos ou diretamente por meio dos mecanismos de democracia direta.

O verbete “todo” possui uma série de significações, mas a que nos interessa refere-se ao “conjunto ou totalidade, por inteiro, totalmente”. Se todo o poder emana do povo, é plausível que o eleitor brasileiro possa, além de escolher seus representantes nas eleições periódicas, também, a partir de critérios objetivos mínimos, revogar tais mandatos.

Para Bonavides (2000, p. 338), “o mandato político possui quatro características: generalidade, liberdade, irrevogabilidade e independência”. Quanto às duas primeiras, observa-se que mesmo nos tempos contemporâneos, elas são condizentes com a realidade aplicada. No entanto, atualmente, considerar, ainda, os mandatos políticos, como irrevogáveis, dá abertura para uma série de condutas que ferem o sistema democrático. A partir do momento que o representante eleito acredita que pode agir conforme suas vontades e desejos, confabulando e criando parcerias com partidos políticos e parlamentares, enfraquece o poder do eleitor, diante da escolha feita.

Vale salientar o que Canotilho e Moreira (2007, p. 278) defendem, “a democracia-participação é um bem a cultivar, a promover e desenvolver”. Assim, é de suma importância que se possam adaptar os atuais modelos das estruturas institucionais às

demandas contemporâneas. E, para Rubens Beçak (2018, p. 275), “a possibilidade de revogação do mandato, pela vontade popular, tem fundamento a soberania popular e origem fática na iniciativa popular”. A proposta de revogação de mandato por meio do recall a la brasileira, vai ao encontro da doutrina de Jorge Miranda (2007, p. 108 - 109), quando ele “subdivide o direito de sufrágio em uma espécie de iniciativa referendaria”.

Dentre os mecanismos de democracia direta, na Constituição Federal de 1988, tem-se o plebiscito, referendo e iniciativa popular de leis. Observa-se a não inserção do instituto do recall na Carta Magna, porém já houve várias propostas de emenda constitucional, com o objetivo de instaurar o recall no Brasil, mas sem sucesso. Muito papel e murmúrios, mas pouca discussão e avanços.

Nesse bojo, é possível, então, identificarmos um problema: a insuficiente legitimidade participativa dos cidadãos. No entanto, cumpre salientar, que esse não é o único. Já é cediço que se necessita aperfeiçoar os mecanismos de democracia participativa. Como afirma Beçak (2018, p.281), “somente uma discussão mais profunda, aquela que possibilite a alteração do vetor em análise, considerando a necessidade de alargamento da participação, possibilitará um incremento da legitimidade”.

Dessa forma, como resolver o problema da legitimidade participativa dos cidadãos, possibilitando um **acesso pleno à justiça democrática**, sem tornar ainda mais instável à democracia brasileira e fortalecendo os caminhos para a construção de uma sociedade mais consciente dos seus deveres e obrigações políticas?

A partir desse cenário, levantam-se as seguintes hipóteses:

- (i) É relevante inserir o recall político como forma de acesso à justiça democrática, objetivando fechar o ciclo que o eleitor exerce: alistamento, voto e direito ao arrendimento do voto;
- (ii) É preciso compreender o recall político na forma que está inserido nas democracias modernas (Europa e América do Norte): que ele possui vantagens e desvantagens, sucessos e insucessos. Neste sentido, este projeto analisará o que de proeminente existe nesses formatos e aquilo que não teve êxito, buscaremos adequar;
- (iii) É necessário ter um foco na importância que existe no exercício do diálogo entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para a formatação/construção de um modelo que atenda a necessidade nacional;
- (iv) É primordial que o eleitor compreenda o seu papel democrático e que entenda que existe o direito de se arrepender das suas escolhas, desde que essa decisão preencha os requisitos legais.

Assim, é relevante explorar o recall a la brasileira como válvula de escape para momentos críticos de tensão democrática, propondo um modelo de recall político à democracia brasileira, associada a compreensão do acesso eficaz à Justiça, como possível solução para a quebra do ciclo da democracia representativa.

### 3. A TENDÊNCIA DO RECALL

O recall político, conforme entendimento de John Ferejohn (1999, p. 131), é “um mecanismo de *accountability*, perseguido como meta institucional pelos governos democráticos, que se coaduna no tripé participação, controle e responsabilidade”. Como afirma Ataliba (2007, p. 66):

*Não se pode afastar a necessidade de que aqueles que estão representando a sociedade, por meio de funções eletivas, sejam avaliados constantemente, ou seja, necessita-se de um controle nas esferas político-administrativa, civil, eleitoral e penal.*

Nesse sentido, a iminência de implantação de um possível recall no Brasil provoca frêmitos naqueles que são eleitos, pois ele é capaz de romper essa zona de segurança desses atores sociais e promover os benefícios democráticos que promete. Se analisarmos a existência desse mecanismo nos nossos vizinhos latino-americanos, podemos perceber que dentre os países efetivos do eixo Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela), a Argentina possui o mecanismo de revogação de mandatos em âmbito provincial e a Venezuela o utiliza para todos os cargos. Veja a tabela a seguir que nos dará um parâmetro mais comedido:

QUADRO 1 – Recall Político (Revogatória de Mandatos) na América Latina

PAÍS	EXISTÊNCIA DO MECANISMO
Argentina	Sim (âmbito provincial)
Bolívia	Não
Brasil	Não
Colômbia	Sim (âmbito regional)
Chile	Não
Equador	Sim (âmbito provincial)
Guatemala	Não
Panamá	Sim
Peru	Sim (âmbito regional)
Uruguai	Não
Venezuela	Sim (para todos os cargos)
Costa Rica	Não
El Salvador	Não
Honduras	Não
Nicarágua	Não
Paraguai	Não
México	Não
República Dominicana	Não

Fonte: Elaborado pelo autor.

De uma forma geral, percebe-se a tendência, na América Latina, desde os anos 1990, de expansão das instituições de democracia direta em uma busca de maior participação cidadã para corrigir as grandes crises de representação.

No Brasil, desde 2003, houve tentativas fracassadas de implantação do recall político, como podemos observar no quadro 2:

QUADRO 2 – Recall político (Revogatória de Mandatos) na América Latina

PROPOSTA	EMENTA	TRAMITAÇÃO
Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2003.	Altera a redação do artigo 14, da Constituição Federal, inserindo incisos que criam dois novos institutos da democracia participativa, o Direito de Revogação e o Veto Popular.	Senado Federal – Processo devolvido e arquivado.
Proposta de Emenda à Constituição nº 73, de 2005.	Altera dispositivos dos artigos 14 e 49, da Constituição Federal e acrescenta o artigo 14-A, (institui o referendo revocatório do mandato de Presidente da República e de Congressista).	Senado Federal – Arquivado.
Proposta de Emenda à Constituição nº 477, de 2010.	Acrescenta o art. 14-A, na Constituição Federal para instituir a Petição Revogatória, a Petição Destituínte e o Plebiscito Destituínte e dá outras providências.	Câmara dos Deputados – Arquivado.
Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 2016.	Acrescenta o art. 81-A, a Constituição Federal, para prever a possibilidade de revogação dos mandatos de Presidente e Vice-Presidente da República mediante referendo.	Senado Federal – Arquivado.
Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2016.	Modifica os arts. 49 e 81, da Constituição Federal e insere o art. 86-A, para dispor sobre a revogação de mandato do Presidente e do Vice-Presidente da República.	Senado Federal – Arquivado.
Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2016.	Altera a Constituição Federal para instituir a revogação de mandato do Presidente da República, dos Governadores de Estado, do Governador do Distrito Federal e dos Prefeitos Municipais.	Senado Federal – Pronta para a pauta na Comissão.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Percebe-se que, no Brasil, não há um interesse para que esse instituto seja implantado, muitas vezes sendo motivo de aversão, por parte dos parlamentares que não dão prosseguimento às propostas de emenda à Constituição, haja vista o receio de perder seus mandatos.

Importa ressaltar que, para Cronin (1999, p. 125), o recall é visto como um “remédio para os defeitos da democracia representativa”. De todo modo, não é recomendável que se torne um instrumento corriqueiro de oposição, terceiro turno ou mera revanche eleitoral, mas, sim, uma oportunidade de os eleitores se arrependem das suas escolhas e, efetivamente, exercerem o direito de arrendimento eleitoral. Ainda, conforme Cronin (1999, p. 135), “a imposição de número mínimo de assinaturas elevado é uma forma de se prevenir representantes eleitos dos efeitos sistêmicos contidos nos excessos decorrentes das disputas partidárias”.

No campo doutrinário, alguns autores já teceram artigos sobre o tema recall e, especialmente a obra “Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall”, de Thomas E. Cronin, é responsável pelo desenvolvimento doutrinário do assunto, inclusive, abordando outros mecanismos de democracia direta.

O que se percebe, no Brasil e no mundo, é a tentativa única de explicar o instituto do recall, apenas. Não se observa, por parte dos doutrinadores e pesquisadores, a busca por sugerir uma forma eficaz e clara que atenda a complexa democracia brasileira. Assim, o estágio da discussão e a dinamicidade sobre o presente tema justifica a necessidade desta pesquisa, cuja proposta é ir além de analisar os aspectos conceituais do recall político, posicionando-o

em um patamar de possibilidades para os eleitores acessarem a justiça, levando em consideração as escolhas que são feitas.

A Constituição Federal brasileira, garante ao eleitor o poder de escolher quem assumirá as diversas cadeiras, seja no Executivo, seja no Legislativo. No entanto, o poder para retirá-los está nas mãos somente de poucos - Congresso Nacional - por meio de um instrumento extremamente burocrático que é o impeachment, restringindo-se ao chefe do Poder Executivo e assegurando um poder minúsculo ao cidadão, conforme estabelece o artigo 14, da referida lei : “Art. 14. É **permitido a qualquer cidadão** denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados”. (Grifo nosso).

De modo diferente, em outros países - como os vizinhos sul-americanos - há a possibilidade por participação popular da revogação dos mandatos por causas eminentemente populares e não eleitorais. Em países como Colômbia, Equador e Venezuela é prevista a denominada “Ação Revocatória de Mandato Eletivo (ARME)”, possibilitando, ao eleitor, uma ferramenta direta do exercício da soberania popular. Já nos Estados Unidos e Suíça, o mecanismo recebe o nome de recall.

Tanto o recall quanto a revogatória do mandato eletivo, objetivam coibir fatos que se reputam nocivos à ordem jurídica, cometidos após o exercício do mandato eletivo, de responsabilidade de seus respectivos titulares, de acordo com Cândido (2016). A democracia nos demais países apresenta um viés de duas pontas, a participação efetiva do eleitor na escolha do representante e a possibilidade de o mesmo eleitor reconsiderar o voto atribuído.

O atual sistema de retirada do poder no Brasil, o impeachment, apresenta caráter sob feição jurídica com requisitos e feições estabelecidos por lei. A ideia de implantação de uma proposta de recall é extremamente pertinente nesse cenário, pois possibilitaria uma alternativa para momentos de aflição democrática, podendo ser resolvidos, conforme afirmam Aieta (2002, p. 157); Cronin (1999, p. 125), de forma mais simples, a partir da vontade daqueles que são titulares da soberania: o povo. Enfim, os representantes estarão com o radar frente ao eleitor de forma mais ativa, ciente que estão sendo monitorados e avaliados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir das discussões supracitadas, conclui-se, preliminarmente, a pujante necessidade de inserção do recall político no cenário brasileiro, pois:

- (i) o ciclo do processo democrático brasileiro é incompleto. O eleitor tem o poder/dever para escolher os representantes pelo ritmo normal da eleição, mas, o poder de retirá-los é insuficiente e retrógrado;
- (ii) inércia dos ocupantes do cargo eletivo quanto aos problemas sociais é um motivo norteador para a implantação de um modelo de recall político nacional, que supra a deficiência da participação democrática nacional, uma vez que a ineficiência no trato dos problemas públicos eleva o grau de insatisfação do eleitorado;
- (iii) imoralidade e a deslegitimada ocupação da cadeira pública e o não cumprimento das propostas estabelecidas no regis-

tro de candidatura, são motivos claros para a busca de uma alternativa em situações de alta insatisfação do eleitorado;

- (iv) o acesso à justiça democrática baseia-se em conferir igualdade de armas aos eleitores, pois é visto como um mecanismo produtor de resultados individualmente e socialmente justos, objetivando fechar o ciclo da democracia participativa.

Assim, a implantação de um modelo de recall político com critérios objetivos e regras claras, dará voz ao texto constitucional quando se afirma que todo o poder emana do povo. É de suma importância que confira ao eleitorado a possibilidade de colocar no poder, mas também retirar do poder, se isso for de vontade da maioria.

Esta pesquisa buscou afirmar a necessidade de conferir maiores poderes ao eleitor e, como está em processo de aperfeiçoamento, buscará criar um modelo de recall político estritamente nacional.

## REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. Recall e o voto destituente. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 10, n. 40, p. 157-170, jul./set. 2002.

ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores**: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. 2009. 152 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BEÇAK, Rubens. Democracia, participação e Recall. **RJLB - REVISTA JURÍDICA LUSO-BRASILEIRA**, n. 5, v.4, p. 275, 2018.

BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. Reforma política, aprofundamento dos meios de participação democrática e a questão do Recall. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, v. 2, n. 1, p. 136-156, 2016.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo; tradução de Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

BONAT, Débora. **Metodologia de Pesquisa**. 3. ed. Curitiba: IESDE Brasil, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm). Acesso em: 30 abr. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 30 abr. 2022.

CÂNDIDO, Joel. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 16. ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Edipro, 2016.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República portuguesa anotada**. Arts. 1º a 107º. 4. ed. rev. v. I. Coimbra: Coimbra Ed., 2007.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CRONIN, Thomas E. **Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and Recall**. Cambridge: Harvard University, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

FEREJOHN, John. Accountability and authority: toward a theory of political accountability. In: PRZEWORSKI, Adam *et al.* (org.). **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University, 1999.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. v. 3. Coimbra: Coimbra, 2014.

MIRANDA, Jorge. **Estrutura Constitucional da Democracia**. Coimbra: Coimbra, 2007.

PORTO, Walter Costa. **Possibilidade de Cassação dos eleitos por seus eleitores**: Dicionário do Voto. Brasília: UNB, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. *In*: **Os pensadores**. Tradução de Lourdes Santos Machado. v. XXIV. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

SANDEL, Michael J. Justiça - **O que é fazer a coisa certa**. Trad. Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 13ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Tradução de Mauro Soares. Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.



