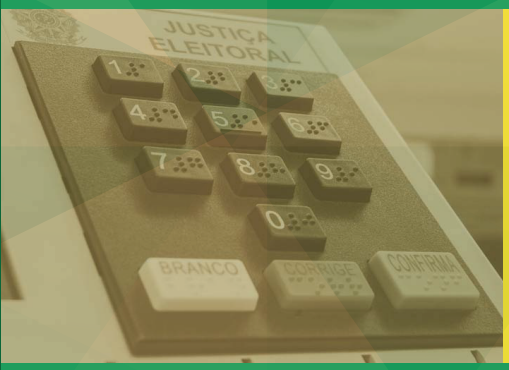
Tribunal Superior Eleitoral



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 9 – Número 3

Setembro/Dezembro 2014



Brasília – 2014

Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 9 - Número 3

Setembro/Dezembro 2014

Brasília – 2014

© 2014 Tribunal Superior Eleitoral

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa dos autores.

Secretaria de Gestão da Informação
SAFS, Quadra 7, Lotes 1/2
70070-600 – Brasília/DF
Telefone: (61) 3030-9225

Secretário-Geral da Presidência
Carlos Vieira von Adamek

Diretora-Geral
Leda Marlene Bandeira

Diretor da EJE
Ministro João Otávio de Noronha

Secretário de Gestão da Informação
Geraldo Campetti Sobrinho

Editoração e revisão editorial
Coordenadoria de Editoração e Publicações (Cedip/SGI)

Editoração
Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGI)

Capa e projeto gráfico:
Virgínia Soares

Revisão editorial
Seção de Preparação e Revisão de Originais (Seprev/Cedip/SGI)

Revisão e normalização técnica
Anna Cristina de Araújo Rodrigues

As ideias e opiniões expostas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Superior Eleitoral.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Tribunal Superior Eleitoral – Biblioteca Alysson Darowish Mitraud)

Estudos eleitorais / Tribunal Superior Eleitoral. - Vol. 1, n. 1 (1997) - . - Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, 1997- .

v. ; 24 cm.

Quadrimestral.

Suspensa de maio de 1998 a dez. 2005, e de set. 2006 a dez. 2007.

ISSN 1414-5146

I. Tribunal Superior Eleitoral.

CDD 341.2805

Tribunal Superior Eleitoral

Presidente
Ministro Dias Toffoli

Vice-Presidente
Ministro Gilmar Mendes

Ministros
Ministro Luiz Fux
Ministro João Otávio de Noronha
Ministra Maria Thereza de Assis Moura
Ministro Henrique Neves
Ministra Luciana Lóssio

Procurador-Geral Eleitoral
Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Coordenação da Revista Estudos Eleitorais
Ministro João Otávio de Noronha

Conselho Científico
Ministro Ricardo Lewandowski
Ministra Nancy Andrighi
Ministro Aldir Guimarães Passarinho Junior
Ministro Hamilton Carvalhido
Ministro Marcelo Ribeiro
Álvaro Ricardo de Souza Cruz
André Ramos Tavares
Antonio Carlos Marcato
Clèmerson Merlin Clève
Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti
José Jairo Gomes
Luís Virgílio Afonso da Silva
Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos
Marco Antônio Marques da Silva
Paulo Bonavides
Paulo Gustavo Gonet Branco
Paulo Hamilton Siqueira Junior
Walber de Moura Agra
Walter de Almeida Guilherme

Composição da EJE
Diretor
Ministro João Otávio de Noronha
Vice-Diretora
Dra. Ângela Cignachi Baeta Neves

Secretária-Geral
Dra. Cristiana Duque de Faria Pereira

Servidores
Adriano Alves de Sena
Ana Karina de Souza Castro
Quéren Marques de Freitas da Silva
Rodrigo Moreira da Silva

Colaboradores
Anna Cristina de Araújo Rodrigues
Keylla Cristina de Oliveira Ferreira
Lázaro Alves Ferreira

SUMÁRIO

Apresentação 7

Inelegibilidade por rejeição de contas: uma análise à luz da proporcionalidade
ALINE FONSECA ROCHA 9

Minirreforma Eleitoral de 2013
ELMANA VIANA LUCENA ESMERALDO 27

Inclusão da mulher na política: panorama atual e perspectivas
JULIANA DE ALMEIDA FURLAN 62

Avanços na tecnologia desenvolvida pela Justiça Eleitoral no Brasil e seus efeitos na contemporaneidade
PAULA BEZERRA BARBOSA 91

A aplicabilidade da LC nº 135/2010 no combate à corrupção
SHEILA MELINA GALSKI SCHIO E NATALIA GIMENES PINZON 116

O juízo de admissibilidade do recurso eleitoral e a vedação imposta ao juiz singular com fundamento no art. 267, § 6°, do Código Eleitoral: uma necessidade de reinterpretação compatível com o princípio da celeridade
ULISSES BEZERRA POTIGUAR NETO 138

APRESENTAÇÃO

A Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE) apresenta ao leitor o terceiro número da revista *Estudos Eleitorais* de 2014, composto de seis artigos.

O primeiro artigo – "Inelegibilidade por rejeição de contas: uma análise à luz da proporcionalidade" –, de autoria de Aline Fonseca Rocha, discute a sanção de inelegibilidade daqueles que tiveram as contas relativas ao exercício de funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável. A autora analisa os precedentes dos tribunais sobre o assunto a fim de identificar as situações em que a sanção de inelegibilidade não se mostra proporcional e conclui que o direito de elegibilidade não pode ser preterido apenas a partir do dolo genérico e da interpretação literal da lei.

O segundo artigo se ocupa da Minirreforma Eleitoral de 2013. A autora – Elmana Viana Lucena Esmeraldo – analisa as alterações promovidas na legislação eleitoral pela Lei nº 12.891/2013, confrontando-as com os textos normativos anteriores e expondo as razões motivadoras e os benefícios advindos das mudanças para a evolução do processo eleitoral e o fortalecimento da democracia brasileira.

Juliana de Almeida Furlan, autora do terceiro artigo – "Inclusão da mulher na política: panorama atual e perspectivas" –, discute a situação de exclusão da mulher na política e apresenta perspectivas para a superação dessa discriminação. Ao longo da discussão, a autora retoma as medidas afirmativas adotadas no Brasil para a inclusão feminina na política e os resultados obtidos com a implementação das cotas.

"Avanços na tecnologia desenvolvida pela Justiça Eleitoral no Brasil e seus efeitos na contemporaneidade" é o título do quarto artigo, de autoria de Paula Bezerra Barbosa. Segundo a autora, a Justiça Eleitoral brasileira vem ganhando destaque em nível mundial graças aos avanços alcançados com a inserção da tecnologia no processo eleitoral. Ao mesmo tempo, critica a atual legislação eleitoral brasileira, que considera ultrapassada e em desacordo com o avanço tecnológico observado no setor.

O quinto artigo – "A aplicabilidade da LC nº 135/2010 no combate à corrupção" –, de Sheila Melina Galski Schio e Natalia Gimenes Pinzon, analisa a aplicabilidade das modificações incluídas pela Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) à Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de Inelegibilidade) no combate à corrupção.

Por último, o artigo "O juízo de admissibilidade do recurso eleitoral e a vedação imposta ao juiz singular com fundamento no art. 267, § 6º, do Código Eleitoral: uma necessidade de reinterpretação compatível com o princípio da celeridade", de Ulisses Bezerra Potiguar Neto, traz reflexões acerca da relevância do princípio da celeridade no Direito Eleitoral. O autor analisa a relação entre o juízo de admissibilidade do recurso eleitoral e a interpretação do art. 267, § 6º, do Código Eleitoral, discute os problemas práticos derivados da proibição imposta ao juiz singular e sugere uma releitura compatível com a presteza almejada pelo ordenamento juseleitoral.

A Escola Judiciária Eleitoral, com mais um número da revista *Estudos Eleitorais*, reafirma seu empenho na valorização dos estudos eleitorais, sobretudo no que tange à abordagem histórica, teórica e prática de temas como cidadania e democracia, e incentiva novas colaborações nessa relevante área do saber humano.

INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS: UMA ANÁLISE À LUZ DA PROPORCIONALIDADE[1]

INELIGIBILITY DUE TO REJECTION OF ACCOUNTS: AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF PROPORTIONALITY

ALINE FONSECA ROCHA[2]

RESUMO

O artigo discute a sanção de inelegibilidade daqueles que tiveram as contas relativas ao exercício de cargos/funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade. Para tanto, foram analisados os precedentes dos tribunais sobre o assunto a fim de identificar as situações em que a sanção de inelegibilidade não se mostra proporcional, levando-se em conta tanto os objetivos da Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, como

[1] Artigo recebido em 2 de maio de 2014 e aceito para publicação em 4 de julho de 2014.

[2] Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia e especialista em Direito Eleitoral pela AVM Faculdade Integrada. Analista judiciário do TSE.

a proteção à capacidade eleitoral passiva do candidato. A partir disso, conclui-se que o direito de elegibilidade não pode ser preterido apenas a partir do dolo genérico e da interpretação literal da lei.

Palavras-chave: Inelegibilidade. Rejeição de contas. Proporcionalidade.

ABSTRACT

The paper discusses the sanction of ineligibility of those who had the accounts relating to the exercise of public functions or positions rejected by irreconcilable irregularity that configures intentional act of misconduct. Therefore, the precedents of courts on the issue were analyzed in order to identify situations in which the sanction of ineligibility does not seem proportional to the act, taking into account both the objectives of Complementary Law n. 135/2010, known as the Clean Record Act, and the protection of the right to stand for election of the candidate. From this it follows that the right of eligibility cannot be passed over just from the general intent and literal interpretation of the law.

Keywords: Ineligibility. Rejection of accounts. Proportionality.

1 Introdução

A Lei Complementar nº 135/2010 trouxe importantes inovações para o processo eleitoral, estabelecendo novas hipóteses de inelegibilidade com o intuito de proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Nesse contexto, prevê, no art. 1º, inciso I, alínea *g*, que são inelegíveis "os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente [...]".

Este trabalho trata da sanção de inelegibilidade à luz do princípio da proporcionalidade, visto que a capacidade eleitoral passiva do candidato é um direito fundamental e, portanto, condição para o Estado democrático de direito.

No presente artigo, discutiremos os precedentes dos tribunais com o intuito de identificar as situações em que a sanção de inelegibilidade não se mostra proporcional.

As análises se justificam na medida em que a alteração legislativa é recente, e a orientação jurisprudencial ainda está se formando, o que possibilita ampliar o conhecimento sobre o tema e contribuir para enriquecer o debate.

O trabalho identificará: i) se a sanção de inelegibilidade é proporcional inclusive naqueles casos em que os recursos públicos foram corretamente empregados e não se vislumbra prejuízo ao Erário; ii) de que forma as decisões tratam do caráter insanável da irregularidade praticada e do *animus* doloso do agente; e iii) a proporcionalidade da sanção nos casos de omissão do agente, visto que essa causa de inelegibilidade exige irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade.

2 A Lei da Ficha Limpa e o princípio da proteção no processo eleitoral

Além das hipóteses de inelegibilidade previstas, a Constituição Federal dispõe, ainda, em seu art. 14, § 9º, que:

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

Inicialmente, esse parágrafo não previa a proteção à probidade administrativa e à moralidade com destaque para a vida pregressa do candidato. Tais valores foram incorporados pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994, o que provocou uma grande mudança no regime jurídico das inelegibilidades, que antes se dedicava especialmente a preservar a normalidade e a legitimidade das eleições contra o abuso de poder.

Nesse contexto, acentua Marlon Reis:

> Quando da aprovação da emenda, o país saía de uma crise institucional provocada pela descoberta de graves manipulações do orçamento da União. [...] Esse registro histórico é essencial para que não se perca de vista a orientação consciente do constituinte derivado, que alterou o texto da Lei Fundamental para o propósito específico de autorizar o legislador a definir hipóteses de inelegibilidade que efetivamente pudessem proteger a moralidade e a probidade administrativas tomando-se por critério balizas relacionadas à vida pregressa do candidato (REIS apud CERQUEIRA, 2010, p. 730).

Desse modo, a LC nº 64/1990 não foi suficiente para garantir o princípio da proteção das instituições eleitorais nem a moralidade no processo eleitoral, o que só ocorreu com o advento da LC nº 135/2010, que passa a ser um divisor de águas no processo eleitoral.

2.1 Moralidade x elegibilidade

As inovações legislativas trouxeram o desafio de harmonizar os nobres objetivos da Lei da Ficha Limpa com a proteção do direito fundamental de elegibilidade do cidadão, núcleo dos direitos políticos positivos passivos[3] e, portanto, imprescindíveis para o Estado democrático de direito. Quanto a isso, pondera Dias Júnior (2012, p. 97-98) que "[...] se por um lado, e sob qualquer perspectiva, a moralidade há de restringir a elegibilidade, tal restrição não pode ser tamanha de modo a aniquilar o próprio direito a elegibilidade [...]".

3 Princípio da proporcionalidade

A aplicação do princípio da proporcionalidade tem a função de garantir limites para as restrições aos direitos fundamentais. Por isso o princípio é reconhecido como uma restrição às restrições.

[3] BARROSO, 2005, p. 61.

Consoante assevera Dias Júnior:

> [...] com acerto Guerra Filho (1999, p. 65) insere a proporcionalidade dentre as garantias constitucionais, uma vez que funciona como engrenagem essencial do mecanismo político-constitucional de acomodação dos diversos interesses em jogo, em dada sociedade, sendo, portanto, indispensável para garantir a preservação de direitos fundamentais. [...] No caso da proporcionalidade, pairando ela sobre princípios em conflito, em posição de autoridade sobre os próprios princípios constitucionais, justifica-se, para alguns, ser denominada também de princípio, ou, nas palavras de Guerra Filho (1999, p. 62), "princípio dos princípios", ou ainda, conforme Mota (2006, p. 119), "sobreprincípio". [...] A norma maior da proporcionalidade [...] compreende três normas menores, ou três sub-regras, ou, nas palavras de Alexy (2008, p. 116), "três máximas parciais", quais sejam, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito [...] (DIAS JÚNIOR, 2012, p. 46-52).

Portanto, no caso concreto de colisão entre a restrição à elegibilidade em nome da moralidade e/ou probidade, faz-se necessária a ponderação à luz da proporcionalidade (DIAS JÚNIOR, 2012, p. 104), atentando-se para os exames da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.

4 A inelegibilidade do art. 1º, I, *g*, da LC nº 64/1990 e as alterações advindas da Lei da Ficha Limpa

Conforme dispõe a Lei nº 8.429/1992, os atos de improbidade estão previstos nos arts. 9º, 10 e 11 e se classificam, respectivamente, como atos que importam enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao Erário e que atentam contra os princípios da administração pública.

A LC nº 64/1990 não previa, inicialmente, o requisito do ato doloso de improbidade, mas tão somente o caráter insanável das irregularidades que ensejaram a rejeição das contas. O enfoque que daremos a essa inelegibilidade será quanto à insanabilidade das irregularidades e à configuração do ato doloso de improbidade.

4.1 Irregularidade insanável e ato doloso de improbidade

Preliminarmente, adverte-se que cabe à Justiça Eleitoral fazer a análise quanto à insanabilidade da irregularidade e sua caracterização como ato doloso de improbidade. Por outro lado, o acerto ou desacerto da decisão da Corte de Contas não é passível de avaliação por parte da Justiça Eleitoral. Nesse sentido:

> 2. Cabe à Justiça Eleitoral, rejeitadas as contas, proceder ao enquadramento das irregularidades como insanáveis ou não e verificar se constituem ou não ato doloso de improbidade administrativa, não lhe competindo, todavia, a análise do acerto ou desacerto da decisão da Corte de Contas [...] (AgR-REspe nº 170-53/MG, rel. Min. Henrique Neves, *DJE* de 24.4.2013).

O conceito de irregularidade insanável, por ser indeterminado, muitas vezes não encontra consenso na doutrina e na jurisprudência. Por isso, destaca Agra (2011, p. 39) que "Tal fenômeno deve ser tratado com zelo, orientado pelo princípio da proporcionalidade, evitando o avultamento de um processo de judicialização, o que implica acrescer forte insegurança ao sistema jurídico".

Mas o que seria uma irregularidade insanável?

Segundo Cândido (2003, p. 187), irregularidade insanável é a que não pode mais ser corrigida: é "insuprimível e acarreta uma situação de irreversibilidade na administração pública e seus interesses, além de caracterizar como improbidade administrativa".