# **A viabilidade do recall político no Direito brasileiro: uma análise jurídica, política e administrativa das possibilidades de inserção do instituto no país**

VICTOR OLIVEIRA QUEIROZ

EMMANUEL ROBERTO GIRÃO DE CASTRO PINHO

## **INTRODUÇÃO**

Entre os principais desafios que a Democracia atual enfrenta, listam-se o crescente desinteresse pela vida política por parte dos cidadãos, a forte crise de representatividade e o alijamento do povo dos processos que impliquem a intervenção direta nos destinos políticos de seu país. Tais dificuldades constituem um fator generalizado a englobar as principais Democracias do planeta, entre as quais o Brasil também não escapa.

Entre as fórmulas pensadas para redução dos problemas anteriormente citados, surgem os institutos da chamada democracia representativa, que estimulam o incremento da intervenção dos cidadãos nos destinos do seu país, de forma tal, que a Democracia no século XXI, não seja tão somente reduzida a uma eleição periódica a cada dois anos. Dos principais mecanismos da também chamada democracia semidireta, elencam-se o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e, ainda mais, o recall político ou revocatório de mandato.

Diferente dos outros três, o recall político não foi previsto na Constituição Federal de 1988, mas sua aplicabilidade e eficiência, especialmente, no Direito norte-americano, levantam indagações sobre a possibilidade de inserção do instituto no Brasil e o quanto tal fato, poderia servir para incrementar uma real participação dos cidadãos brasileiros frente a um contexto de inegável desinteresse da vida política.

Conceitualmente, o recall político pode ser definido, de acordo com Azambuja (1996), como um processo tipicamente norte-americano, no qual certo número de eleitores pode pleitear a revogação do mandato de um cidadão eleito, diante da ideia de que o eleito não mais representaria a nação como um todo, mas, sim, essencialmente, aqueles que o elegeram.

Em termos simples, para Caggiano (apud ÁVILA, 2009), o recall é a faculdade de extinção do mandato pelo eleitorado que o elegeu e a indicação de um sucessor para o cargo, por intermédio da manifestação do povo.

Diante da compreensão teórica do instituto e do já mencionado revés na crise da participação da população brasileira no contexto político da nação, é que se desenvolve este paper para apurar a viabilidade do recall político no Brasil, o que se fará essencialmente sob a lente de três prismas: o jurídico, isto é de compatibilidade com a ordem jurídica pátria; o político, ou seja, se há margem de êxito para a utilização do instituto; e, por fim, administrativo, isto é, do adequado trâmite de procedimento do recall político.

Para tal, lança-se mão de uma metodologia centrada em pesquisa bibliográfica com apoio nos referenciais teóricos de trechos de artigos científicos, periódicos, monografias e teses. Além disso, utiliza-se uma abordagem qualitativa, cujos dados coletados são retratados de forma descritiva. Quanto aos objetivos, trata-se de trabalho exploratório e descritivo, com o escopo de propor problemas e levantar hipóteses, sem, contudo, contar com a manipulação direta dos dados. Quanto à finalidade, o trabalho se ampara na pesquisa básico-estratégica, buscando desenvolver conhecimentos utilizáveis, potencialmente, na prática do Brasil.

## **1. VIABILIDADE DE INSERÇÃO DO RECALL POLÍTICO NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO**

Na introdução, pode-se perceber que a Constituição Federal de 1988, ainda que não expressamente, adotou o formato de democracia participativa como modelo a ser seguido no país, ao mesclar o formato essencial da democracia representativa, introduzindo mecanismos de participação direta dos cidadãos no contexto político, como os já mencionados: plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, instrumentos que a maioria dos doutrinadores de Direito público, aponta como típicos de tal forma de Democracia, conforme Rocha (2005).

Tais institutos encontram-se previstos expressamente no artigo 14, da Carta Magna (BRASIL, 1988), denotando uma intenção do constituinte originário de incrementar as formas de participação popular. Deixou, entretanto, de prever a possibilidade de recall político dos mandatos, assim como já ocorre, usualmente, nos estados dos Estados Unidos e em seis países latino-americanos: Colômbia, Peru, Equador, Venezuela, Bolívia e Argentina.

Ora, o texto constitucional adotou outras expressões da democracia participativa, como a possibilidade de qualquer cidadão questionar as contas do seu Município (art. 31, §3º, Constituição Federal), a intervenção de qualquer cidadão em denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas dos Estados (art. 74, §2º, CF) e, até mesmo, participações diretas na seguridade social e na educação (art. 194, VII e art. 206, VI, CF) (SILVA, 2005).

O referido artigo 14, da Constituição Federal é aquele que inaugura o Capítulo IV, do Título II da Carta Magna, intitulado “Dos Direitos Políticos”, no qual o caput do dispositivo lembra que, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal, com escopo no voto direto e secreto e mediante o apoio dos referidos institutos acima mencionados (BRASIL, 1988). Neste azo, os mecanismos da democracia semidireta consistem em verdadeiros instrumentos para o exercício da soberania popular.

Desse modo, tomando-se que a natureza jurídica do recall político como instrumento de participação popular na política do país, e ao atentar o caput do art. 14, da Constituição Federal, veja-se que os demais institutos da democracia semidireta também são arrolados no referido dispositivo. É assim que se conclui pela perfeita possibilidade de inserção do instituto Constituição Federal brasileira, como um inciso ao art. 14 da Carta Magna.

Para tal conclusão, também foi importante um exame minucioso do Direito comparado, especialmente, dos dispositivos constitucionais de países da América Latina que preveem, expressamente, o recall político ou revocatório de mandato. Na Colômbia, o referido instituto é previsto como mecanismo de partici-

pação do povo na soberania do país, assim como o referendo e o plebiscito (HONORATO; COMPONICO, 2017).

No Peru, o recall é previsto como forma de participação dos cidadãos nos assuntos públicos do país, assim como o é a iniciativa legislativa. (PERU, 1993). Na Bolívia, de igual modo, a Constituição descreve que a viabilização da Democracia será direta e participativa com a utilização do referendo, da consulta prévia, além do próprio recall (BOLÍVIA, 2009).

Ocorre que para a inserção do recall político como inciso no art. 14, da Carta Magna, deverá haver Proposta de Emenda à Constituição (PEC), que apresenta árduo processo de tramitação, com a necessária aprovação em dois turnos, devendo contar com três quintos dos votos de ambas as Casas Legislativas, no teor do art. 60, §2º, da Constituição (BRASIL, 1988). No entanto, não há obstáculos materiais à sua promulgação, já que as Propostas de Emenda à Constituição não apresentam óbices à ampliação do rol de garantias dos cidadãos brasileiros, sobretudo diante de instrumento que, aliás, reforçará o direito do voto, protegido como cláusula pétrea.

Nesta senda, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal já apresentaram e, ainda, hoje, apresentam em tramitação Projetos de Emenda à Constituição que intentam em inserir no texto constitucional o recall político. Daqueles não arquivados, podem-se listar a PEC 332/2017, na Câmara dos Deputados e as PECs 17/2016, 37/2016 e 21/2015, no Senado Federal, sendo esta última de estágio mais avançado e com maior possibilidade de promulgação no país, aguardando apenas a inclusão na ordem do dia para deliberação do plenário desde junho de 2017.

Em uma análise abrangente das quatro PECs que, atualmente, tramitam no Congresso Nacional, originalmente duas delas previam a inserção do inciso no art. 14, do texto constitucional, como acima sugerido. Outras duas, na origem, prevêm uma alteração normativa ao acrescentar o “art. 86-A”, localizando o recall político, portanto, dentro do gênero do controle de responsabilidade do Presidente da República, como é o impeachment. É assim que dispõe, aliás, a avançada PEC 21/2015, de pronta deliberação do plenário do Senado Federal, acrescentando o art. 86-A, e limitando o recall político somente ao cargo de Presidente da República, deixando ainda em aberto a possibilidade de recall para o cargo de governadores, caso as Constituições estaduais assim prevejam.

Tais propostas de introdução do recall político no capítulo constitucional referente à “Responsabilidade do Presidente da República”, merecem, com razão, fundadas críticas. Essa técnica legislativa sem precedentes no Direito comparado parece reduzir o recall a uma mera forma de repreensão do Presidente da República, ao invés de expressá-lo como um exercício da soberania popular e como instrumento da democracia direta, que é a natureza jurídica do instituto e a forma como é retratado nas Cartas constitucionais dos países *latino-americanos*.

No que atine especificamente a PEC 21/2015 – a qual este paper centra sua atenção devido ao seu avançado estágio legislativo – faz-se objeções à discricionariedade delegada aos estados abarcada na PEC acerca do recall político dos cargos de governadores, em vez de introduzir a revogação do mandato dos governadores já no texto da Constituição Federal, evitando assim idiosincra-

sias estaduais e viabilizando uma maneira mais uniforme e célere de aplicação do instituto no país.

Indaga-se ainda o porquê da referida PEC ter se olvidado da possibilidade de recall político do cargo de prefeitos municipais. Ora, assim como em Ávila (2009), boa parte dos estudos concernentes ao recall concluem que, a viabilidade do instituto é significativamente maior e melhor administrada em municípios do que nas dimensões de um país. Como se não bastasse, a Constituição de 1988 introduziu os Municípios brasileiros como entes federados, dotados de autonomia política e financeira, de modo que, sem qualquer óbice, o texto constitucional poderia prever o recall do cargo de prefeitos.

No entanto, a maior objeção a que se faz a referida PEC, é a nefasta e não surpreendente intenção de intervenção do Congresso Nacional em um mecanismo que na sua essência e acepção terminológica deve ser unicamente de decisão popular. Isso, porque o “art. 86-A, § 1º”, da referida proposta legislativa, aduz que a proposta de revogação [do mandato] seria apreciada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, de forma sucessiva e separada, só podendo ser aprovada para consulta popular após ratificação de maioria absoluta de cada uma das Casas – em uma verdadeira tentativa de pôr obstáculos já no nascedouro de um mecanismo, que deveria ser genuinamente de participação direta do povo na política do país.

De todo modo, a despeito da controvérsia acerca da topologia normativa do recall político na Constituição Federal e, não obstante, as questionáveis proposições introduzidas notoriamente

pela PEC 21/2015, o fato é que certamente existe uma viabilidade jurídica de introdução do instituto no Direito brasileiro, tanto de ordem formal quanto material, o que foi exemplificado pelas PECs em tramitação no Congresso. No entanto, a posição deste paper é no sentido de que pela natureza jurídica do mecanismo, o seu lugar mais próprio é inserto como inciso IV, no art. 14, da Constituição, e com descrição do seu procedimento por Lei Ordinária, como são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular com a Lei nº 9.709/98.

## **2. VIABILIDADE POLÍTICA DO RECALL, COMO RESPOSTA EFETIVA PERANTE À CONJUNTURA POLÍTICA DO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA**

Existem dois parâmetros comparativos pelos quais a efetividade do recall político no cenário político brasileiro pode ser analisada. Tais opostos prismas, perpassam pela semelhança, em primeiro lugar, do recall político com os demais institutos da Democracia semidireta, quais sejam: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, que foram introduzidos há mais de três décadas na promulgação da Carta de 1988, e pelos quais se podem traçar um panorama da efetividade no país. A outra baliza refere-se à semelhança do recall político com o instituto do impeachment, porquanto ainda que diferentes na essência, carregam na prática o mesmo efeito, que é o da destituição do representante eleito.

Desse modo, a fim de que se possam estabelecer projeções fáticas e políticas da viabilidade do recall político no país, é necessário que se examine as implicações práticas dos institutos que lhe são semelhantes. A começar pelo plebiscito e pelo referendo,

menciona-se que desde 1988, em escala nacional, houve apenas um plebiscito e um referendo e, em escala regional, foi igualmente escasso o número de plebiscitos.

Em âmbito nacional, registrou-se o plebiscito acerca da forma e do sistema de governo, em 1993 – que só decorreu por força de disposição expressa do art. 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Por sua vez, em 2003, houve o referendo nacional acerca da comercialização de armamento de fogo a cidadãos comuns. Em caráter regional, com maior destaque, há de se mencionar o plebiscito, realizado em 2011, para a população do estado do Pará, acerca do desmembramento do estado em outros dois: Carajás e Tapajós (HERMANY; GIACCOBO, 2018). Nas três hipóteses acima mencionadas, a abstenção oscilou dentro da média das eleições brasileiras, na casa dos 25% (vinte e cinco por cento). (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013); (GASPARIN, 2011); (AMARAL, 2005).

Tal modesto cenário de números suscitou, ainda que discretamente, tentativa de reversão da situação, com o fomento da participação popular através de tais mecanismos da democracia semidireta, concretamente perceptível com a edição da Resolução nº 23.385/12, do Tribunal Superior Eleitoral, que possibilitou a realização do plebiscito e do referendo concomitantemente às eleições gerais ou municipais, de modo a facilitar o trâmite procedimental dos institutos. (HERMANY; GIACCOBO, 2018). Diante disso, já se menciona plebiscitos municipais em Campinas (SP), em 2014, Rosana (SP), 2016 e em Petrópolis (RJ), em 2018 – estatística ainda comedida diante do relevante potencial dos institutos.

Se a Resolução nº 23.385/12, do TSE, introduziu melhores perspectivas de participação popular pelo referendo e pelo plebiscito – o cenário não se replica na iniciativa popular. De 1988, até os dias atuais, só quatro projetos populares efetivamente se tornaram leis no Brasil, entre elas a famosa a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/10), sendo que tais leis só se tornaram realidade porque na prática foram adotadas pelo Congresso Nacional, diante do burocrático trâmite procedimental exigido (SOARES, 2019).

Desse modo, a ineficiência da iniciativa popular se deve não a indiferença da população na promulgação de projetos de leis de interesse geral, mas, notadamente, na quantidade de requisitos exigidos para efetividade do instituto, em verdadeiro esvaziamento promovido pelo Congresso Nacional através da Lei nº 9.709/98. Com efeito, são necessárias 1 (um) milhão e 500 (quinhentas) mil assinaturas físicas, em pelo menos 5 (cinco) estados, com número mínimo de participação por estado. (BRASIL, 1998). Assim, para que uma iniciativa popular logre êxito para promulgação em lei, é necessário um movimento da sociedade civil distribuído em todo o território brasileiro, com organização administrativa e dotado de significativo aporte financeiro capaz de financiar tal dispendioso procedimento.

Neste primeiro prisma de análise, a viabilidade política do recall político não aparentaria ser das mais promissoras, tendo em vista que o procedimento de revogação de mandato em muito se assemelha ao da iniciativa popular, que já se viu não ser muito efetivo no país. Todavia, como assinalado, a baixa efetividade da iniciativa se deve mais aos árduos requisitos que impedem a promulgação dos projetos em lei do que no desinteresse popular.

Nesta senda, é verdade que o recall político no Brasil (ao menos em um cenário de aplicação em âmbito nacional), depende crucialmente de práticas que viabilizem um procedimento mais moderno e dinâmico, ao contrário do que se encontra com a iniciativa popular. Está a se falar da utilização de assinaturas digitais ou mesmo dos mecanismos de reconhecimento digital ou facial já presentes em diversos smartphones, ou ainda a criação de um cadastro nacional de eleitores, através de aplicativo formulado pela Administração Pública, a servir tanto para assinatura da revogação de mandatos como para subscrição de apoio a projeto de lei de iniciativa popular.

No cenário político brasileiro atual, a análise dos demais mecanismos da democracia participativa aponta interessante tendência de crescimento da utilização do referendo e do plebiscito, com razoáveis números de participação popular, o que representa indício de viabilidade dos institutos que fomentem a atuação dos cidadãos na vida política. No entanto, tais mudanças só efetivamente ocorrerão com um procedimento moderno (ao contrário do que deu errado na iniciativa popular), que priorize as novas camadas da democracia digital, notadamente ao se beneficiar dos atuais softwares, aliados ao engajamento de participação digital e, sem dúvidas, uma melhor educação política populacional. Em tal ocasião, existe, sem dúvidas, perfeita possibilidade de viabilização do recall político no país.

A outro giro, sob o segundo prisma de comparação, busca-se destrinchar a viabilidade política do recall ao comparar com a utilização do outro mecanismo amplamente difundido no Brasil, também utilizado para destituição de mandatos: o impeachment.

Este pode ser definido, nos termos de Barros (*apud* RICCITELLI, 2006), como mecanismo procedimental para apuração de condutas antiéticas graves de um agente público como forma de impedi-lo a continuar no exercício da sua função pública, notadamente, diante do cometimento dos chamados crimes de responsabilidade, previstos no rol do artigo 85, da Constituição Federal.

Apesar das notórias diferenças entre os institutos – sobretudo porque o impeachment tem um escopo mais político do sistema de freios e contrapesos, e conta com a intervenção direta do Congresso Nacional ao contrário do recall político que é essencialmente popular – não se pode negar que a deflagração e os intensos pedidos de impeachment no âmbito do Legislativo refletem, ainda que indiretamente, certo anseio popular difundido na sociedade de insatisfação em relação ao representante que elegeu.

Para a conclusão de que o impeachment não dista do reflexo da insatisfação popular, pode-se isso perceber com dados estatísticos. Se Fernando Collor, em 1992, foi removido de seu cargo com reprovação, nas vésperas do impeachment de 68% (sessenta e oito por cento) – sem mencionar o intenso movimento popular dos “caras-pintadas” (DATAFOLHA, 2015) – Dilma Rousseff, em 2016, sofreu o impeachment com reprovação popular na marca dos 71% (setenta e um por cento), em um contexto de onda de protestos sociais que reivindicavam o fim da corrupção e por uma reforma política contra o partido da presidente (CASTRO, 2015).

Realmente, tanto Collor quanto Dilma foram submetidos ao devido processo legal de impeachment e julgados com escopo em crimes de responsabilidade cometidos, na forma prevista na

Constituição. Se o primeiro teria respondido por graves denúncias de corrupção no núcleo central de seu governo, a segunda respondeu pelos chamados crimes de “pedalada” fiscal, pelos créditos suplementares sem a devida autorização legislativa.

No entanto, seriam eles realmente submetidos a processo de impeachment caso a aprovação e respaldo popular lhes fosse mais favorável? Não há como dissociar o impeachment ocorrido no Brasil, como também um reflexo considerável do anseio social repercutido na sociedade, ainda mais diante da ausência de um mecanismo próprio que sirva de instrumento para revogação antecipada do mandato do representante eleito que tem gestão insatisfatória para a população, como justamente se insere o mecanismo do recall político. Ora, se por trás dos processos de impeachment há um inegável jogo de interesses elementar do mundo da política, também não se pode olvidar que o prosseguimento e a efetividade de tais procedimentos só ocorrem quando observada atentamente à aprovação ou o respaldo popular – ou sua ausência – do representante eleito.

De certo modo, existe essa cultura jurídica já alicerçada que aproxima do vocabulário da população brasileira verdadeira familiaridade com o processo de impeachment, o que demonstra a recorrência pela qual se especula a destituição do mandato do cargo de presidente da República – isso só mencionando a nível federal. Após a promulgação da Carta de 1988, citam-se vinte processos de impeachment contra Fernando Henrique Cardoso, trinta e oito contra Lula, vinte e seis contra Michel Temer (MORAES; NASCIMENTO, 2018), e contra Jair Bolsonaro, já foram cento e vinte e dois (PRUDENCIANO; RODRIGUES, 2021).

Além disso, informalmente, não se pode esquecer-se das incontáveis petições eletrônicas, de massiva adesão popular e de rápida difusão, nos mais diversos sites, que contam com centenas de milhares e até mesmo milhões de assinaturas a pleitear impeachment de presidente da República e de governadores. Tais reivindicações populares, não são dotadas de segurança jurídica suficiente para embasar dados conclusivos acerca dos cidadãos que as subscrevem, mas, sem dúvidas, refletem um significativo interesse popular na participação da vida política.

Sob esse segundo prisma, portanto, pode-se arrimar que há definitivamente espaço político para o êxito do procedimento de recall na prática brasileira. Isso porque existe uma cultura política largamente difundida de impeachment (e de destituição de mandato) na sociedade brasileira, o que aponta para o interesse de participação popular. Com o apoio das mídias inerentes à democracia digital e a vasta democratização e envolvimento da população brasileira, é perfeitamente possível visualizar terreno fértil político para a utilização do instituto da revogação de mandato de um representante eleito, em todas as esferas, isto é, federal, estadual e municipal no país, como uma forma, inclusive, mais própria do que o impeachment, sem precisar dos já conhecidos conchavos políticos.

### **3. A VIABILIDADE ADMINISTRATIVA DE INTRODUÇÃO DO RECALL POLÍTICO NO BRASIL**

Neste último tópico, abordar-se-á acerca da viabilidade administrativa do instituto. O recall diz respeito a um procedimento de fácil compreensão, pelo qual para destituir um representante eleito que não apresenta mais respaldo popular e que enfrenta crise de

legitimidade, deve-se reunir uma quantidade mínima de assinaturas dentro de um período pré-determinado de tempo, de modo a antecipar um novo pleito eleitoral, que, caso seja de vontade da maioria, culmine na revogação de mandato do representante eleito, desde que preenchidos certos requisitos formais e materiais.

Desse modo, deve-se procurar compreender a que órgão pertenceria a competência para analisar e verificar o procedimento de recall político, caso este fosse realmente aplicado no país, pelo qual a resposta certa deverá ser a Justiça Eleitoral. Em sendo assim, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ser o responsável para o exame do recall político de cargos federais; aos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), incumbidos da análise administrativa dessa forma de revogação do mandato a nível estadual; e, finalmente, os juízes eleitorais, no âmbito do recall de cargos municipais.

A escolha da Justiça eleitoral como competente para averiguar e processar o trâmite do recall político, caso este seja introduzido no Brasil, apoia-se em três motivos. O primeiro, mais trivial, explica-se na própria natureza do instituto, já que o recall nada mais consiste do que uma nova eleição – realizada de forma antecipada, a pedido da população. Ora, já cabe ao Tribunal Superior Eleitoral, aos Tribunais Regionais Eleitorais, e aos juízes eleitorais o dever de organizar administrativamente todo o pleito eleitoral, tais como: a inscrição de eleitores, o funcionamento das zonas eleitorais e a designação dos locais de votação (GOMES, 2020). Com o recall, desempenhariam essencialmente o mesmo papel.

Veja-se que, até mesmo os plebiscitos e referendos organizados no Brasil são de ingerência da Justiça eleitoral, por força expressa do artigo 8º, da Lei n. 9.709/98. (BRASIL, 1998). Conforme já visto anteriormente, tais institutos apresentam a mesma natureza jurídica de instrumentos da democracia participativa, e que implicam na intervenção popular na vida política do país. Entre os três, certamente é o recall político quem mais apresenta uma natureza interventiva do ponto de vista do processo eleitoral. Sob essa baliza, se até mesmo mecanismos de menor feição eleitoral foram reservados ao cuidado da Justiça eleitoral, com muito mais razão assim deve ser o recall, que é organicamente eleitoral.

O segundo argumento que respalda a escolha da Justiça eleitoral para o trâmite de validade administrativa do recall político é de caráter normativo. Os órgãos de tal Justiça já são dotados pela Legislação pátria de organizar as eleições que, regularmente, ocorrem no país. Com efeito, o Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral dispõe expressamente no seu artigo 8º, que é de atribuição deste Tribunal ordenar o registro de candidatos a cargos federais, apurar os resultados parciais e gerais para cargos federais, expedir instruções convenientes à execução do Código Eleitoral e à regularidade do serviço eleitoral (BRASIL, 1952), além de baixar Resoluções que regulamentam boa parte do processo eleitoral brasileiro hoje vigente.

Adiante, o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), denota expressamente no seu artigo 29, a atribuição dos Tribunais Regionais Eleitorais em fixar as datas das eleições estaduais, apurar os resultados parciais e gerais dos cargos estaduais, organizar a divisão dos eleitores pelas zonas eleitorais, constituir as juntas eleitorais,

e determinar no caso de urgência, providências para a execução da lei na circunscrição. Em nível municipal, também prescreve o Código aos juízes eleitorais, o dever de dirigir os processos eleitorais, determinando a inclusão e a exclusão dos eleitores, organizar a relação de eleitores em cada sessão para remessa nas mesas receptoras, designar os locais das seções eleitorais, entre outros (BRASIL, 1965). Como se percebe, o aparato normativo já é propício para a viabilidade administrativa do recall político no âmbito da Justiça eleitoral, apropriando-se, portanto, tal instituto dos quadros desta Justiça, a fim da realização de eleições próprias para revogação do mandato do representante eleito.

Finalmente, o terceiro motivo pelo qual o processamento do recall político deverá ser sob a Justiça eleitoral é de caráter fático. É que no processo de criação e registro de partidos políticos, instituído pela Lei nº 9.096/95, fora estipulado para o surgimento de novo partido, a necessidade de comprovação de um apoio mínimo de eleitores, na ordem de 0,5% (cinco décimos de por cento) dos votos válidos para Câmara dos Deputados das últimas eleições gerais. (BRASIL, 1995). Ou seja, para que um partido político seja criado, hoje, no Brasil, é necessário comprovar um total de cerca de 535.000 (quinhentos e trinta e cinco mil) assinaturas do eleitorado, em apoio à formação do novo partido, conforme os dados extraídos pela eleição de 2018 (TSE, 2018). Com efeito, uma vez recolhido o número total de assinaturas em um prazo não superior a dois anos, deverá se suceder no âmbito da Justiça eleitoral uma auditoria acerca da validade das assinaturas recolhidas e do preenchimento dos demais requisitos necessários, conforme preza a Resolução nº 23.571/18, do Tribunal Superior Eleitoral.

Uma vez colhidas, as subscrições realizadas pelo eleitorado brasileiro deverão ser organizadas em listas, por zonas eleitorais. Então, cada lista será analisada pelos cartórios eleitorais. Os cartórios eleitorais têm um prazo de quinze dias para dar recibo imediato a cada lista a ele apresentada (VELLOSO; AGRA, 2020). Finalmente, todo o procedimento será verificado juridicamente pelo Tribunal Superior Eleitoral, na ocasião do registro do novo partido, conforme se depreende do artigo 14, da mencionada Resolução (BRASIL, 2018).

Como se vê, repousa enorme semelhança procedimental entre o recall político e o processo de criação dos partidos políticos, porquanto ambos dependem intrínseca e especialmente do recolhimento de um número mínimo de assinaturas válidas, em um prazo máximo a ser estipulado em lei. Ora, se a Justiça eleitoral já desempenha tal papel administrativo, de verificação dos requisitos no âmbito da criação dos partidos políticos, igualmente poderia assim funcionar para o procedimento de recall do mandato de representantes eleitos, visto a semelhança fática entre um e outro.

Assim, não tem como se questionar que a Justiça eleitoral já apresenta o arcabouço administrativo e jurídico a possibilitar o trâmite do recall no Brasil. Se do ponto de vista normativo, tanto o Código Eleitoral quanto o Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral já regimentam a viabilidade jurídica da Justiça eleitoral supervisionar o procedimento de recall, a prática concreta também demonstra que, em certa medida, a Justiça eleitoral já desempenha tal função, dentro do contexto de criação dos partidos políticos, o que aponta para a facilidade de aplicação administrativa do recall, uma vez introduzido no país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão do presente paper é pela perfeita viabilidade do recall político, caso este seja introduzido como instrumento da democracia participativa, de forma a fomentar uma maior participação efetiva da população nos processos políticos do país. Do ponto de vista jurídico, existe compatibilidade do referido instituto com a ordem jurídica vigente no Brasil, de tal modo que sua melhor inserção seria através de um Projeto de Emenda à Constituição, acrescentando o inciso IV, ao artigo 14, do texto constitucional. Há ainda a necessidade do disciplinamento procedimental do recall político por intermédio de Lei Ordinária.

A viabilidade do recall também deve contar com um cenário político brasileiro fértil à cultura de interrupção do mandato e, aliás, poderia servir como um instrumento mais adequado do que a massiva utilização do mecanismo de impeachment – este que embora tenha natureza destinada à coibição dos crimes de responsabilidade, também apresenta certo parâmetro inerente do jogo político entre o Poder Legislativo e o Executivo. Viu-se, ainda, que a facilitação dos procedimentos do referendo e do plebiscito com o advento da Resolução nº 23.385/12, do Tribunal Superior Eleitoral constitui indício, ainda que tímido, dos instrumentos que estimulem uma participação política mais ativa por parte dos cidadãos brasileiros.