Consoante leciona Gomes (2013, p. 199), "Insanáveis, frise-se, são as irregularidades graves, decorrentes de condutas perpetradas com dolo ou má-fé, contrárias ao interesse público; podem causar dano ao Erário, enriquecimento ilícito, ou ferir princípios constitucionais reitores da administração pública".

Seriam sanáveis, portanto, aquelas irregularidades de caráter meramente procedimental, que não atingem a substância do ato, preservando a moralidade e probidade que norteiam os atos administrativos.

Nesse sentido:

> Em sede de recurso de revisão, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo reconheceu estar sanada a falha quanto ao déficit orçamentário da entidade, bem como a ausência de ato doloso do candidato pelo não pagamento de precatórios, alteração jurídica superveniente apta a ilidir a inelegibilidade da alínea *g* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, com base no § 10 do art. 11 da Lei nº 9.504/1997. [...] (AgR-RO n° 3.581-45/SP, Rel. do Min. Arnaldo Versiani, PSESS de 2.12.2010) [...] A decisão relativa a balancetes mensais não é suficiente para ensejar a declaração de inelegibilidade por rejeição de contas [...] (AgR-REspe nº 2.399-97/GO, rel. Min. Carlos Velloso, PSESS de 5.10.2004).

Ocorre que a Lei da Ficha Limpa inova ao incluir o *ato doloso* de improbidade à irregularidade insanável que ensejou a rejeição das contas, de modo que passa a ser imprescindível a aferição do dolo do agente e não apenas a insanabilidade da irregularidade, conforme já mencionado.

Num primeiro momento, o posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) era no sentido de que o dolo para a incidência dessa inelegibilidade não poderia ser presumido:

> A nova redação da alínea *g* trazida pela LC nº 135/2010 passou a exigir a configuração do dolo na conduta do agente, sendo inadmissível a sua mera presunção. 3. Agravo regimental a que se nega provimento (AgR-Respe nº 108-07/BA, rel. Min. Luciana Lóssio, PSESS de 12.12.2012).

Todavia, a jurisprudência da Corte Superior acabou se firmando no sentido de que basta o *dolo genérico* para a incidência da referida inelegibilidade, conforme se verifica no julgado a seguir:

> Para a caracterização da inelegibilidade prevista na alínea *g* do inciso I do art. 1º da Lei das Inelegibilidades, não se exige o dolo específico, bastando para tal o dolo genérico ou eventual, que se caracteriza quando o administrador assume os riscos de não atender aos comandos constitucionais e legais, que vinculam e pautam os gastos públicos [...] (AgR-REspe nº 127-26/CE, rel. Min. Henrique Neves, *DJE* de 19.6.2013).

Nesse contexto, advertem Cerqueira & Cerqueira que:

> O conceito de "dolo" será feito pela jurisprudência da Justiça Eleitoral, em análise concreta do caso. Sem dúvida que o conceito não poderá ser semelhante ao Direito Penal [...]. A visão de dolo restará em condutas cujo prejuízo (gravidade do ato) seja suficiente para desconfigurar o mandato ou desviá-lo para outros fins. Assim, sugerimos que seja adotada a teoria da proporcionalidade ou razoabilidade, em interpretação simétrica ao novo inc. XVI do art. 22 da LC nº 64/1990, trazido pela LC n° 135/2010, a saber, teoria da gravidade do ato [...] considerando a possibilidade de julgamento pelo Tribunal de Contas, e não pelo Poder Legislativo, no caso de "contas de gestão" [...] deve ser aplicada a tese da improbidade material, ou seja, além de ser doloso, deve causar efetivo dano ao patrimônio público (improbidade material), pelo princípio constitucional da proporcionalidade ou razoabilidade, pois se a improbidade for formal (mera violação da lei, sem dano ou sem necessidade de ressarcimento), ela apenas deve ser sancionada na Justiça Comum [...] (CERQUEIRA & CEQUEIRA, 2010, p. 789-791).

Desse modo, a jurisprudência do TSE, em linhas gerais, considera insanáveis e configuradores de ato de improbidade:

a) o descumprimento das Leis de Licitações e de Responsabilidade Fiscal (AgR-REspe nº 127-90/CE, rel. Min. Henrique Neves, *DJE* de 25.3.2013; AgR-REspe nº 176-52/TO, rel. Min. Dias Toffoli, *DJE* de 21.3.2013);

b) o não pagamento de precatórios, quando há disponibilidade (REspe nº 295-63/SP, rel. Min. Marcelo Ribeiro, PSESS de 11.9.2008);

c) o pagamento de despesas acima do limite (AgR-REspe nº 385-67/SP, rel. Min. Henrique Neves, *DJE* de 28.5.2013);

d) o recolhimento de contribuição sem o repasse à Previdência Social (REspe nº 34-30/PB, rel. Min. Luciana Lóssio, *DJE* de 11.10.2013);

e) a abertura de créditos suplementares sem autorização (REspe nº 172-51/BA, rel. Min. Luciana Lóssio, *DJE* de 9.4.2013);

f) a não aplicação do percentual mínimo em saúde e educação (AgR-REspe nº 441-44/SP, rel. Min. Henrique Neves, *DJE* de 6.3.2013; AgR-REspe nº 336-39/RJ, rel. Min. Ricardo Lewandowski, *DJE* de 13.3.2009).

Diante de todas essas hipóteses de irregularidades causadoras de rejeição de contas e tidas como ensejadoras de inelegibilidade, o que se questiona é se elas foram analisadas, especificamente, à luz da proporcionalidade de forma a garantir o afastamento da vida política de candidatos que efetivamente causaram dano ao Erário, que se comportaram de má-fé ou com descaso com a *res publica*. Veja, nessa linha, o seguinte julgado:

> Nem toda afronta à Lei de Licitações constitui irregularidade insanável. Da análise do caso concreto pode-se concluir que as apontadas irregularidades constituem vícios formais que não comprometem o Erário e não constituem ato de improbidade administrativa (AgR-REspe n° 359-36/PR, rel. Min. Felix Fischer, *DJE* de 1º.3.2010).

Consoante já ressaltado, a restrição ao direito de elegibilidade do candidato, em razão da ofensa à probidade e à moralidade, há que ser feito segundo a proporcionalidade, cujo caráter garantístico assegura a coexistência de direitos fundamentais eventualmente colidentes, sendo esse sobreprincípio indispensável para se resolver a tensão entre o princípio democrático e o princípio do Estado de direito.[4]

Ademais, não nos parece que foi mero acaso a manutenção, pela Lei da Ficha Limpa, do caráter indeterminado do conceito de irregularidade insanável e o acréscimo do elemento doloso ao ato de improbidade. Para discutir melhor essa controvérsia, trataremos da hipótese em que o agente público é omisso.

4.2 Omissão de prestar contas e inelegibilidade

Segundo dispõe o art. 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/1992, constitui ato de improbidade administrativa a omissão de prestar contas.

[4] DIAS JÚNIOR, 2012. p. 49.

A jurisprudência do TSE sempre oscilou no tocante à omissão desse dever como configuradora de irregularidade insanável e ato de improbidade a ensejar a inelegibilidade do agente, nos termos do art. 1º, I, *g*, da LC nº 64/1990, conforme se depreende dos julgados a seguir:

> A omissão no dever de prestar contas dos recursos federais recebidos pelo município em razão de convênio, por si só, não tem o condão de fazer incidir a cláusula de inelegibilidade (REspe n° 291-55/SP, rel. Min. Ari Pargendler, PSESS de 2.9.2008).

> A prestação extemporânea de contas pelo candidato ao cargo de Prefeito configura hipótese de crime de responsabilidade e ato de improbidade administrativa, além de acarretar prejuízos à municipalidade, impedida de celebrar novos convênios de transferência de recursos [...] (AgR-REspe nº 332-92/PI, rel. Min. Ricardo Lewandowski, *DJE* de 14.9.2009).

Ocorre que, em diversos casos, a omissão no dever de prestar contas se dá em situações em que os recursos públicos foram corretamente utilizados por parte do agente público. São situações que não têm a ver com a má-fé, em que a falta ocorre por contingências relacionadas ao cotidiano da administração pública. Ou seja, em que pese o descumprimento da mencionada obrigação, não há dano ao Erário, não ocorre desvio de finalidade e não se evidencia má-fé. Confira-se, nesse sentido, o seguinte julgado:

> Não há como se reconhecer a existência de irregularidade insanável se, embora inicialmente omisso na prestação de contas, o administrador posteriormente comprovou a correta aplicação de recursos federais, como reconheceu a Corte de Contas, sem se averiguar desvio de finalidade, objeto, locupletamento, superfaturamento ou mesmo inexecução do objeto do convênio (REspe nº 309-17/RO, rel. Min. Arnaldo Versiani, PSESS de 6.11.2008).