Em termos administrativos, a partir de um tripé de motivos, concluiu-se pela viabilidade administrativa do recall político, aproveitando-se o trâmite procedimental desse mecanismo dos quadros já presentes na Justiça eleitoral. Sabe-se que tanto do ponto de vista normativo quanto fático, tal Justiça poderá contri-

buir para um procedimento seguro e efetivo do recall, desde que também seja acompanhado de instrumentos que incrementem a democracia digital no Brasil, sobretudo em uma verificação segura e célere das assinaturas recolhidas.

O principal óbice, certamente, da introdução do instituto no Brasil é enfrentar a vontade política dos representantes eleitos. Custa presumir que seja do interesse da classe política introduzir um instrumento que, na prática, facilitará a participação popular, poderá contribuir para a diminuição do poder dos representantes eleitos e limitá-los do exercício do seu mandato antecipadamente. Sabe-se que quem se encontra no poder, lá pretende permanecer – e o recall se trata de um instrumento que atinge diretamente ao poder daquele que embora eleito, não representa mais a vontade popular.

Não se pode, entretanto, denegar que o instituto aqui apresentado seria de grande valor à Democracia brasileira e, realmente, poderia servir como forma de recrudescimento da latente e efetiva participação democrática da população brasileira na política pátria. Assim, poderia ser possível afastar os Donos do poder – conforme o título da clássica obra de Faoro (2001), e o aproximar de quem, de fato, é o seu titular: o povo.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, Ricardo. Proibição da venda de armas é rejeitada por dois terços. Reuters, Brasília, 23 out. 2005. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ult-not/referendo/ultimas/2005/10/23/ult3258u118.jhtm>. Acesso em: 17 mai. 2021.
- ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall** – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde->

08032010-094820/publico/Caio\_Marcio\_de\_Brito\_Avila\_Tese\_Completa.pdf.  
Acesso em: 11 nov. 2020.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Globo, 1996.

BOLÍVIA. [Constituição (2009)]. **Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia**. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, [2021]. Disponível em: [https://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/normas\\_leyes/NCPE\\_oficial.pdf](https://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/normas_leyes/NCPE_oficial.pdf). Acesso em: 18 mai. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm). Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 4.737/98, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm). Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. **Lei 9.096/95, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm). Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. **Lei 9.709/98, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm). Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 4.510, de 29 de setembro de 1952 do TSE**. Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral, [2021]. Disponível em: <http://www.ibrade.org/wp-content/uploads/2018/03/Regimento-Interno-do-TSE.compressed.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.571, de 29 de maio de 2018 do Tribunal Superior Eleitoral**. Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2021]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-571-de-29-de-maio-de-2018-2013-brasilia-df>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **ELEIÇÕES 2018**: Justiça eleitoral conclui totalização dos votos do segundo turno. Brasília, 30 out. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/eleicoes-2018-justica-eleitoral-conclui-totalizacao-dos-votos-do-segundo-turno>. Acesso em: 31 ago. 2021.

CASTRO, José Roberto. Governo Dilma tem maior reprovação da série histórica e atinge 71%. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 06 ago. 2015. Política. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-dilma-tem-pior-reprovacao-da-serie-historica-e-atinge-71,1739107>. Acesso em: 13 abr. 2021.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

GASPARIN, Gabriela. Em plebiscito, eleitores do Pará rejeitam divisão do estado. **G1**, Belém, 11 dez. 2011. Política. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/12/em-plebiscito-eleitores-do-para-rejeitam-divisao-do-estado.html>. Acesso em: 17 mai. 2021.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 17. ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Atlas, 2020.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima. O impacto da Resolução nº 23.385/2012 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na Democracia Local: a possibilidade de realização de referendos e plebiscitos concomitantes à eleição.

JORNADA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS, 5., 2018, Fortaleza. **Anais** [...]. Fortaleza: UNIFOR, 2018. Disponível em: <https://www.unifor.br/documents/392178/3142554/Anais+2018+GT+1+-+Ricardo+Hermany+e+Guilherme+Estima+Giacobbo.pdf/02a94158-13e2-6caa-153d-d75e232b7e4a>. Acesso em: 11 nov. 2020.

HONORATO, Carlos; CAMPODONICO, Thais Recoba. O Recall político na América Latina. In: Congresso Latinoamericano de Ciência Política, 9., 2017, Montevideu (URU). **Anais** [...]. Montevideu (URU): Associação Latino Americana de Ciência Política (ALACIP), 2017. Disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6In-BhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSzVjPjtzOjQ6IjI4M-zkiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiYzdiZTNiMDY3YWIzY2M2Zjg0NWm-2YWmxYzE1Y2IzMjQiO30%3D>. Acesso em: 11 nov. 2020.

MORAES, Felipe Moralles e; NASCIMENTO, Lucas do. Impeachment e democracia. **Justiça, Teoria Crítica e Democracia**. Florianópolis. v. 2. p. 260-261, 2018. Disponível em: <http://www.nefipo.ufsc.br/files/2019/02/Justi%C3%A7a-Teoria-Cr%C3%ADtica-e-Democracia-Vol.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

PERU. [Constituição (1993)]. **Constituição Política do Peru**. Lima: Congreso de la Republica, [2021]. Disponível em: <https://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2021.

PRUDENCIANO, Gregory; RODRIGUES, Larissa. Superpedido de impeachment contra Bolsonaro é protocolado. **CNN Brasil**, São Paulo; Brasília, 30 jun. 2021. Política. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/superpedido-de-impeachment-contra-bolsonaro-e-protocolado/>. Acesso em: 01 set. 2021.

REPROVAÇÃO ao governo Dilma atinge 62% e é a mais alta desde Collor. **Datafolha**, São Paulo, 18 mar. 2015. Opinião Pública. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/03/1604505-reprovacao-ao-governo-dilma-atinge-62-e-e-mais-alta-desde-collor.shtml>. Acesso em: 13 abr. 2021.

RICCITELLI, Antônio. **Impeachment à brasileira**: instrumento de controle parlamentar?. Barueri, SP: Minha Editora; São Paulo: Manole, 2006.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. Plebiscito e referendo: instrumentos da democracia direta: uma reflexão jurídica sobre a teoria e prática de sua utilização. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 7, n. 74, p.01-09, ago./set., 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed., rev., ampl. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOARES, Alessandro. Iniciativa popular no Brasil: tendências punitivistas e dificuldades democráticas. **Direito, Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro, n. 55, p.12-41, jul./dez., 2019. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/915/572>. Acesso em: 12 abr. 2021.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito eleitoral**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.



# O financiamento eleitoral e a importância da participação política da pessoa jurídica no cenário eleitoral

JULIANA MARKENDORF NODA

## INTRODUÇÃO

O sistema de freios e contrapesos está em crise e o Judiciário promove um ativismo judicial intenso, se envolvendo em questões de cunho Legislativo e promovendo mudanças sociais, conforme lhe é pertinente. Essa propensão, em partes, se deve à falência do Poder Legislativo na resolução de demandas polêmicas, em virtude do desejo de não se envolver em quaisquer atitudes que possam problematizar os votos da próxima eleição. Mas também, coexiste com a intensa demanda da sociedade civil ao pleitear com ansiedade por medidas imediatas que solucionem seus problemas.

Com relação ao ambiente político, sabe-se que o sistema carece de credibilidade, o que agrava enormemente a atual crise de representação democrática vivenciada no país, bem como promove o afastamento da própria sociedade, que opina e se manifesta de maneira negativa e solicita a reforma política. Por esse motivo, o financiamento eleitoral foi tema de debate mediante a Ação

Direta de Inconstitucionalidade (ADI), nº 4.650/DF, na qual o Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas aos partidos e campanhas eleitorais. Diante do contexto dominado pelos escândalos de corrupção e falta de fiscalização, optou-se por excluir a pessoa jurídica, portanto, dessa participação política que lhe pertine.

## **1. O FINANCIAMENTO ELEITORAL**

Para se falar em financiamento eleitoral, é necessário primeiro observar o instituto para o qual é destinado: os partidos políticos. Segundo Rubio (2005, p. 5), a valorização dos partidos<sup>1</sup> como intermediários entre a população e o Estado, “adveio em um momento no qual a democracia representativa precisava se consolidar para evitar fenômenos totalitários, de modo que os partidos passaram a ser identificados como pilares que deveriam obter auxílio financeiro do Estado”.

Nessa onda, o Brasil regulamentou os partidos políticos, por meio da Constituição Federal de 1988, “como instrumentos necessários e importantes para preservação do Estado Democrático de Direito”<sup>2</sup> (MORAES, 2017, p. 285). De modo que, considerando a importância do instituto no processo eleitoral, estabeleceu “como condição de elegibilidade a filiação partidária”<sup>3</sup> (MENDES, 2016, p. 756).

---

<sup>1</sup> RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas – Fundos públicos versus fundos privados. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 73, p. 5-15, nov. 2005.

<sup>2</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2017. p. 285.

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 756.

Assim, o financiamento da política ocupa posição de destaque no sistema, pois significa, “a política de ingressos e egressos das forças políticas tanto para suas atividades eleitorais como permanentes”<sup>4</sup> (ZOVATTO, 1998), e o tema se subdivide no momento da campanha eleitoral e quando das atividades inerentes a função. Para Falguera; Jones; Ohman; Ballington (2015, p. 458), “as quantidades e origens da verba dos partidos políticos preocupa o funcionamento do sistema político<sup>5</sup>”, motivo pelo qual o sistema normativo brasileiro instituiu legislação atinente à arrecadação de capital, bens e serviços para o funcionamento dos partidos e das campanhas eleitorais, por meio da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), que traz disposições sobre o financiamento das campanhas eleitorais, bem como pela Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), que estabelece regras sobre as finanças e contabilidade dos partidos.

O contexto brasileiro atual, cerceado por esquemas de corrupção, descrença institucional e, conseqüente, crise de representatividade, serviu de cenário propício para a promoção da judicialização da política – cuja temática merece destaque, pois significa fenômeno presente no ordenamento jurídico atual. Isto, pois, o crescimento da participação do Supremo sobre temáticas consolidadas na Constituição e, para aqueles que defendem o movimento, a tomada de consciência dos cidadãos no que diz respeito aos

---

<sup>4</sup> ZOVATTO, Daniel G. **Financiación política en Iberoamérica. Una visión preliminar comparada**. 2005. Disponível em: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_publica/Financiacion/ZOVATTO.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Financiacion/ZOVATTO.htm). Acesso em: 5 nov. 2019.

<sup>5</sup> FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus; BALLINGTON, Julie (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. 2015. p. 458.

direitos e ao seu peito em juízo<sup>6</sup> (BARROSO, 2013), considerando o processo de redemocratização do país<sup>7</sup>, acabou por legitimar o Poder Judiciário para consolidar decisões sem que haja os limites de sua ingerência expressos<sup>8</sup>.

É conveniente para os atores políticos, que o Judiciário se manifeste sobre diversos temas polêmicos, para segundo Barroso (2013) evitar “o próprio desgaste na deliberação de temas divisivos”<sup>9</sup>; contudo, ocorre que, essa excessiva intervenção vem sendo motivo de enfraquecimento das instituições e, consequentemente, da democracia. Especialmente, para fins do presente trabalho, analisa-se a judicialização da política marcada pelo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade de dispositivos das leis acima referenciadas (9.096/1995 e 9.504/1997), no que dizia respeito às doações de pessoas jurídicas aos partidos políticos e campanhas eleitorais, em virtude da suposta influência econômica exercida pelas pessoas jurídicas no processo eleitoral, atuação

---

<sup>6</sup> BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia, e Supremacia Judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. *Revista do Ministério Público*. Rio de Janeiro. n. 49, jul./set., 2013.

<sup>7</sup> Para tanto, Cf. BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Revista de Direito do Estado*. Rio de Janeiro, n. 13, jan./mar. 2009.

<sup>8</sup> Nesse sentido, “Diante do cenário de nossa já mencionada crise político-institucional e sua decorrência lógica – uma crescente insatisfação popular com um Congresso tido como corrupto, engessado, incapaz de acompanhar o ritmo que as demandas sociais exigem e de representar àqueles a quem devia –, fortalece-se o movimento, intrínseco e extrínseco, por um Supremo Tribunal iluminista, que deve atender ao clamor social e atribuir a si mesmo um papel de guia da história” (MORBACH, Gilberto; DIAS, Giovanna, 2018).

<sup>9</sup> BARROSO, 2013.

vedada pela Constituição Federal, pois, em tese, corrompe a estrutura democrática.

Alguns dos argumentos contrários ao financiamento utilizados para contemplar a decisão, versaram ao redor da cidadania e suas formas de exercício, de modo que consideram a participação da pessoa jurídica prejudicial ao exercício da soberania, afastando os partidos políticos e candidatos dos próprios eleitores. Considerou-se do mesmo modo que, a liberdade de expressão na participação política diz respeito ao debate público e não necessariamente às doações eleitorais que, em tese, ferem o princípio da isonomia entre empresas lucrativas e entidades sem fins lucrativos.

Dos argumentos favoráveis, abordou-se a situação da inexistência de expressão legal que regule exclusivamente a participação das pessoas jurídicas no financiamento eleitoral na Constituição Federal, o que pode gerar incógnitas semânticas e prejudicar a interpretação da norma, movimento desgastado pela judicialização da política.

Ainda, que o exercício do voto significa apenas “uma das variadas formas de participar da vida em sociedade e de influir para que a escolha de representantes políticos, recaia sobre os mais eficientes e mais qualificados”<sup>10</sup> (STF, BRASIL, 2019), de modo que é plenamente possível aceitar a doação como outra forma. Salientou-se que a proibição das doações significa tentativa já praticada

---

<sup>10</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 4650/DF**. Relator ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=10331215&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%2034%20-%2023/02/2016>. Acesso em: 10 set. 2019.

e que não funcionou, visto que ocasiona ambiente propício para práticas clandestinas e ilegais.

Diante desse embate, a maioria dos ministros que compõe as cadeiras do Supremo Tribunal Federal, decidiu proibir que as doações de pessoas jurídicas no financiamento político – o que tornou as eleições seguintes, em 2016, conturbadas em virtude da escassez de recursos –, que obteve solução na adoção, pela primeira vez, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, instrumento inovador recém-inserido no ordenamento.

E, contudo, a proibição instituída não deliberou os problemas que estavam programados para resolver, não alterou o contexto econômico das campanhas e, tampouco solucionou a real falha que é aquela advinda dos mecanismos de fiscalização e sua consequente transparência das relações nas escolhas dos candidatos. De acordo com Rubio (2005) aconteceu o contrário, ou seja, passou a promover mais desigualdade, pois a utilização do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha impõe a responsabilidade do próprio financiamento sobre o cidadão, bem como desvirtua o financiamento privado levando à sua clandestinidade por meio da ausência de transparência<sup>11</sup>, inclusive, do próprio governo que pode jogar contra a democracia. Esse contexto fomenta a decadência da representatividade que já se encontra em crise, agravada por condutas abusivas.

Hesse (1998, p. 152), aprofunda a doutrina que alarga a compreensão do financiamento público como instrumento que traz a

---

<sup>11</sup> RUBIO, 2005.

“independência da influência de patrocinadores privados e oportuniza a igualdade de chances, entretanto pode acrescentar dúvida à tarefa dos partidos, que são livres e não-estatais”<sup>12</sup>, o que se encaixa perfeitamente em discussões alemãs advindas dessa conclusão que tiveram por base estudos norte-americanos.

Aqui, especialmente, se promove um parêntese para breve análise de direito comparado, em virtude da farta doutrina e jurisprudência norte-americana sobre o tema. Desde 1976, no caso *Buckley v. Valeo*, momento no qual a Suprema Corte entendeu como natural a relação entre dinheiro privado e campanha eleitoral, de modo que a sua restrição implica na coibição da manifestação do direito à liberdade de expressão; até 2014, no caso *McCutcheon v. Comissão Eleitoral Federal*, que desconsiderou a validade dos limites da contribuição devido ao direito de participação e, novamente, de expressão. Ainda, como se pode observar no julgamento do caso *Citizens United v. Federal Election Commission*, no qual se determinou a liberdade de expressão plena e integral para promover a isonomia, decisão que originou os comitês denominados “PACs”, que recebem e podem gastar todas as doações de pessoas físicas e jurídicas de maneira independente.

Trazendo o diálogo para a esfera brasileira, percebe-se, por meio da decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/2015, que o entendimento norte-americano é inversamente proporcional ao brasileiro, pois visa o estabelecimento da variedade de opiniões no processo eleitoral, o

---

<sup>12</sup> HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. 1998, p. 152.

que é correto, diante do pluralismo como evidente pano de fundo das relações sociais. Assim, “o princípio participativo deveria balizar a manutenção do modelo democrático, de modo que deveria ser reconhecido como um importante vetor de integração<sup>13</sup>” (PEREIRA, 2010, p. 150).

Segundo Santos e Avritzer (2002, p. 74), é claro que a participação apresenta riscos de perversão e cooptação<sup>14</sup>, mas:

*O mesmo deve ser mitigado em detrimento da participação cidadã, que não pode, de modo algum, ser anulada em virtude da eventual possibilidade de captura eleitoral por meio do poder econômico, que é o que considerou a Corte Constitucional Brasileira.*

Ou seja, desconsiderou todo o processo de participação legítima, em virtude da falha legislativa sistêmica ao não estabelecer limites efetivos para despesas e doações eleitorais.

A pessoa jurídica significa ente fundamental e de extrema relevância social no desenvolvimento da sociedade e deve exercer o princípio democrático de participação, visto que, apenas assim, a Constituição “não se decide por uma teoria em abstrato, mas sim almeja uma ordenação normativa para um país em

---

<sup>13</sup> PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 150.

<sup>14</sup> SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura Souza (org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 74.

um determinado período histórico em questão”<sup>15</sup> (AIETA, 2006, p. 55). Assim, deve-se garantir a participação, não vetando a relação entre poder econômico e democracia, mas, sim, com a fiscalização e punição de abusos, conforme prevê o art. 14, §9º, da Constituição Federal.

Segundo Noronha e Kim (2016, p. 740), esse dispositivo não veda “o concurso econômico em campanhas eleitorais”<sup>16</sup>. O mesmo dispositivo, de acordo com Aieta (2005, p. 55), e “não traz disciplina específica a respeito da matéria”<sup>17</sup>, pois esta deve ser regulada pela legislação infraconstitucional”. Trata dos possíveis abusos econômicos. No entanto, carece de regulamentação o tema, especialmente se considerado que, “a legislação eleitoral brasileira é esparsa, confusa e, às vezes, contraditória”<sup>18</sup> (COELHO, 2015, p. 110).

A falta da legislação específica, reguladora, promove a quebra do sistema e ineficiência a ponto de propiciar a vedação, já que a eleição demanda recursos financeiros para sobreviver e as pessoas jurídicas participam intensamente desse processo que sustenta o modelo democrático, de modo que precisam integrar o debate.

---

<sup>15</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 55.

<sup>16</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 55.

<sup>17</sup> ZAVASCKI, Teori. Financiamento eleitoral de partidos políticos: a questão constitucional. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (coord.). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016. p. 740.

<sup>18</sup> COELHO, Margarete de Castro. **A democracia na encruzilhada**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 110.

Essa vedação, “efetivada por meio da judicialização da política, além de fomentar ambiente de proliferação de um sistema paralelo de financiamento, paralisa o legislador legítimo e promove uma contaminação sistêmica da democracia, pois atinge a representação política em si”<sup>19</sup> (CAGGIANO, 1987, p. 181).

Por todos esses motivos, considera-se a participação da pessoa jurídica implementada a partir da sua própria responsabilidade social no âmbito público, devido ao respeito das suas liberdades na sociedade econômica organizada, assim como ocorre com as pessoas físicas, integrando o exercício da cidadania e consolidando sua atuação, por meio de boas práticas que promovam o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico, de modo que equívocos como o cometido pelo Supremo Tribunal Federal não mais ocorram.

## 2. A ATUAÇÃO POLÍTICA DA PESSOA JURÍDICA

Destaca-se, nesse momento, a atuação política das pessoas jurídicas as quais foram excluídas do aspecto econômico. Deve-se considerar que a outra via para suprir as necessidades financeiras, nesse contexto, passa por institutos conturbados do sistema, como o autofinanciamento (art. 23 da Lei nº 9.504/1997 e art. 29 da Resolução-TSE nº 23.553/2017), as candidaturas em nomes de “laranjas”<sup>20</sup> para suprir cotas, os esquemas táticos de caixa-dois e lavagem de dinheiro (CAMPOS, 2019). Ou seja, a vedação é

<sup>19</sup> CAGGIANO, Mônica Herman Salem. **Sistemas Eleitorais x Representação Política**. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1987, p. 181-188.

<sup>20</sup> CAMPOS, Lígia Fabris. Litígioestratégico para igualdade de gênero: O caso das verbas de campanha paramulheres candidatas. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 10, n. 1, 2019, p. 593-629. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdp/v10n1/2179-8966-rdp-10-1-593.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

ineficiente, de modo que “os partidos que estão no poder e que já têm recursos”<sup>21</sup> e os que não estão, podem burlar o sistema em virtude da inexistência de regras claras, bem como de fiscalização adequada (BRASIL, STF, 2019).

Essa tentativa de contenção da corrupção que, pensa-se, promovida apenas pelas pessoas jurídicas, já ocorreu na época Collor, quando da investigação sobre o denominado caixa-dois, concluiu-se por permitir as doações político-eleitorais de pessoas jurídicas (TOFFOLI, 2015)<sup>22</sup>.

Assim, observa-se a liquidez e volatilidade das decisões que, há três décadas imaginava conter o abuso de poder econômico vetado pelo art. 14, da Carta Magna, por meio da liberação das pessoas jurídicas e, atualmente, por sua exclusão do sistema de financiamento. É a insegurança de um sistema que muda o tempo todo, a depender de quem está no poder e quais interesses precisam ser supridos no momento.

Segundo Silva (2006, p. 133), a segurança jurídica consiste:

*No “conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da*

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 4650/DF**. Relator ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=10331215&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%2034%20-%2023/02/2016>. Acesso em: 10 set. 2019.

<sup>22</sup> TOFFOLI, José Antonio Dias. Quem financia a democracia no Brasil? **Revista Interesse Nacional**, ano 7, n. 28, p. 14. 2015.

*liberdade reconhecida*<sup>23</sup>, motivo pelo qual demanda “certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída”<sup>24</sup>.

Assim, a coibição da participação das pessoas jurídicas além de gerar insegurança – já que excluídas sem base suficiente para tal, gera desigualdade e fere a isonomia, pois a participação política não pode excluir nenhum ente da sociedade, caso contrário estaria impedindo o exercício dos seus direitos e, conseqüentemente, sua voz. A deficiência de participação promove entrave ao desenvolvimento cujo pilar se fundamentam nas liberdades, aqueles instrumentais que promovem o bem-estar, conforme defende o doutrinador Amartya Sen (2000), aquelas políticas, econômicas e sociais que garantem a transparência e segurança.

Ainda para Sen (2000, p. 17) , se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, deve-se concentrar nesse objetivo e não em algum meio específico, de modo que, “o desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importantes, em vez de restringi-la a alguns dos meios, que inter alia, desempenham um papel relevante no processo”<sup>25</sup>. É certo que tais liberdades só podem ser integralmente estabelecidas, quando a pessoa jurídica se encontra no rol de agentes ativos no cenário político-eleitoral e sua atuação é

---

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 133.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 17.

fiscalizada adequadamente, conforme a necessária regulamentação. Isto, pois, os direitos emanados do contexto político, dizem respeito aos pilares democráticos de escolha, valores e confiança nas instituições. Para Sen (2000), as liberdades políticas, aqui ressaltadas, significam:

*(...) a capacidade que os cidadãos possuem para escolher o seu governante, o modo como se realizam as eleições e a capacidade de os cidadãos poderem se eleger. Além disso, estão inclusas nesta noção todos os direitos que subjazem ao aspecto de cidadania em um Estado democrático: a possibilidade de fiscalizar os atos do governo, de se constituir uma oposição e de se criticar o governo e suas autoridades, a existência e manutenção de mais de um partido político que possa concorrer às eleições e assim se mostrar como uma força opositora, a garantia da liberdade de expressão política e de imprensa sem censura. Sen não deixa de salientar os aspectos positivos que um governo democrático possui. O principal deles é necessidade de manter a confiança do eleitorado para as causas mais emergenciais, sob pena de não angariar a força necessária suficiente para a continuidade dos mandatos eletivos. Assim, o primeiro aspecto em prol de oportunizar a condição de agente dos cidadãos é a existência de uma ordem política e institucional capaz de eleger representantes e permitir a manifestação da insatisfação pessoal e dos grupos de eleitores<sup>26</sup>.*

<sup>26</sup> PANSIERI, Flávio. Liberdade como Desenvolvimento em Amartya Sen. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2016, vol. 8, n. 15, Jul.-Dez. p. 453-479.

O principal problema no país gira em torno do apoio que determinadas decisões restritivas de direito, como a emanada pelo Supremo Tribunal Federal no que diz respeito ao financiamento eleitoral, possuem apoio popular, em virtude da falsa sensação de punição dos responsáveis pelos abusos de poder político, tendo em vista que, acreditam que as pessoas jurídicas são institutos que não merecem confiança e já possuem um poder desigual mesmo sem “legitimidade” para tanto, em virtude dos denominados grupos de interesse que, em tese, manipulam esse jogo político.

Nesse contexto, o modelo de democracia cooperativa elaborado por Niklas Luhmann, se encaixa perfeitamente no modelo ideal que fomente a sua própria finalidade em si mesmo, considerando a participação da sociedade como um todo, sem quaisquer exclusões de um grupo, seja pelo motivo que for. Isto, pois, o argumento não se sustenta, visto que em virtude de uma possibilidade, o agente será escanteado do processo democrático. Ocorre que, “o ordenamento precisa trabalhar na redução da complexidade das relações e mitigar os riscos para que estabeleça uma diretriz de conduta obrigatória que origine uma relação de poder<sup>27</sup> regulamentada” (FARIA, 1978, p. 44).

Partindo desse pressuposto, “a regulamentação precisa restringir a participação política das pessoas jurídicas sem deixar de considerar as relações de poder advindo do cenário político-eleitoral, o que significa manifestar uma decisão política cuja intermediação se dá através do poder legitimado, por meio da

---

<sup>27</sup> FARIA, José Eduardo. **Poder e Legitimidade**: uma introdução à política do direito. São Paulo: Perspectiva, 1978. p. 44.

quebra do sistema político mediante a distinção entre governo e oposição”<sup>28</sup> (LUHMANN, 2007, p. 162), pra promover a democratização da sociedade por meio da suplantação de modelos clássicos que não mais representam a realidade para a composição de sistemas funcionais que corroborem com a relação dinâmica dos diversos vértices que compõem a democracia.

Ainda de acordo com Luhann (1987, p. 127), com:

*O deslocamento do centro da legitimidade democrática das instituições para o exercício do poder nesse sistema de rede, a legitimidade da democracia é exercida por meio do exercício do poder<sup>29</sup>, de modo que a regulamentação promove as normas que validam as decisões tomadas tanto no âmbito interno de atuação da própria Administração Pública quanto no externo no que diz respeito ao ordenamento jurídico em si.*

É aqui que deve ser descaracterizado o conceito de que o voto concretiza, substancialmente, os interesses pleiteados, e que em virtude de a pessoa jurídica não possuir essa capacidade, não pode participar do processo eleitoral.

Isto, pois, apenas existe a confiança nos candidatos conforme o discurso apresentado por cada um<sup>30</sup>, “de modo que tais pautas

<sup>28</sup> LUHMANN, 2007, p. 162.

<sup>29</sup> LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Trad. Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980, p. 127.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 136.

não figuram objeto de discussão, quando se aprofunda sobre a legitimidade em si da representação, mas, sim, reside em torno da discussão no que diz respeito à comunicação política, que é outra seara que merece destaque, mas não para os fins desse trabalho” (LUHANN, 1987, p. 136).

Ora, assim, os candidatos possuem o instrumental da legitimidade para converter suas ideias no exercício do poder, mesmo quando muitas vezes apenas se utilizaram da influência da comunicação para ocupar o cargo e não da técnica apurada. Por esse motivo é que a pessoa jurídica deve poder se manifestar ou financiar a campanha de um candidato que defenda as suas ideias e, assim, exerça o poder, especialmente pois um sistema democrático de qualidade não existe “sem partidos políticos fortes e atuantes, especialmente em campanhas eleitorais, o que, evidentemente, pressupõe a disponibilidade de recursos financeiros expressivos”<sup>31</sup>, no que toca à presente discussão (BRASIL, STF, 2019).