Geralmente, isso acontece quando o prefeito não presta contas dos recursos conveniados, situação em que a Corte de Contas instaura tomada de contas especial para verificar em que foi gasto o dinheiro. Nesse procedimento há a verificação da regularidade no emprego das verbas públicas.

É comum, nesses casos, que a prestação de contas, em sede de tomada de contas especial, se dê pelo prefeito sucessor, e mesmo nessas hipóteses é de se questionar o caráter insanável da irregularidade, já que, com a efetiva apresentação das contas e se constatada a regularidade dos recursos empregados, se tem por sanada qualquer irregularidade.

Nesse sentido, posicionou-se o TSE no AgR-RO nº 839-42/RJ, de relatoria do Ministro Marcelo Ribeiro, do qual consta do voto vencedor que a omissão de prestar contas "não constitui irregularidade insanável, até porque pode ser sanada. Basta que o responsável preste contas, como, inclusive, aconteceu no caso dos autos".

Por outro lado, para se preterir o direito fundamental de elegibilidade, cumpre indagar se é razoável a atual orientação do TSE no sentido de ser exigível o dolo genérico, decorrente da simples consciência de se descumprir a norma; ou se seria mais justo, em determinadas situações e diante das peculiaridades do caso, buscar o dolo específico, consistente na vontade deliberada de agir ou deixar de agir, o que muitas vezes se demonstrará pela gravidade da conduta, pela má-fé, pelo prejuízo ao Erário.

No tocante ao dever de prestar contas, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento das ações de improbidade administrativa, vem se posicionando no sentido de que, se não houver comprovação de dolo ou má-fé ou prejuízo ao Erário, não há que se falar em ato de improbidade administrativa, *in verbis*:

> A jurisprudência do STJ exige a presença do elemento subjetivo (dolo) para a configuração do ato de improbidade administrativa descrito no art. 11 da Lei nº 8.429/1992. Não tendo sido comprovada a indispensável prática de conduta dolosa de atentado aos princípios da administração pública por parte daquele que presta as contas devidas, embora de forma tardia, incabível o reconhecimento da conduta ímproba (art. 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/1992) (REsp 13.079-25/TO, rel. Min. César Asfor Rocha, 2ª Turma, *DJE* 23.8.2012).

Recentemente, tivemos dois casos emblemáticos no TSE, relativos à omissão no dever de prestar contas.

O primeiro foi no julgamento do REspe nº 8-19/AM, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, redator para o acórdão Ministro Dias Toffoli, *DJE* de 1º.7.2013, no qual, por apertada maioria, se assentou que a omissão no dever de prestar contas, dando ensejo à tomada de contas especial, configura irregularidade insanável caracterizadora de ato doloso de improbidade, apta, portanto, a incidir a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *g*, da LC nº 64/1990, ainda que comprovada a regular aplicação dos recursos.

O outro se refere ao AgR-REspe nº 529-80/SP, de relatoria da Ministra Luciana Lóssio, julgado em 5.12.2013, no qual restou assentado por maioria que a omissão no dever de prestar contas relativas a recursos provenientes de convênio, dando ensejo à tomada de contas especial, não configura ato doloso de improbidade para incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *g*, da LC nº 64/1990, quando demonstradas a regularidade na aplicação dos recursos e a ausência de prejuízo ao Erário.

Para melhor elucidação, seguem trechos do voto vencedor, que destaca tanto a necessidade de capacidade gerencial e executiva do Estado (orientado para ampliar a qualidade e suficiência dos bens e serviços ao povo) quanto o apoio de parte da doutrina administrativista em afastar a inelegibilidade nos casos em que não há desonestidade e prejuízo ao Erário:

> [...] as contas da agravada foram julgadas irregulares pelo TCU apenas em razão da omissão de apresentá-las no prazo legal, sem que fosse constatada, todavia, quaisquer irregularidades na destinação dos recursos aplicados. Conforme ressaltei na decisão agravada, tal circunstância, a meu ver, afasta a natureza insanável da irregularidade, para fins de incidência da inelegibilidade em tela, porquanto com a efetiva apresentação das contas, ainda que em tomada de contas especial, se deu por sanada a irregularidade em questão, não havendo se falar em ato doloso de improbidade administrativa diante da regularidade da aplicação dos recursos repassados e quando não há prejuízo ao Erário. [...]
>
> Por outro lado, cumpre lembrar que a implementação da Reforma Administrativa por meio da Emenda Constitucional

nº 19/1998 institucionalizou um novo modelo de Estado: o gerencial, voltado para a eficiência e a qualidade na prestação de serviços públicos, superando, assim, o antigo modelo burocrático, cujos princípios basilares, entre eles a legalidade e o formalismo, passam a ser flexibilizados, de modo que o controle deixa de se basear nos processos/meios para concentrar-se nos resultados/fins.

Assim, com o advento do gerencialismo, nota-se o desapego excessivo com os procedimentos e regulamentos, passando-se a priorizar o conteúdo das políticas públicas, a efetiva satisfação do interesse da coletividade, objetivo maior a ser atingido pelo administrador público.

Desse modo, sendo o dever de prestar contas o meio, previsto em lei, de se verificar/controlar a destinação dos recursos públicos, não penso ser razoável que se imponha a sanção de inelegibilidade para o administrador público que apresente a prestação de contas tardiamente, ainda que em tomada de contas especial, nos casos em que efetivamente se verificou a regularidade na aplicação dos recursos repassados.

Nesse ponto, cumpre indagar-se: as necessidades do cidadão foram atendidas, ainda que não observados estritamente os procedimentos administrativos? A resposta é afirmativa, e, portanto, o controle por resultados – típico do Estado gerencial – revelou-se eficaz.

Assim, em que pese a previsão no art. 11, inciso VI, da Lei nº 8.429/1992 – da omissão no dever de prestar contas – como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, faz-se necessário, a meu ver, um juízo de ponderabilidade entre a legalidade *versus* a proporcionalidade.

Nesse sentido, leciona Marçal Justen Filho:

"O ponto fundamental reside em que o art. 11 disciplina hipóteses de improbidade, não de desonestidade, parcialidade, ilegalidade ou deslealdade. Ou seja, é indispensável a configuração de improbidade mais desonestidade, parcialidade, ilegalidade ou deslealdade."

Dito de outro modo, a ofensa à honestidade, à imparcialidade, à legalidade ou à lealdade somente adquire relevância para efeito do art. 11 quando se evidenciar como um meio de realização de objetivos ímprobos. E a improbidade tem

> relacionamento, sempre, com valores e questões materiais. [...]
>
> É perfeitamente possível, senão obrigatório, punir condutas irregulares ilícitas praticadas por agentes estatais. Mas isso não autoriza a impor sanção de improbidade para toda e qualquer conduta administrativa irregular. A tanto se opõe o princípio da proporcionalidade.
>
> Evidenciada, portanto, a regular aplicação dos recursos repassados, ainda que em tomada de contas especial, não há falar em inelegibilidade.

Delineado esse quadro, nota-se que a questão não é pacífica e ainda será objeto de muitas discussões. De qualquer forma, o que se mostra indispensável é a análise de cada caso, segundo suas particularidades, a fim de se verificar em que situações a sanção de inelegibilidade não se mostra proporcional, sem perder de vista os objetivos da Lei da Ficha Limpa, bem como a proteção à capacidade eleitoral passiva do candidato.

5 Conclusão

Conforme mencionado no início deste trabalho, a LC nº 135/2010 foi fundamental para priorizar a proteção das instituições eleitorais e a moralidade no processo eleitoral, garantindo os anseios do constituinte pátrio, cuja preocupação não mais se limitava à normalidade e à legitimidade das eleições contra o abuso de poder.

Pela análise dos julgados referentes à causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *g*, da LC nº 64/1990, verificou-se que há situações em que a sanção de inelegibilidade é imposta ao candidato com fulcro apenas em uma interpretação literal da Lei de Improbidade Administrativa, sem uma análise específica da irregularidade à luz da proporcionalidade, o que pode gerar a imposição de uma penalidade muito gravosa ao agente público, violando valores caros ao Estado democrático de direito.