Nesse sentido, como ponto de defesa da participação da pessoa jurídica no processo eleitoral, é importante ressaltar estudos realizados na acepção de analisar a relação entre o empresariado e a política, “como forma de buscar explicações sobre seus padrões de ação política e de relação com o Estado e o Governo”<sup>32</sup> (COSTA, 1990, p. 422).

<sup>31</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 4650/DF**. Relator ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=10331215&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%2034%20-%2023/02/2016>. Acesso em: 10 set. 2019.

<sup>32</sup> COSTA, Paulo Roberto Neves. Como os empresários pensam a política e a democracia: Brasil, anos 1990. **Opin. Publica**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 422-449, Oct. 2005. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762005000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10 dez. 2019.

Assim, resumidamente, tem-se que extrair a conjuntura desde as transformações históricas pelas quais o empresariado passou, como a indústria e a abertura política até a mentalidade formada, que não necessariamente compreendeu o projeto institucional advindo do processo de abertura. Claro que, é a gama de elementos constituída que sustenta essa mentalidade e é por isso que se deve tratar da importância de se estudar a concepção de política e democracia dos empresários para analisar sua ação política, pois “o elemento decisivo e fundamental sugerido pela questão da mentalidade é o fato de que a sua análise é necessária para compreender aspectos da ação política efetiva, em particular frente às características do regime político”<sup>33</sup>, ou seja, “da mesma forma, estudar como é pensada a política, e como se avalia a democracia e suas instituições é importante para conhecer as condições internas ao grupo”<sup>34</sup> (COSTA, 1990, p. 423 - 426). .

Ora, se existem padrões de atuação política que, de certo modo, determinam o vetor de atuação da entidade representativa na defesa dos interesses de seus representados, esses são pertinentes à interação com o processo decisório e, conseqüentemente, às opiniões dos representados, de modo que se referem “as categorias e aos segmentos do empresariado presentes e atuantes, e não a entidade em si, ainda que se manifestem e se expressem nela e através dela”<sup>35</sup> (COSTA, 1990, p. 431). Assim, a compreensão da ação política do empresariado e da sua relação com o processo político-institucional, permite “identificar o comportamento das

---

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Idem.

bases sociais do regime democrático no interior deste grupo social, apontando para a relação concreta entre os grupos sociais e as instituições vigentes”<sup>36</sup> (COSTA, 1990, p. 449).

Tendo em mente as particularidades destes grupos, pode-se compreender de forma mais clara quais são as dificuldades no trato com a política e, possivelmente, superar o tabu de que apenas trabalham no que diz respeito da concepção econômica do cenário político-eleitoral, equívoco cometido, inclusive, por estudiosos do tema, que, basicamente, restringem a discussão ao aspecto financeiro. É de suma importância analisar o aspecto global da política, passando pelo contexto de normatização e administração para desembocar no quesito financeiro que consolida o processo decisório.

Portanto, para além do aspecto monetário, devem-se mencionar possíveis formas<sup>37</sup> de atuação ativa que a pessoa jurídica pode aderir no cenário político, colocadas em pauta para promover a reflexão, já que o tema carece de regulamentação e não é possível abordar de forma categórica e normatizada, mediante quais atitudes o exercício desse ente consolidaria a democracia cooperativa e desenvolveria o ambiente político.

As formas podem variar desde as audiências públicas que são acessíveis ao público, assim como sessões legislativas e reuniões abertas de discussão de orçamentos, até denúncias e fiscalizações promovidas nos portais de transparência e sistemas de serviço de

---

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> Politize. (Informação) Disponível em: <http://www.politize.com.br/cidadania-23-formas-de-exercer/>. Acesso em: 20 out. 2019.

informação ao cidadão, dentre diversas outras. É a cidadania que fomenta o vínculo com o Estado, pois, “constitui-se na criação de espaços sociais de luta (movimentos sociais) e na definição de instituições permanentes para a expressão política (partidos, órgãos públicos), significando necessariamente conquista e consolidação social e política” (VIEIRA, 2002, p. 40)<sup>38</sup>.

Por esse motivo, o ministro Dias Toffoli indicou que, a vedação da pessoa jurídica no cenário de financiamento acaba por reduzir a participação da própria cidadania na seara eleitoral, pois “as campanhas, especialmente, as nacionais e as estaduais, são quase que totalmente custeadas por contribuições de empresas, sendo, em geral, ínfima a participação das contribuições individuais nesses processos”<sup>39</sup> (BRASIL, STF, 2019). A própria ação democrática é exercida por meio da cidadania e a proibição da participação política, portanto, impede o exercício da cidadania, sob a justificativa, na maioria das vezes, da desconfiança que as pessoas jurídicas participam, muitas vezes, de maneira ilícita, beneficiando grupos de interesses.

Ocorre que, a pessoa jurídica deve ter voz no exercício da sua atuação, fundamental para a sociedade, pois, ao cumprir a sua função social pode auxiliar no debate e resolução de demandas sociais. Cabe ressaltar que, não se olvida o risco de captura da democracia pelo poder econômico, porém apenas os abusos carecem

---

<sup>38</sup> VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002. p. 40.

<sup>39</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 4650/DF**. Relator ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=10331215&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%2034%20-%2023/02/2016>. Acesso em: 10 fev. 2019.

de regulamentação, fiscalização e punição, e não toda a participação da pessoa jurídica, que pode, inclusive, prevenir ou evitar o próprio abuso do poder econômico<sup>40</sup>, mediante clara normatização (DECOMAIN, 2006). Isto, pois, as alternativas clandestinas que são propostas quando a vedação se estabelece, são muito mais nefastas para o contexto do que os atos de corrupção que podem advir violando as regras.

Não existe processo eleitoral, muito menos a campanha em si sem recursos financeiros, de modo que a vedação – de forma lícita, frise-se – reduz a liberdade de expressão no debate, sendo que, novamente, o que falta é a regulamentação dessa participação, que deve alcançar um ponto de equilíbrio e não ser extinta. Conforme Zavascki (2016), em critérios<sup>41</sup> limitativos do aspecto financeiro, pode-se pensar em números proporcionais as doações com base no faturamento ou CNPJ, bem como fidelização com uma bandeira específica sem que possa deturpar seu apoio, ou, até mesmo, vedação de doação para pessoas jurídicas vinculadas contratualmente ao governo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Deve-se optar por uma democracia que fomente a cooperação, por meio de um modelo plural e complexo, que poderia ser considerado ideal nos termos atuais, para promover a autonomia das escolhas individuais juntamente com a igualdade de responsabi-

---

<sup>40</sup> DECOMAIN, Pedro. Influência do poder econômico e financiamento público de campanhas eleitorais. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, v. 13, p. 11-28, 2006. Disponível em: [http://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/ejesc/documentos/Artigo\\_Decomain.pdf](http://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/ejesc/documentos/Artigo_Decomain.pdf). Acesso em: 18 out. 2019.

<sup>41</sup> ZAVASCKI, Teori, 2016. p. 755.

lização entre os indivíduos com relação às decisões deliberadas, mas que, se analisada sob um cenário de omissão legislativa e consequente judicialização da política, pode promover injustiças e a quebra da estrutura fundamental. Isto pois, especificamente no que diz respeito ao ambiente político, este carece de credibilidade, em virtude da crise de representação democrática e consequente afastamento da sociedade. Daí parte a atuação do Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF, estabelecer a inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas aos partidos e campanhas eleitorais.

Imersa em um cenário no qual os escândalos de corrupção e a falta de fiscalização, a pessoa jurídica foi excluída da participação política, já que a ausência de confiança leva as contatações usuais de que seu poderio econômico é o mal causador de todo o corrompimento humano e que, se escanteada, isso cessará. Ocorre que tal argumento não merece prosperar, pois insuficiente para combater o fato de que a pessoa jurídica é sujeito de direitos que cumpre função social e possui responsabilidade social, inclusive, no cenário político-eleitoral. A vedação da sua participação demonstra falha democrática que desemboca na violação da isonomia, visto que seu tratamento não lhe legitima a ocupar espaço para se manifestar e participar do processo decisório. Mas a proibição do financiamento eleitoral por pessoa jurídica significa a inviabilização da própria estrutura democrática, que terá que se valer de outros meios – após a decisão da Corte Constitucional, clandestinos – para sanar a necessidade do aporte financeiro que qualquer processo de campanha demanda. A judicialização da política atuou, dessa vez, por impor norma incapaz de dialogar com o contexto, de modo que

ocasiona bloqueios apenas formais, já que a atuação passará a ser lacunosa para que a eleição ocorra. A responsabilidade da pessoa jurídica não se restringe ao cenário financeiro, visto que integra e desenvolve a sociedade como um todo e a sua exclusão não sanará o problema, mas apenas criará outros.

O que precisa ser desenvolvido é a forma como se dará essa participação, e não simplesmente sua mera exclusão. Isto, pois, o cenário político precisa de uma reformulação com base em fundamentos éticos, para que possa garantir à sociedade a eficiência dos resultados da participação da pessoa jurídica, de forma a consolidar a segurança jurídica. Ademais, é necessária a regulamentação adequada, bem como a fiscalização referente, cenário de equilíbrio que, após alguns anos, renovaria a confiança no sistema e nas instituições democráticas. Para que haja mudança, é necessário, num primeiro momento, refletir em um contexto fora da caixa tradicional e convencional já estabelecida. Só assim a transformação ocorre e os abusos perpetrados no ambiente político podem começar a ser resolvidos.

## REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia, e Supremacia Judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro. n. 49, jul./set., 2013. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2570844/Luis\\_Roberto\\_Barroso.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2570844/Luis_Roberto_Barroso.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista de Direito do Estado**. Rio de Janeiro, n. 13, jan./mar. 2009. Disponível em: [https://www.direitofranca.br/direitonoivo/FKCEimagens/file/ArtigoBarroso\\_para\\_Selecao.pdf](https://www.direitofranca.br/direitonoivo/FKCEimagens/file/ArtigoBarroso_para_Selecao.pdf). Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 4650/DF**. Relator ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=10331215&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%2034%20-%2023/02/2016>. Acesso em: 10 set. 2019.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. **Sistemas Eleitorais x Representação Política**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1987.

CAMPOS, Lígia Fabris. Litígio estratégico para igualdade de gênero: O caso das verbas de campanha para mulheres candidatas. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 10, N. 1, 2019, p. 593-629. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdp/v10n1/2179-8966-rdp-10-1-593.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

COELHO, Margarete de Castro. **A democracia na encruzilhada**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

COSTA, Paulo Roberto Neves. Como os empresários pensam a política e a democracia: Brasil, anos 1990. **Opin. Publica**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 422-449, Oct. 2005. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762005000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 10 dez. 2019.

DECOMAIN, Pedro. Influência do poder econômico e financiamento público de campanhas eleitorais. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, v. 13, p. 11-28, 2006. Disponível em: [http://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/ejesc/documentos/Artigo\\_Decomain.pdf](http://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/ejesc/documentos/Artigo_Decomain.pdf). Acesso em: 18 out. 2019.

FALGUERA, Elin. Conclusões. In: FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus; BALLINGTON, Julie (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. 20. ed. Porto Alegre, Sergio Antônio Fabris Editor. 1998.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Trad. Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2017.

MORBACH, Gilberto; DIAS, Giovanna. Em uma democracia o Poder Judiciário deve assumir um papel representativo? **Os constitucionalistas**. 4 ago. 2018. Disponível em: <https://www.osconstitucionalistas.com.br/em-uma-democracia-o-poder-judiciario-deve-assumir-um-papel-representativo>. Acesso em: 20 jul. 2023.

PANSIERI, Flávio. Liberdade como Desenvolvimento em Amartya Sen. Constituição, Economia e Desenvolvimento. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2016, vol. 8, n. 15, jul.-dez. p. 453-479.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas – Fundos públicos versus fundos privados. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 73, p. 5-15, nov. 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura Souza (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.

TOFFOLI, José Antonio Dias. Quem financia a democracia no Brasil? **Revista Interesse Nacional**, ano 7, n. 28. 2015.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

ZAVASCKI, Teori. Financiamento eleitoral de partidos políticos: a questão cons-

titucional. *In*: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (coord.). **Sistema político e direito eleitoral brasileiros**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016.

ZOVATTO, Daniel G. **Financiación política en Iberoamérica**. Una visión preliminar comparada. 1998. Disponível em: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_publinea/Financiacion/ZOVATTO.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publinea/Financiacion/ZOVATTO.htm). Acesso em: 05 nov. 2019.



# As influências do “abuso de poder religioso” no processo eleitoral brasileiro

PABLO MARTINS BERNARDI COELHO  
AMANDA ALVES DIAS

## INTRODUÇÃO

Em face do cenário atual, tornou-se crescente a discussão quanto às novas formas de abuso de poder no âmbito eleitoral, à vista de atuações excedentes, tornando tênue a linha entre liberdade de expressão e utilização de determinado tipo de carisma a fim de obter vantagens e manipulação. Dessa forma, pretende-se compreender, a partir da construção jurisprudencial e doutrinária, o fenômeno do “abuso de poder religioso”, numa tentativa de imposição de limites à influência religiosa no processo eleitoral.

Consoante ao explicitado por Milomem, “o abuso do poder religioso por partidos políticos e candidatos, valem-se da estrutura eclesiástica e do apoio de ministros religiosos com discursos carregados de conotação espiritual, estariam subvertendo a legitimidade do pleito e influenciando diretamente o resultado das eleições, ao arrepio da legislação eleitoral” (MILOMEM, 2014, p. 85). Haja vista que mesmo não possuindo previsão legal, o abuso de poder religioso vem ganhando destaque, a ponto de mandatos

eletivos serem cassados pela Justiça Eleitoral com fundamento de que a influência do discurso religioso na formação da vontade do eleitor estaria submetida a limites, e que a violação desses limites comprometeria a legitimidade do processo democrático.

A partir disso, surgem inúmeras indagações quanto e como deve desenvolver-se e ponderar-se a interferência religiosa nas eleições e suas diretrizes. Dessa forma, com a finalidade de responder tais questionamentos, fazem-se necessárias reflexões mediante essa relação entre as duas instituições e a legitimidade do processo democrático, no campo eleitoral, e a liberdade religiosa.

A premissa é que a influência do discurso religioso na formação da vontade do eleitor deve estar sujeita a limites, pois a violação dos mesmos pode afetar a legitimidade do processo democrático.