Delineado esse quadro, confirmou-se que a generalização das irregularidades ensejadoras de rejeição de contas como insanáveis e

configuradoras de ato doloso de improbidade pode se mostrar temerária, notadamente, nas hipóteses em que o agente público é omisso sem que reste configurado dano ao Erário, desvio de finalidade ou desonestidade.

Embora não se tenha tratado de outros casos, diante do que foi exposto, é possível assinalar que essa universalização pode se mostrar ainda mais arriscada, se pressupusermos a hipótese do gestor público que age dolosamente, visando evitar um prejuízo maior.

Um exemplo disso é quando o agente público acaba por descumprir a Lei de Licitações ou a Lei de Responsabilidade Fiscal para proteger um princípio mais caro, como a continuidade do serviço público.

Obviamente, não se trata de justificar qualquer conduta ilegal, mas é preciso questionar se, no caso concreto, a interrupção do serviço público não seria ainda pior para a população. Da mesma forma, cabe confrontar a ideia de prejuízo ao Erário *versus* prejuízo à sociedade nos casos em que eventual ilegalidade é cometida em razão da ampliação da qualidade ou da suficiência dos serviços públicos. Ou seja, na tarefa de interpretação e aplicação do Direito, sempre é necessário se perguntar quanto custará à coletividade nos casos em que o Estado deixa de implementar políticas públicas.

Também não se quer defender a isenção do gestor público de toda e qualquer responsabilidade, mas apenas discutir a razoabilidade da supressão do direito de elegibilidade do cidadão e se esta seria a via adequada para sancionar a irregularidade praticada.

De igual modo, notou-se que a Justiça comum vem afastando as sanções decorrentes da Lei de Improbidade nos casos em que não se verifica má-fé, prejuízo ao Erário ou enriquecimento ilícito, conforme ilustrado no precedente citado do STJ. Parte da doutrina administrativista também assenta que não basta qualquer irregularidade para impor a sanção de improbidade, devendo a conduta ser analisada à luz da proporcionalidade.

Diante disso, o sobreprincípio da proporcionalidade mostra-se imprescindível na intermediação entre a elegibilidade e a moralidade no caso concreto, a fim de sopesarmos se a inelegibilidade por oito anos é justa e razoável.

Não há dúvida de que os gestores devem administrar o dinheiro público com responsabilidade, nos termos do que determinam a Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas não se pode perder de vista que, muitas vezes, os desafios postos para a gestão pública não são triviais. Por vezes, é o excesso de formalismo previsto pelo legislador que cria entraves à ampliação da capacidade do Estado. Nesse sentido, é imprescindível cotejar a lei, que é estática, com a vida social no ambiente da administração pública, que é dinâmica; e, a partir dos elementos colhidos, decidir à luz dos preceitos da Justiça.

Assim, o que se enfatiza aqui é a preocupação em não legitimar que entraves burocráticos, ou o excesso de formalismo, ainda que previstos em lei, sejam utilizados para punir administradores públicos que trabalham para ampliar a capacidade do Estado.

Além dos efeitos concretos na inelegibilidade dos cidadãos, é preciso considerar o custo simbólico para o Estado democrático na medida em que administradores públicos eleitos passam a deixar de implementar políticas diante do receio de responsabilização perante órgãos de controle.

Finalmente, é preciso enfatizar que a própria proteção dos princípios democrático e republicano impõe que o direito de elegibilidade somente seja afastado quando for justo, necessário e adequado.

Referências

AGRA, Walber de Moura. Da inelegibilidade por rejeição de contas por parte de prefeitos municipais. In: *Revista Estudos Eleitorais*, Tribunal Superior Eleitoral, vol. 6, n. 3, set/dez. 2011.

BARROSO, Luís Roberto. Direitos políticos, inelegibilidade e parentesco. Inteligência do art. 14, § 7º, da Constituição. In: *Revista Brasileira de Direito Eleitoral,* Fortaleza, n. 17, out/2005.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional.* 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília,

DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/

Constitui%E7ao.htm>. Acesso em: 19 nov. 2013.

_____ . *Lei Complementar nº 64*, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 19 nov. 2013.

_____ . *Lei Ordinária nº 8.429*, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 19 nov. 2013.

_____ . Tribunal Superior Eleitoral. *Pesquisa de jurisprudência*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>. Acesso: em 20 dez. 2013.

CÂNDIDO, Joel José. *Inelegibilidades no Direito Brasileiro*: princípio da anualidade, direitos políticos, condições de elegibilidade, inelegibilidades constitucionais, inabilitação, comentários à lei das inelegibilidades, inelegibilidades legais, LC n° 64/90. Bauru: Edipro, 2003.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque; LENZA, Pedro. (coord). *Direito Eleitoral Esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Reformas eleitorais comentadas.* Lei n° 12.034/2009. São Paulo: Saraiva; 2010.

DIAS JÚNIOR, José Armando Pontes. *Elegibilidade e moralidade.* O direito fundamental à moralidade das candidaturas. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral.* 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2013.

MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2013[1]

ELECTORAL MINIRREFORMA 2013

ELMANA VIANA LUCENA ESMERALDO[2]

RESUMO

O presente artigo analisa de forma pontual e sistemática cada uma das alterações promovidas na legislação eleitoral pela Lei nº 12.891/2013, confrontando-as com os textos normativos anteriores e expondo as razões motivadoras e os benefícios advindos das mudanças para a evolução do processo eleitoral e o fortalecimento da democracia brasileira.

Palavras-chave: Minirreforma Eleitoral. Lei nº 12.891/2013. Alterações.

---

[1] Artigo recebido em 5 de maio de 2014 e aceito para publicação em 18 de agosto de 2014.

[2] Analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Pará; bacharel em Direito; especialista em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral; e autora dos livros *Processo eleitoral – sistematização das ações eleitorais e Manual dos candidatos e partidos políticos*.

ABSTRACT

This article analyzes in a timely and systematic individual amendments to election legislation promoted by Law No. 12.891/13, comparing them with previous legal texts and exposing the motivating reasons and benefits arising from changes in the evolution of the electoral process and strengthening form Brazilian democracy.

Keywords: Electoral Minirreforma. Law No. 12.891/2013. Changes.

1 Introdução

A Minirreforma Eleitoral de 2013, implementada pela Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013, promoveu ajustes à legislação eleitoral, alterando o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) e a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997).

Colhe-se do projeto de lei que o seu objetivo é contribuir para minimizar os altos custos das campanhas eleitorais brasileiras, claramente incompatíveis com a situação econômica do país, sem comprometer o necessário esclarecimento dos eleitores, imprescindível ao exercício livre e consciente do direito ao voto, com medidas que visam diminuir a influência do poder econômico sobre as campanhas, garantir maior isonomia entre os contendores e, como consectário, resguardar a normalidade e a legitimidade das eleições.

A lei pretende, ainda, simplificar, desburocratizar e dar transparência ao processo eleitoral, evitar sua judicialização excessiva e fortalecer a participação popular no processo eleitoral, adotando regras que prestigiam a livre manifestação de opinião e que restringem a limitação arbitrária de atos legítimos de campanha eleitoral, práticas que favorecem o fortalecimento de um real Estado democrático de direito.

Por decisão da maioria do Pleno do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a Lei nº 12.891/2013 não será aplicada nas eleições de 2014 por ter sido aprovada em dezembro de 2013, ou seja, um ano antes da data da realização do pleito, em atendimento ao preceito do art. 16 da Constituição

Federal que assim dispõe: "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".

2 Alterações no Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965)

2.1 Solidariedade na responsabilidade pelos excessos praticados na propaganda eleitoral entre o partido político e os candidatos e adeptos (art. 241, parágrafo único – acrescentou o parágrafo único)

O novo parágrafo único acrescentado ao art. 241 do Código Eleitoral explicita que a solidariedade na responsabilidade pelos excessos praticados na propaganda eleitoral é restrita aos candidatos e respectivos partidos, não alcançando outras agremiações quando integrantes de uma mesma coligação.

Essa regra se justifica na medida em que a junção dos partidos para a formação da coligação se dá apenas com fins de concorrência ao pleito. Após a realização da eleição, cada partido volta a agir de forma isolada com seus próprios interesses, que em regra são antagônicos aos daqueles com os quais tinha se coligado.

Além disso, a extensão da solidariedade aos demais partidos coligados implica prejuízos à cobrança e à execução das multas eleitorais eventualmente aplicadas, uma vez que impõe o rateio do valor entre as agremiações que compunham a coligação, fazendo com que a ação tenha vários integrantes no polo passivo da demanda, dificultando, por consequência, o seu processamento.

2.2 Hipóteses de cabimento do recurso contra a expedição do diploma – RCED (art. 262 – revogou os incisos I, II, III e IV e modificou o *caput*)

A nova redação do art. 262 do Código Eleitoral restringiu o RCED aos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade.

As hipóteses previstas nos incisos II e III do art. 262 já tinham perdido sua aplicação ante a introdução do sistema eletrônico de votação, apuração e totalização dos resultados no processo eleitoral brasileiro, razão pela qual não havia motivação para a sua manutenção no ordenamento jurídico.

Já a hipótese prevista no inciso IV do dispositivo legal mencionado, que previa o cabimento do RCED no caso de concessão ou denegação do diploma em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses de falsidade, fraude, coação, abuso de poder, corrupção e captação ilícita de sufrágio, também não tinha razão de existir, considerando a possibilidade de interposição da ação de impugnação do mandato eletivo (AIME) nessas hipóteses no prazo de 15 dias a contar da sessão de diplomação, na forma prevista no art. 14 da Constituição Federal. Não há razão plausível para se manterem na legislação duas ações com os mesmos fins.

A admissão expressa do cabimento do RCED no caso de falta das condições de elegibilidade resolve discussão doutrinária e jurisprudencial vetusta que ora admitia o RCED para questioná-la, ora não admitia, ante a sua ausência no texto anterior da norma. No TSE, existiam duas correntes sobre o tema: uma entendendo que a expressão inelegibilidade incluía a ausência de condições de elegibilidade, outra entendendo que eram figuras distintas e que, portanto, não podiam ser objeto de RCED. Não obstante, observava-se que a jurisprudência mais recente da Corte já vinha admitindo, trilhando o caminho para a atual modificação.

Assim, ainda que o pretenso candidato preencha todas as condições de elegibilidade e não incida em qualquer das hipóteses de inelegibilidade no ato do requerimento do registro de candidatura, sendo

este devidamente deferido, se até três dias após a sessão de diplomação esse candidato não mais preenche esses requisitos, poderá ser proposto contra ele o RCED, a fim de cassar os efeitos do diploma, uma vez que, embora as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devam ser aferidas no momento do pedido de registro, devem persistir por esse prazo.

3 Alterações na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995)

3.1 Autonomia do partido político (art. 3º – acrescentou o parágrafo único)

O novo parágrafo único acrescentado ao art. 3º da Lei nº 9.096/1995 estatui que, além da autonomia do partido político para definir estrutura interna, organização e funcionamento já garantida pela Constituição Federal, as agremiações também dispõem de autonomia para definir o cronograma das atividades eleitorais de campanha e para executá-lo em qualquer dia e horário, observados os limites legais.

3.2 Circunscrição especial judiciária para o órgão nacional do partido político (art. 15-A – acrescentou o parágrafo único)

O art. 15-A da Lei nº 9.096/1995 trata da responsabilidade, inclusive civil e trabalhista, do partido político, estabelecendo que ela é exclusiva do órgão partidário nacional, estadual ou municipal que tiver dado causa ao não cumprimento da obrigação, à violação de direito, a dano a outrem, ou a qualquer ato ilícito, excluindo a solidariedade de outros órgãos partidários.

O parágrafo único acrescentado à normativa estabelece a circunscrição especial judiciária para as ações, inclusive civis e trabalhistas,

propostas contra o órgão nacional do partido político, que é a sua sede. Nos termos da legislação partidária, o órgão nacional da agremiação pode estabelecer a sua sede em qualquer estado e não necessariamente no Distrito Federal. Nesses termos, a norma garante que seja demandado no local onde está estabelecida a sua sede.

3.3 Nova hipótese de cancelamento da filiação (art. 22 – acrescentou o inciso V)

O inciso V, acrescentado ao art. 22 da Lei dos Partidos Políticos, trouxe nova hipótese de cancelamento da filiação partidária, qual seja, a "filiação a outro partido, desde que a pessoa comunique o fato ao juiz da respectiva zona eleitoral".

Assim, de acordo com a nova sistemática, aquele que tem uma filiação partidária e que se filia a outro partido mantém a obrigação de comunicar ao juiz eleitoral da zona em que estiver inscrito, mas não mais é obrigado a comunicar a desfiliação ao partido ao qual estava filiado. Além disso, a nova filiação comunicada à Justiça Eleitoral é causa para o cancelamento da filiação anterior.

Anote-se, ainda, que, com o novo Sistema de Filiação Partidária (Filiaweb), o partido tem acesso a informações das pessoas que requereram nova filiação à Justiça Eleitoral e, consequentemente, à desfiliação à sigla anterior, o que justifica a desnecessidade de nova comunicação à agremiação.

3.4 Nova sistemática da duplicidade/pluralidade de filiações (art. 22 – alterou o parágrafo único)

A nova redação do parágrafo único do art. 22 da Lei dos Partidos Políticos mudou a sistemática até então adotada pela Justiça Eleitoral no caso de pluralidade de filiações: antes, quem se filiava a outro partido sem fazer comunicação ao partido anterior e ao juiz da sua respectiva

zona eleitoral para cancelar sua filiação até o dia imediato ao da nova filiação tinha todas as filiações canceladas. Agora, na coexistência de filiações partidárias, o juiz não mais cancelará todas, mas apenas as mais antigas, considerando válida a mais recente.

Na prática cartorária da Justiça Eleitoral, esses casos eram comuns. Grande parte dos filiados entendia que, com a nova filiação, desfazia-se automaticamente o vínculo com a agremiação anterior, o que ensejava a abertura de inúmeros processos de duplicidade/pluralidade de filiações que culminavam com o cancelamento de todas elas, redundando em prejuízos ao cidadão.

Note que a lei exige que, ao se filiar a um novo partido, a pessoa comunique o fato ao juiz da respectiva zona eleitoral. Não obstante, ainda que o filiado não faça a comunicação mencionada e incida em duplicidade, apenas as filiações mais antigas serão canceladas, subsistindo a mais recente.

3.5 Objetivo da fiscalização exercida pela Justiça Eleitoral sobre a prestação de contas dos partidos (art. 34 – acrescentou o § 1º e transformou o parágrafo único em § 2º)

O novo § 1º do art. 34 da Lei nº 9.096/1995 estabeleceu o objetivo da fiscalização exercida pela Justiça Eleitoral sobre a escrituração contábil e a prestação de contas do partido: identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com atividades partidárias e eleitorais mediante o exame formal dos documentos contábeis e fiscais apresentados pelos partidos políticos, comitês e candidatos, vedando que haja análise das atividades político-partidárias ou qualquer interferência em sua autonomia.

3.6 Autonomia no gasto dos recursos do Fundo Partidário (art. 44 – alterou o § 3º)

A nova redação do § 3º do art. 44 da Lei dos Partidos Políticos estabeleceu que os recursos do Fundo Partidário, além de não estarem sujeitos ao regime da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), como já estava previsto no texto anterior, podem ser aplicados de forma autônoma pelos partidos políticos na contratação e realização de despesas.

3.7 Sobra dos recursos do Fundo Partidário destinados a criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa (art. 44 – acrescentou o § 6º)

O art. 44, IV, da Lei nº 9.096/1995 estabelece que, no mínimo, 20% dos recursos do Fundo Partidário devem ser aplicados na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política. O novo § 6º, incluído no art. 44 da Lei dos Partidos Políticos, determinou que, no caso de a fundação ou o instituto de pesquisa não despender a totalidade dos recursos que lhe forem destinados no exercício financeiro, a sobra poderá ser revertida para qualquer das outras atividades partidárias previstas no *caput* do art. 44.

3.8 Forma de envio dos programas partidários gratuitos (art. 46 – alterou o § 5º)

A nova redação do § 5º do art. 46 da Lei dos Partidos Políticos substituiu a expressão "fitas magnéticas" constante na redação anterior por "material de áudio e vídeo" sem fazer referência à mídia que contém os programas partidários gratuitos, que pode ser, CD, DVD, *pen drive*, etc. Manteve o prazo para entrega desse material às emissoras de rádio e televisão, que é de até 12 horas antes da transmissão, seja a propaganda em bloco ou em inserções. Além disso, estabeleceu que o conteúdo das inserções de rádio pode ser enviado por meio de correspondência eletrônica.