Dessa forma, a justificativa, perante a recente tratativa do assunto, se caracteriza pela inexistência de regulamentação expressa no Código Eleitoral sobre o abuso de poder religioso e a frequente oscilação dos Tribunais brasileiros no tratamento do mesmo, corroborando para um cenário de volatilidade decisória e insegurança jurídica.

Portanto, trata-se de uma reflexão em torno da premissa de limitação a excedente atuação religiosa na esfera eleitoral, em detrimento aos princípios constitucionais e eleitorais, postulados ao Estado Democrático de Direito.

A abordagem do presente projeto far-se-á através do método dedutivo, pois se partiu da premissa que a influência do discurso

religioso na formação da vontade do eleitor deve estar sujeita a limites, pois a violação dos mesmos pode afetar a legitimidade do processo democrático.

Considerando o procedimento de pesquisa a ser adotado, optou-se pelo tipo de pesquisa bibliográfica, que tem como objetivo analisar a influência religiosa no processo eleitoral brasileiro, a partir de referenciais teóricos relacionados no marco referencial e na justificativa deste trabalho.

## **1. INFLUÊNCIAS DO ABUSO DE PODER RELIGIOSO NAS ELEIÇÕES**

A incessante busca pela vitória durante o processo eleitoral, faz com que os candidatos se utilizem dos mais diversos meios de manipulação para que os eleitores compactuem com suas ideias e conseguindo assim, angariar votos para vencerem as eleições, mesmo caracterizando como um tipo de atitude antiética e corrupta.

Desse modo, se faz crescente, a cada eleição, a utilização de doutrinas religiosas para influenciar eleitores, através do aproveitamento de igrejas e líderes religiosos a sua própria promoção a conseguirem abarcar mais fiéis e, assim, obterem votos o suficiente para aumentar, por exemplo, a chamada “bancada evangélica” no Congresso, e tornar menor ainda a separação entre Estado e religião. Haja vista que religião se trata do abstrato e metafísico como motivação a moral, ao sentimento de comunidade e a adoração de líderes. Posto que a fé e o entendimento religioso sejam inerentes ao desenvolvimento do homem.

Portanto, para que não ocorra esse tipo de interferência que se sobrepõe ao direito de eleições democráticas, manipulando os resultados, se faz importante à imposição de limites a todo e qualquer tipo de abuso.

À vista disso, a premissa base se faz pelo entendimento de que a influência do discurso religioso na formação da vontade do eleitor deve sujeitar-se a limitações, uma vez que a violação dos mesmos pode afetar a legitimidade do processo democrático. Corroborando essa tese na ideia de “abuso de poder religioso”, uma vez que mesmo ainda não sendo reconhecido pela legislação, é crescente a evidência de ocorrências.

Como pode ser observado, nitidamente perante as eleições presidenciais do ano de 2018, cujo presidente do país, à época, Jair Messias Bolsonaro, atualmente é réu em investigação por utilizar-se de métodos que se enquadram nos abusos de poder político e econômico, tipificados como crime, e discutido quanto à caracterização do abuso de poder religioso.

Para mais, a urgência em discutir a efetividade das punições aos tipos de abusos, para além a concretização de abuso de poder religioso, posto que mesmo após candidatar-se e estar passando por um processo de investigação, Jair Bolsonaro continua desempenhando discursos completamente voltados ao cunho religioso fazendo com que pareça, ainda, mais normal essa junção de Estado e religião, a cada dia.

Logo, faz-se necessário essa discussão para a caracterização de abuso de poder religioso, a fim de cessar qualquer tipo de ação que tenha esse caráter, com o objetivo de que as eleições ocorram

realmente de forma democrática e não singularmente por interferências e manipulações.

## 2. ABUSO DE PODER NO ÂMBITO DO DIREITO ELEITORAL

A princípio, em torno dessa premissa, faz-se indispensável identificar a significância de abuso, como conceituado pelo jurista José Jairo Gomes: “No âmbito do direito eleitoral o termo abuso de poder compreende-se o mau uso de direito, situação ou posição jurídicas com vistas a exercer indevida e ilegítima influência em dada eleição.” (GOMES, 2019, p. 356). Desse modo, é de absoluta importância discutir quanto aos tipos de abusos, caracterizando-os como forma de prevenir essa negativa interferência no processo eleitoral.

Assim sendo, de acordo com o artigo 237, do Código Eleitoral (lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965), há apenas a tipificação como crime de abuso de poder econômico e abuso de poder político:

*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.*

*§ 1º O eleitor é parte legítima para denunciar os culpados e promover-lhes a responsabilidade, e a nenhum servidor público. Inclusive de autarquia, de entidade paraestatal e de sociedade de economia mista, será lícito negar ou retardar ato de ofício tendente a esse fim.*

*§ 2º Qualquer eleitor ou partido político poderá se dirigir ao Corregedor Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, e pedir abertura de investigação para*

*apurar uso indevido do poder econômico, desvio ou abuso do poder de autoridade, em benefício de candidato ou de partido político.*

§ 3º O Corregedor, verificada a seriedade da denúncia procederá ou mandará proceder a investigações, regenerando-se estas, no que lhes fôr aplicável, pela Lei nº 1.579 de 18 de março de 1952.

À vista disso, o jurista Caramuru Francisco (2002, p. 83) entende à vista da significância de abuso de poder político:

*É o exercício de autoridade fora dos limites traçados pela legislação eleitoral, limites estes que fazem exsurgir uma presunção jure et de jure de que o exercício do poder estará influenciando indevidamente o processo eleitoral, estará fazendo com que a Administração Pública esteja sendo direcionada para o benefício de candidato ou departido político. (FRANCISCO, 2002, p. 83).*

Outrossim, se faz importante observar a tese de Djalma Pinto (2000, p. 165), sobre abuso de poder político que, “consiste na utilização de bens do Poder Público ou na prática de ações no exercício da função pública visando ao favorecimento de candidato”. (PINTO, 2000, p. 165).

Para mais, a respeito de abuso de poder econômico, José Afonso da Silva (1996, p. 726), observa que a atuação do agente econômico deve ocorrer em concordância com a justiça social:

*Assim, a liberdade de iniciativa econômica privada, num contexto de uma Constituição preocupada com a realização da justiça social (o fim condiciona os meios), não pode significar mais do que ‘liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo poder público, e, portanto, possibilidade de gozar das facilidades e necessidade de submeter-se às limitações postas pelo mesmo’. É legítima, enquanto exercida no interesse da justiça social. (SILVA, 1996, p. 726).*

Nesse ínterim, como tais abusos representam inobservância dos princípios do direito eleitoral, possibilitam que o TSE julgue e penalize, como de acordo com a súmula 19:

*O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, inciso XV, do Código Eleitoral, resolve aprovar a proposta de atualização do seguinte verbete de súmula:*

*REDAÇÃO ATUAL – Ac.-TSE, de 10.5.2016, no PA nº 32345.*

*O prazo de inelegibilidade decorrente da condenação por abuso do poder econômico ou político tem início no dia da eleição em que este se verificou e finda no dia de igual número no oitavo ano seguinte (art. 22, XIV, da LC nº 64/1990).*

À luz da determinação demonstrada, pode ser observado, julgados de acordo com a jurisprudência:

*RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. Recurso especial eleitoral de Elza Soares de Souza - Na hipótese de os embargos de declaração terem sido acolhidos para fixar multa pela prática de captação ilícita de sufrágio, revela-se intempestivo o recurso especial anteriormente interposto e não ratificado. Recurso especial não conhecido. Ação cautelar julgada prejudicada. Recurso especial eleitoral de Antonio Carlos Macedo Araújo [...] 8. Afirmada pela Corte Regional a distribuição de mais de três mil camisas por pessoas ligadas aos candidatos e o pedido de voto no momento da entrega, não há como rever os fatos e as provas na instância especial para afastar a caracterização da captação ilícita de sufrágio e o abuso de poder (Súmulas 7/STJe 279/STF). Recurso especial a Acórdão O Tribunal, por unanimidade, não conheceu do recurso de Elza Soares de Souza e, por maioria, vencidos a Ministra Luciana Lóssio e o Ministro Dias Toffoli (Presidente), negou provimento ao de Antonio Carlos Macedo de Araújo, nos termos do voto do Relator. (Tribunal Superior Eleitoral TSE - Recurso Especial Eleitoral REspe 383-32.2012.605.0091-BA, 2012).*

Entretanto, mesmo para esses tipos de abuso reconhecidos pelo Código Eleitoral, a decisão muitas vezes é complexa e ocorre em desacordo com a referida lei, perante a alegação de falta de provas concretas que demonstram, efetivamente, que a ação levada a julgamento não ultrapassou a linha tênue entre liberdade e abuso. Como pode ser observado na jurisprudência a seguir:

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ALEGAÇÃO. ABUSO. PODER ECONÔMICO. PODER POLÍTICO. USO INDEVIDO. MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. VEICULAÇÃO. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PERÍODO VEDADO. UTILIZAÇÃO. MÁQUINA PÚBLICA. DESEQUILÍBRIO. CAMPANHA ELEITORAL. IMPROCEDÊNCIA. HISTÓRICO DA DEMANDA<sup>1</sup>. *Trata-se de representação, com fundamento nos arts. 22 e seguintes da Lei Complementar nº 64, de 1990, [...] 7. Compete à Justiça Eleitoral, com base na compreensão da reserva legal proporcional, verificar, com fundamento em provas robustas admitidas em direito, a existência de grave ilícito eleitoral suficiente para ensejar as severas e excepcionais sanções de cassação de diploma e declaração de inelegibilidade. Precedentes.*8. *Condutas menos graves ficam sujeitas a outras espécies de ações e sanções eleitorais, em atenção ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade.* CONCLUSÃO<sup>9</sup>. *Ação de Investigação Judicial Eleitoral que se julga improcedente. (TSE, Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 154781, Acórdão, Relator(a) Min. Herman Benjamin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 12/09/2018, Página 47-48).*

Igualmente, quando tratado da efetividade da tese de abuso de poder religioso e suas resultâncias, a discussão mais pertinente está atrelada a linha tênue que divide liberdade religiosa de abuso de poder religioso, visto que a Constituição Federal de 1988 prevê a inviolabilidade a liberdade de consciência e de crença, sendo

assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias, conforme a art. 5º, inciso VI. Ao passo que a Constituição se trata da regulamentação de um Estado laico, assim como conceituado pela professora Roseli Fischmann (2020, p. 16):

*Assim, o caráter laico do Estado, que lhe permite separar-se e distinguir-se das religiões, oferece à esfera pública e à ordem social a possibilidade de convivência da diversidade e da pluralidade humana. Permite, também, a cada um dos seus, individualmente, a perspectiva da escolha de ser ou não crente, de associar-se ou não a uma ou outra instituição religiosa. E, decidindo por crer, ou tendo o apelo para tal, é a laicidade do Estado que garante, a cada um, a própria possibilidade da liberdade de escolher em que e como crer, , enquanto é plenamente cidadão, em busca e no esforço de construção da igualdade. (FISCHMANN, 2012, p. 16)*

À vista disso, a doutrina possui vários estudiosos que acreditam na ideia de que a liberdade religiosa, quando relacionada ao processo eleitoral, deve ser limitada, uma vez que caso isso não ocorra, pode acarretar em resultados distintos dos baseados nos princípios do Código Eleitoral, uma vez que os eleitores estariam fundamentando seus votos em perspectivas religiosas. Como pode ser percebido pela tese de Frederico Alvim (2011, p. 211):

*Subsistem as hipóteses em que o poder religioso opera, isoladamente, como elemento de supressão da liberdade para o exercício do sufrágio e de quebra da paridade*

*eleitoral, tornando-se um inegável fator de risco para a legitimidade das eleições. Para esses casos, urge uma adequação legislativa: o conhecimento sociológico clama por uma reconfiguração das hipóteses de cabimento da ação de investigação judicial eleitoral. [...] tem-se falando na possibilidade de enquadramento da modalidade religiosa no conceito de abuso de poder de autoridade, previsto no caput do art. 22, LC 64/1990. Trata-se de visão, sem dúvida, possível, sobretudo quando se toma a expressão no sentido oferecido por Bourricaud, para quem o termo designa o ascendente exercido pelo detentor de um qualquer poder, que leva aqueles a quem se dirige a reconhecer-lhe uma superioridade que justifique o seu papel de comando ou de orientação. (ALVIM, 2011, p. 211).*

Dessarte, como já explicita a negativa interferência da religião ao processo eleitoral, os juristas entendem que, efetivamente, ocorre esse tipo de abuso e que isso deve ser contestado, como conclui Salgado (2015, p. 251):

*As regras eleitorais se referem à concretização do princípio de legitimação do exercício do poder político. Exige-se, para a sua imposição, ampla discussão parlamentar [...]. A legitimidade para a restrição de direitos – direitos políticos, como a elegibilidade, ou liberdades, como a liberdade de expressão – está, por força do princípio do Estado de Direito, no órgão representativo. Apenas o parlamento pode ditar normas sobre a disputa eleitoral. (SALGADO, 2015, p. 251).*

Portanto, para que a efetividade democrática do processo eleitoral ocorra se faz de extrema importância que todo e qualquer abuso de poder nas eleições, seja tipificado ao Código Eleitoral, ademais, sendo sucedido por fiscalizações e aplicabilidade de sanções.

### 3. ENTENDIMENTO DO JUDICIÁRIO ÀS OCORRÊNCIAS DE ABUSO DE PODER RELIGIOSO

Em face da aplicação do Código Eleitoral no âmbito atual, como pode ser observado há instabilidade aos julgados, mesmo quando tratado de abusos pertinentes à lei, cujos julgadores possuem certa dificuldade em discernir quando efetivamente ocorre abuso, sob as alegações de falta de provas pertinentes.