3.9 Vedação de veiculação de propaganda partidária mediante inserções idênticas no mesmo intervalo da programação (art. 46 – inseriu o § 8º)

O novo § 8º, incluído no art. 46 da Lei dos Partidos Políticos, proibiu, na propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão mediante inserções, a veiculação de inserções idênticas no mesmo intervalo de programação com uma ressalva: no caso em que o número de inserções de que dispuser o partido exceder os intervalos disponíveis, sendo vedada a transmissão em sequência para o mesmo partido político.

4 Alterações na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997)

4.1 Responsabilidade pelo pagamento de multas eleitorais (art. 6º – inseriu o § 5º)

O novo § 5º, incluído no art. 6º da Lei das Eleições, definiu de quem é a incumbência pelo pagamento de multas decorrentes da veiculação de propaganda eleitoral irregular, atribuindo responsabilidade solidária aos candidatos e respectivos partidos, excluindo os demais partidos, ainda que integrantes da mesma coligação.

Essa regra é importante na medida em que, não raras vezes, diante de uma propaganda eleitoral irregular, o órgão da Justiça Eleitoral aplicava a multa ao candidato e à coligação pela qual concorria. Após o pleito, com a extinção da coligação, isso gerava problemas, uma vez que a obrigação deveria ser rateada entre as agremiações que compunham a coligação, dificultando a cobrança e a execução da multa ante a existência de diversas pessoas no polo passivo da ação.

4.2 Alteração do período para a realização das convenções (art. 8º – alterou o *caput*)

A nova redação do *caput* do art. 8º da Lei das Eleições alterou o período de realização das convenções para escolha de candidatos e para a formação de coligações de 10 a 30 de junho para 12 a 30 de junho do ano eleitoral.

Além disso, determinou que a ata lavrada na convenção, além de ser registrada em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral, deve ser publicada em 24 horas em qualquer meio de comunicação.

Trata-se de medida de crucial importância para atribuir seriedade a esse ato do processo eleitoral. Na prática, mormente em municípios menores, observa-se que, não raras vezes, essas reuniões não seguem as normas estabelecidas no estatuto partidário, e as decisões são tomadas por uma pequena minoria que lidera o partido na região, e não pelos filiados votantes. As atas também não são formalizadas ao final do ato e, muitas vezes, são confeccionadas dias depois, apenas para fins de apresentação à Justiça Eleitoral no momento do registro de candidaturas. Nesse interregno, abre-se ensejo a alterações não discutidas e decididas pelos filiados e que, dificilmente, sofrem interferência da Justiça Eleitoral, dado se tratar de matéria *interna corporis*, com consequentes prejuízos aos filiados.

Com o surgimento da obrigação da publicação da ata no pequeno prazo de 24 horas da realização da convenção, os partidos políticos terão que lavrar suas atas no mesmo dia, tornando-as públicas, evitando-se, dessa forma, eventuais e indesejáveis fraudes.

4.3 Parcelamento de multas eleitorais (art. 11 – acrescentou o inciso III ao § 8º)

O novo inciso III, acrescentado ao § 8º do art. 11, trata do parcelamento das multas eleitorais, ao estabelecer ser direito do cidadão, seja eleitor ou candidato, bem como dos partidos políticos, parcelar as

multas eleitorais em até 60 meses, desde que não ultrapasse o limite de 10% de sua renda. Objetiva-se, com essa regra, permitir que o cidadão mantenha a sua subsistência e que os partidos políticos conservem o seu regular funcionamento ao quitar multa que lhe foi imposta.

A Justiça Eleitoral não dispõe de regulamentação própria para a cobrança e execução das multas eleitorais, valendo-se subsidiariamente da Lei nº 6.830/1990, que também prevê o parcelamento de débitos tributários em até 60 vezes. Assim, em regra, esse parcelamento já era adotado pelos órgãos da Justiça Eleitoral.

A grande novidade encontra-se na parte final do dispositivo legal, que garante ao devedor que o valor da parcela não ultrapasse 10% da sua renda. Assim, cabe ao órgão julgador, dentro desses parâmetros, conceder o parcelamento.

4.4 Dispensa da juntada de documentos produzidos a partir de informações detidas pela Justiça Eleitoral ao pedido de registro de candidatura (art. 11 – acrescentou o § 13)

O § 13, acrescentado ao art. 11 da Lei das Eleições, apenas ratifica medida já adotada pelo TSE em suas resoluções que regulamentam o registro de candidatura a cada eleição. A normativa dispensa a juntada, ao pedido de registro de candidatura, pelos partidos políticos, coligações e candidatos, de documentos produzidos a partir de informações detidas pela Justiça Eleitoral, apresentando rol meramente exemplificativo: prova da filiação partidária, cópia do título de eleitor e certidão de quitação eleitoral.

Trata-se da aplicação do princípio da economicidade, uma vez que, ao receber a mídia com os pedidos de registro no Sistema de Candidaturas – Módulo Interno, disponível nos órgãos da Justiça Eleitoral competentes para registrar os candidatos, é feito um batimento dos dados inseridos com aqueles constantes no cadastro eleitoral e no sistema de filiação partidária, com retorno da situação do eleitor e do filiado, hábil a constatar se o eleitor está regularmente inscrito na circunscrição em que

pretende concorrer, se está filiado ao partido político indicado e se está quite com a Justiça Eleitoral, restando dispensável a juntada de qualquer outro documento para atestar essas situações.

4.5 Substituição de candidatos (art. 13 – alterou o § 3º)

A nova redação do § 3º do art. 13 da Lei das Eleições unificou o prazo para a substituição de candidatos em eleições majoritárias e proporcionais. Nos termos do dispositivo legal mencionado, a substituição só se efetivará se o novo pedido for apresentado até 20 dias antes do pleito, exceto no caso de falecimento, quando a substituição poderá ser feita após esse prazo.

Antes da alteração, o prazo para substituir candidato a eleição proporcional era de até 60 dias antes da eleição, o que se revelava desproporcional, mormente em relação à ausência de prazo para a substituição dos candidatos majoritários, que poderia ocorrer até 24 horas antes do pleito, conforme entendimento do TSE.

Essa alteração é de crucial importância para evitar um fato que foi chamado pela doutrina de "estelionato eleitoral", que consistia no requerimento de registro de um pré-candidato com o prévio intuito de ser substituído por outra pessoa, antes das eleições, porém tão logo elaborada a geração das tabelas com a lista de candidatos e preparação das urnas, quando já não era mais possível fazer qualquer alteração nos dados, caso em que o substituto tinha que concorrer com o nome, o número e a foto do substituído. Se provados o dolo do agente e a fraude, em eventual AIME, o mandato obtido ilicitamente poderia ser cassado sem prejuízo da apuração do crime em ação penal. Não obstante, isso confundia o eleitor, que acabava votando em pessoa diversa da pretendida.

Observe-se que, além do mencionado prazo de 20 dias antes da eleição, também deve ser observado o prazo inserto no § 1º do art. 13 da Lei nº 9.504/1997. Assim, a substituição deve ser requerida no prazo de dez dias contados do fato ou da notificação do partido da decisão judicial que deu origem à substituição.

4.6 Direito do pré-candidato de participar da campanha eleitoral (art. 16-B – incluído novo artigo)

O art. 16-B, incluído na Lei das Eleições, destina-se a assegurar ao candidato que protocolou o pedido de registro de candidatura dentro do prazo legal, o direito de participar da campanha eleitoral, inclusive utilizando o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão, independentemente de seu pedido ter sido apreciado e julgado pelo órgão competente.

Essa mesma regra já era aplicada ao candidato *sub judice*, regulamentada no art. 16-A da Lei nº 9.504/1997. Com maior razão, agora foi estendida àqueles que ainda não tiveram o pedido de registro julgado pela Justiça Eleitoral. Na prática, isso também já vinha sendo aplicado, já que os pedidos de registro de candidatura são efetuados até o dia 5 de julho do ano eleitoral, e a partir do dia seguinte, 6 de julho, atendidas algumas formalidades legais, os candidatos já podem iniciar sua campanha. Se tivessem que esperar a análise e o julgamento do pedido de registro, o que pode demorar alguns meses se houver impugnação e recursos, restaria completamente prejudicada a campanha dos candidatos.