À vista disso, nos casos não tipificados, o cenário se faz ainda pior, principalmente, perante ao abuso de poder religioso, uma vez que a discussão abrange duas principais problemáticas: limites de liberdade em desarmonia com os excessos e efetividade de provas concretas, uma vez que tal abuso ocorre, principalmente, através de palestras e manifestos em templos religiosos. Por isso, verificamos certa instabilidade nos julgados e teses dos juízes, como pode ser observado pelos relatos do Ministro Alexandre de Moraes, quanto ao julgamento do recurso que discute a cassação do mandato da vereadora Valdirene Tavares dos Santos, eleita em 2016, no município de Luziânia (GO):

*“Não se pode transformar religiões em movimentos absolutamente neutros sem participação política e sem legítimos interesses políticos na defesa de seus interesses assim como os demais grupos que atuam nas eleições”, disse ele,*

*ao destacar que, se assim o entendesse, a legislação abor-daria também o abuso do poder sindical, o abuso do po-der empresarial e o abuso do poder corporativo. Qualquer atitude abusiva que acabe comprometendo ou gerando abuso de poder político e econômico deve ser sancionado pela legislação eleitoral, nem mais nem menos.*

Ademais, têm-se algumas outras interpretações mediante a ju-risprudência:

*ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. AIJE E AIME JULGADAS CONJUNTAMENTE. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. UTILIZAÇÃO DE GRAN-DIOSO EVENTO RELIGIOSO EM BENEFÍCIO DE CANDIDATURAS ÀS VÉSPERAS DO PLEITO. PE-DIDO EXPRESSO DE VOTOS. PROCEDÊNCIA NO TRE/MG. DESPROVIMENTO.*

*[...] Nessa quadra, revelam-se passíveis, a princípio, de configuração do abuso de autoridade - considerada a li-derança exercida e a possibilidade de interpretação ampla do conceito - os atos emanados de expoentes religiosos que subtraíam, do âmbito de incidência da norma, situações atentatórias aos bens jurídicos tutelados, a saber, a nor-malidade e a legitimidade das eleições e a liberdade de voto (art. 19 da LC nº 64/1990). 20. [...] Do abuso do poder econômico [...] Do abuso dos meios de comuni-cação 25. A despeito da ampla divulgação do evento em debate na TV, na internet e nas mídias sociais, não restou evidenciada a utilização abusiva de tais meios, embora a*

*irregular publicidade veiculada na espécie e o custo envolvido nessa divulgação possa ser associado ao abuso do poder econômico, a corroborar a gravidade dos fatos pelo “conjunto da obra”. Conclusão Recurso do PC do B não conhecido e recursos ordinários desprovidos. Determinação de execução imediata do presente acórdão, após a sua publicação, na linha da jurisprudência do TSE. (TSE, Recurso Ordinário nº 537003, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 27/09/2018)*

Nesse sentido, verificamos que, como não é previsto em lei o abuso de poder religioso, o mérito é sempre resolvido enquadrando-o como abuso de poder econômico ou a abuso de poder político, o que, como demonstrado, não pode ocorrer, uma vez que se tratam de abusos distintos.

Tal entendimento deve ser reformado, visto que quando simplesmente o abuso de poder religioso é encaixado em abuso de poder político ou em abuso de poder econômico, os juízes desempenham um julgamento limitado, sem desempenhar a devida importância ao real foco, que no caso, é a utilização excessiva de religião a fim de influenciar no processo eleitoral.

Portanto, quando os julgados ocorrem sem a regulamentação do abuso de poder religioso, não o tipificando como um crime, deixa de ser possível limitar a liberdade religiosa e a linha tênue é ultrapassada, configurando uma errada normalidade na junção entre Estado e religião, o que posteriormente significa limitar a ocorrência de um processo político-eleitoral democrático.

Haja vista, a problemática pertinente nessa não distinção entre abusos, impulsiona a crescente utilização de artifícios corruptos, já que esse método se torna de grande valia ao induzir os eleitores, facilitando o alcance da vitória nas eleições e, mesmo que os candidatos se sujeitem a tais artimanhas, não sofrem qualquer sanção por ultrapassarem os limites de liberdade religiosa.

Nesse ínterim, as principais consequências à população se dão primeiramente ao fato de que não são representados por governantes que desempenham suas funções com efetividade, visto que os critérios para a escolha foram distorcidos, além do mais, a cada eleição consentirão com a junção entre religião e Estado, até um ponto onde não ocorrerão mais separação e autonomia dessas duas instituições.

Desse modo, mesmo que seja compreendido o fator de que essa temática ainda é recente e pouco debatida, o que reduz a efetividade de determinados julgamentos nesse viés, a urgência acerca dessa discussão é vasta, sendo nítida essa percepção pelas inúmeras consequências negativas desse tipo de crime.

Logo, as ações a serem desempenhadas perante abuso de poder religioso não é mais em torno de se candidatos, utilizam-se da religião em desfavor do processo eleitoral, mas, sim, tendo como base que o uso sem limitações da religiosidade ocorre interferindo nas eleições, a discussão agora deve ser sobre tipificá-lo como crime e quais os parâmetros para a aplicabilidade das sanções.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entende-se que, a religião foi criada e desenvolvida muito antes do Estado, estando então intrínseca a vida das pessoas, principalmente, por ser algo abstrato, não palpável, diferente do Estado que é palpável e constituído perante leis e regulamentações.

Cabe ressaltar, também, que as leis do homem, que regem o país, foram desenvolvidas perante a moral e ética, mais uma vez advindas do que é doutrinado pela religião.

Portanto, é notório compreender que a religião e o Estado sempre estarão interligados, sendo a religião muito mais pertinente na regência da vida das pessoas, e o Estado responsável por regulamentar à vida de cada pessoa quando analisado pela esfera de vivência em sociedade e relações interpessoais.

Desse modo, cabe então dizer que a problemática está nos detentores do poder, que se aproveita de sua influência e da religião em benefício próprio. Cabendo as pessoas, por mais difícil que seja, o entendimento quanto a necessidade de separar o seu “eu” e princípios religiosos, do seu “eu” que vive em uma sociedade diversificada e que os parâmetros para desempenhar seu papel de cidadão, nas eleições, por exemplo, se dão através de pesquisas e busca pelo representante que demonstre ser mais apto para o cargo de administrador público, e não para desempenhar funções religiosas.

Ademais, mesmo que se entenda toda a adversidade enfrentada pelo judiciário em estruturar medidas cabíveis para tipificar o abuso de poder religioso, uma vez que se trata de um tema relacionado ao metafísico e abstrato, tornando complicada a discus-

são do que pode ser considerado como provas e indícios que se caracterizem como crime, se faz de extrema importância que medidas sejam desenvolvidas para limitar a interferência do poder religioso no processo eleitoral brasileiro, desse modo, o primeiro passo é a tipificação do mesmo como crime ao Código Eleitoral.

Uma vez que a problemática determinante diante do abuso de poder religioso não ser tipificado como um crime, é que a falta de sanções que limitem o errôneo e exacerbado uso de religião como interferência nas eleições por parte de candidatos, resulta em uma limitação do processo político-eleitoral democrático e da liberdade de voto, diminuindo assim, a soberania do Estado.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico. O abuso de poder político por omissão. **Revista Jurídica Verba Legis**, Goiânia, n. 6, p. 19-28, 2011. Disponível em: [http://capa.tre-rs.jus.br/arquivos/Alvim\\_Frederico\\_Abuso\\_poder\\_politico.pdf](http://capa.tre-rs.jus.br/arquivos/Alvim_Frederico_Abuso_poder_politico.pdf). Acesso em: 06 ago. 2021.

BATISTA, Neusa Chaves. A formação do Estado Nacional brasileiro: implicações para a gestão das políticas públicas educacionais. **Eccos Revista Científica**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 387-408, jul./dez., 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/715/71590208.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2021.

BORGES, Bruno; LOPES, Sávio. Análise dogmática dos princípios constitucionais do Direito Eleitoral. **Jus**, 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/40607/analise-dogmatica-dos-principios-constitucionais-do-direito-eleitoral>. Acesso em: 06 ago. 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: 30 mai. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Constituições brasileiras**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>. Acesso em: 30 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Súmula nº 19**, 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-19>. Acesso em: 06 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário nº 537003**. Disponível em: TSE, Recurso Ordinário nº 537003, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 27/09/2018. Disponível em: <https://modeloinicial.com.br/buscar-jurisprudencia?q=ca%C3%A7as%C3%A3o%20de%20mandato%20por%20abuso%20de%20poder%20religioso&>. Acesso em: 06 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE Mantem decisão regional e afasta hipótese de abuso religioso de candidato a deputado federal em 2018**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Junho/tse-mantem-decisao-regional-e-afasta-hipotese-de-abuso-religioso-de-candidato-a-deputado-federal-em-2018>. Acesso em: 06 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Glossário esclarece diferenças entre abusos do poder político e econômico**, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Julho/glossario-esclarece-diferencas-entre-abusos-do-poder-politico-e-economico>. Acesso em: 06 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE inicia debate sobre a possibilidade de reconhecer abuso de poder religioso**. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/tse-inicia-debate-sobre-a-possibilidade-de-reconhecer-abuso-de-poder-religioso>. Acesso em: 06 ago. 2021.

FERREIRA, Francilu. A liberdade religiosa nas constituições brasileiras e o desenvolvimento da Igreja Protestante. **Âmbito Jurídico**, 2013. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-115/a-liberdade-religiosa-nas-constituicoes-brasileiras-e-o-desenvolvimento-da-igreja-protestante/#:~:text=Segue%2Dse%20art.,as%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20do%20direito%20comum>. Acesso em: 07 mai. 2021.

FRANCISCO, Caramuru A. **Dos abusos nas eleições**: a tutela jurídica da legitimidade e normalidade do processo eleitoral. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

GARCIA, Emerson. **Abuso de poder nas eleições**. Meios de coibição. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MENDONÇA, Francisco. Princípios do Direito Eleitoral. **Conteúdo Jurídico**, 2013. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/35022/principios-do-direito-eleitoral>. Acesso em: 06 ago. 2021.

MILOMEM, Valmir Nascimento. “Abuso do poder religioso”: a influência da religião evangélica no processo eleitoral brasileiro. O direito de liberdade religiosa no Brasil e no mundo. In: SANTANA, Uziel; MORENO, Jonas; TAMBELINI, Robert (org.). **O direito de liberdade religiosa no Brasil e no mundo**. ANA-JURE Publicações, 2014.

MOREIRA, Eduardo José Leal *et al.* (org.). **Direito Eleitoral e democracia: estudos de homenagem ao Desembargador Cleones Carvalho Cunha**. São Luís: EDUFMA, 2020. Disponível em: [https://www.edufma.ufma.br/wp-content/uploads/woocommerce\\_uploads/2021/03/LIVRO-DIREITO-ELEITORAL-E-DEMOCRACIA.pdf](https://www.edufma.ufma.br/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2021/03/LIVRO-DIREITO-ELEITORAL-E-DEMOCRACIA.pdf). Acesso em: 06 ago. 2021.

OLIVEIRA, Pedro Henrique Costa de; MELLO NETO, Ridivan Clairefont de Souza. A (in)existência do abuso de poder religioso no Direito Eleitoral: uma revisão jurisprudencial sobre o tema. **Paraná Eleitoral - Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política**, Paraná, v. 7, n. 2, p. 235 -256, 2020. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/10/a-in-existencia-do-abuso-de-poder-religioso-no-direito-eleitoral.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2021.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: anotações e temas polêmicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RECCO, Claudio. **Constituição de 1824, a única do Brasil imperial**. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 12 jul. 2002. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=294348>. Acesso em: 27 abr. 2021.

SALGADO, Eneide. **Princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral**. Paraná, 2010. Disponível em: [https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/22321/Tese\\_Eneida\\_Desiree\\_Salgado.pdf;sequence=1](https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/22321/Tese_Eneida_Desiree_Salgado.pdf;sequence=1). Acesso em: 06 ago. 2021.

SIQUEIRA, Cláudio Drewes J. **O abuso do poder econômico nas eleições**, em Verba Legis, maio 2007 - maio 2008. Goiânia: 2008.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

FISCHMANN, Roseli. **Estado Laico, Educação, Tolerância e Cidadania ou simplesmente não crer**. São Paulo: Factash, 2012.

MAIA, Flávia. Investigações contra Bolsonaro: quais são e os possíveis impactos eleitorais. **Jota**, 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/bolsonaro-investigacoes-impactos-16092021>. Acesso em: 06 ago. 2021.

TEIXEIRA, Matheus. TSE rejeita criação de punição para abuso de poder religioso na eleição. **Folha de São Paulo**, 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/08/tse-forma-maioria-contr-punicao-por-abuso-de-poder-religioso.shtml>. Acesso em: 06 ago. 2021.



# EDIÇÕES INESP

**João Milton Cunha de Miranda**  
Diretor Executivo

## EDIÇÕES INESP

**Ernandes do Carmo**  
Orientador da Célular de Edição e Produção Gráfica

**Cleomárcio Alves (Márcio), Francisco de Moura,  
Hadson França e João Alfredo**  
Equipe de Acabamento e Montagem

**Aurenir Lopes e Tiago Casal**  
Equipe de Produção em Braille

**Mário Giffoni e Rical Gomes de Oliveira**  
Diagramação

**José Gotardo Filho, Saulo Macedo e Valdemice Costa (Valdo)**  
Equipe de Design Gráfico

**João Victor Sampaio e Leticia Gomes Albuquerque**  
Estagiário

**Rachel Garcia Bastos de Araújo**  
Redação

**Valquiria Moreira**  
Secretaria Executiva / Assistente Editorial

**Manuela Cavalcante**  
Secretaria Executiva

**Luzia Léda Batista Rolim**  
Assessoria de Imprensa

**Gustavo Rodrigues de Vasconcelos, Lúcia Maria Jacó Rocha,  
Sandra Bastos Mesquita e Vânia Monteiro Soares Rio**  
Equipe de Revisão

**Marta Léda Miranda Bezerra e Maria Marluce Studert Vieira**  
Equipe Auxiliar de Revisão

**Site:**  
**E-mail:** [presidenciainesp@al.ce.gov.br](mailto:presidenciainesp@al.ce.gov.br)  
**Fone:** (85) 3277-3702



## ALECE

Av. Desembargador Moreira, 2807,  
Dionísio Torres, Fortaleza, Ceará, CEP: 60.170-900  
Site: <https://www.al.ce.gov.br/>  
Fone: (85) 3277.2500





# ALECE

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
DO ESTADO DO CEARÁ

## Mesa Diretora 2023-2024

**Deputado Evandro Leitão**  
Presidente

**Deputado Fernando Santana**  
1º Vice-Presidente

**Deputado Osmar Baquit**  
2º Vice-Presidente

**Deputado Danniell Oliveira**  
1º Secretário

**Deputada Juliana Lucena**  
2ª Secretária

**Deputado João Jaime**  
3º Secretário

**Deputado Dr. Oscar Rodrigues**  
4º Secretário

**EDIÇÕES  
INESP**