4.7 Novas obrigações atribuídas aos bancos quanto às contas de campanha (art. 22 – alterou o § 1º, criando os incisos I e II)

A obrigação do banco de acatar, em até três dias, o pedido de abertura de conta de qualquer comitê financeiro ou candidato escolhido em convenção e a vedação de condicioná-la a depósito mínimo e a cobrança de taxas ou a outras despesas de manutenção, contida no anterior § 1º do art. 22 da Lei nº 9.504/1997, apenas foi transferida para o inciso I do mesmo dispositivo legal.

O inciso II traz uma nova obrigação de forma expressa: identificar, nos extratos bancários das contas correntes de campanha, o CPF ou o CNPJ do doador.

A legislação eleitoral já continha norma no sentido de obrigar que os depósitos feitos nas contas correntes de campanha sejam devidamente identificados. O novo dispositivo legal agora obriga as agências bancárias a fazer constar no extrato bancário a identificação do doador, isso porque, nos termos da nova redação do art. 23 da Lei nº 9.504/1997, não é mais obrigatória a emissão de recibo eleitoral para as doações financeiras para a campanha, cuja comprovação será feita somente por meio do extrato da conta bancária. Trata-se de mais uma medida que desburocratiza a administração da campanha e a fiscalização a ser exercia pela Justiça Eleitoral.

4.8 Limita a emissão de recibos eleitorais às doações estimáveis em dinheiro (art. 23 – alterou o § 2º)

Nos termos da nova redação do § 2º do artigo 23 da Lei nº 9.504/1997, a emissão dos recibos eleitorais passou a ser obrigatória apenas para as doações estimáveis em dinheiro, já que a origem da doação financeira poderá ser aferida pelo extrato bancário que, necessariamente, deverá indicar o CPF ou o CNPJ do doador, nos termos do novo inciso II do § 1º do art. 22 da Lei das Eleições.

Esse recibo deverá ser assinado pelo doador, salvo na hipótese do art. 28, § 6º, da Lei nº 9.504/1997, ou seja, no caso de cessão de bens móveis, limitada ao valor de R$4.000,00 por pessoa cedente, e de doações estimáveis em dinheiro entre candidatos, partidos ou comitês financeiros decorrentes do uso comum de sedes e de materiais de propaganda eleitoral, cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa, casos de doações de bens estimados em que fica dispensada a comprovação na prestação de contas e, consequentemente, a emissão do correspondente recibo.

4.9 Limite de dimensões do material de propaganda impresso (art. 26 – alterou o inciso I)

A nova redação do inciso I do art. 26 determina que, nos gastos eleitorais com confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho, seja observado o limite de dimensões estabelecido pelo art. 38, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, para a confecção de adesivos, qual seja, 50cm x 40cm, salvo no caso de ser destinado ao uso em para-brisa de veículo, quando poderá ocupar todo aquele espaço.

4.10 Exclusão do rol de gastos eleitorais das despesas com aluguel de bens particulares para veiculação de propaganda eleitoral (art. 26 – revogou o inciso XIV)

Com a revogação do inciso XIV do art. 26, foram excluídas dos gastos eleitorais as despesas com aluguel de bens particulares para veiculação, por qualquer meio, de propaganda eleitoral. Assim, a veiculação de propaganda eleitoral em bens particulares (ex: muros, veículos) deve ser sempre espontânea e gratuita, restando vedado o aluguel ou qualquer outra contraprestação para a sua utilização.

4.11 Limite de gastos com alimentação e aluguel de veículos (art. 26 – criou o parágrafo único)

O parágrafo único acrescentado ao art. 26 da Lei das Eleições estabeleceu limites para gastos eleitorais com alimentação do pessoal que presta serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais em 10% do total de gastos e 20% para o aluguel de veículos automotores.

As prestações de contas em eleições pretéritas revelaram que grande parte dos gastos declarados nas campanhas eleitorais relaciona-se à contratação de cabos eleitorais e ao aluguel de veículos automotores, o que, muitas vezes, deságua em abusos que ferem o princípio da igualdade entre os contendores e maculam a legitimidade do pleito.

Esse dispositivo legal, juntamente com o art. 100-A que fixou limites para a contração de pessoas para as campanhas, visa não apenas reduzir os gastos eleitorais, mas também atribuir maior seriedade às declarações prestadas nas prestações de contas, de forma que espelhem sempre a realidade das campanhas, moralizando-as, a fim de legitimar o processo eleitoral e os mandatos conquistados.

4.12 Alteração das datas de envio das prestações de contas parciais (art. 28 – alterou o § 4º)

Nos termos da nova redação do § 4º do art. 28 da Lei nº 9.504/1997, as datas de divulgação na Internet, pelos partidos políticos, pelas coligações e pelos candidatos, de relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham sido recebidos para financiamento da campanha eleitoral e os gastos a serem realizados (prestação de contas parciais), passaram de 6 de agosto e 6 de setembro para 8 de agosto e 8 de setembro.

4.13 Gastos que dispensam comprovação na prestação de contas (art. 28 – acrescentou o § 6º)

O novo § 6º do art. 28 da Lei das Eleições prevê gastos estimados em dinheiro que dispensam qualquer tipo de comprovação na prestação de contas, inclusive a emissão do recibo eleitoral exigido pelo art. 23, § 2º, da Lei nº 9.504/1997. São eles:

> 1. A cessão de bens móveis, limitada ao valor de R$4.000,00 por pessoa cedente.
>
> 2. Doações estimáveis em dinheiro entre candidatos, partidos políticos ou comitês financeiros, decorrentes do uso comum tanto de sedes quanto de materiais de propaganda eleitoral, cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa.

Na primeira hipótese, não é mais necessário juntar à prestação de contas o recibo eleitoral, tampouco o termo de cessão ou documento equivalente, se o total do valor estimado das cessões feitas pela pessoa não ultrapassar R$4.000,00.

A segunda exceção trata dos casos em que diversos candidatos utilizam uma mesma sede como comitê de campanha ou quando um mesmo material divulga a propaganda de mais de um candidato. Nesses casos, o valor gasto podia ser rateado e lançado na prestação de contas de cada um dos candidatos, juntando-se a nota fiscal respectiva, ou lançado apenas na prestação de contas de quem efetuou o pagamento da despesa, com posterior doação do bem estimado em dinheiro aos candidatos beneficiados, caso em que cada um deles deveria juntar à sua prestação de contas o recibo eleitoral respectivo e o termo de doação. Com a nova regra, resta dispensada a comprovação dessas doações, e o registro será feito apenas na prestação de contas de quem efetuou o gasto, a ser comprovado com a nota fiscal respectiva.

4.14 Destinação das sobras de campanha (art. 31 – alterou o *caput* e incluiu os incisos de I a IV)

Antes da Minirreforma Eleitoral, a lei determinava que, havendo sobra de recursos financeiros de campanha, esta deveria ser transferida ao órgão do partido na circunscrição do pleito ou à coligação, neste caso, para divisão entre os partidos que a compunham, após julgados todos os recursos relativos à prestação de contas. O texto anterior era confuso e gerava prejuízos aos diretórios municipais e regionais das agremiações.

A nova redação do *caput* do art. 31 da Lei nº 9.504/1997 regulamentou o tema de forma analítica, especificando o órgão do partido ao qual devem se dirigir as sobras em cada eleição. Além disso, não mais destina a sobra à coligação.

Por fim, determina que o órgão diretivo do partido – municipal, estadual, distrital ou nacional – será exclusivamente responsável pela

identificação dos recursos recebidos, sua utilização, contabilização e respectiva prestação de contas perante o órgão da Justiça Eleitoral competente para analisá-la, e que o órgão diretivo nacional não poderá ser responsabilizado nem penalizado pelo descumprimento dessas regras pelos demais órgãos diretivos.

Em suma: no caso de candidato a prefeito, vice-prefeito e vereador, os recursos deverão ser transferidos para o órgão diretivo municipal do partido na cidade onde ocorreu a eleição. No caso de candidato a governador, vice-governador, senador, deputado federal/estadual ou distrital, esses recursos deverão ser transferidos para o órgão diretivo regional do partido no estado onde ocorreu a eleição ou no Distrito Federal. No caso de candidato a presidente e vice-presidente da República, esses recursos deverão ser transferidos para o órgão diretivo nacional do partido.

4.15 Exigência de nota fiscal no registro das pesquisas eleitorais (art. 33 – alterou os incisos IV e VII)

A nova redação dada ao inciso VII do art. 33 da Lei nº 9.504/1997 passou a exigir que seja juntada cópia da nota fiscal relativa ao serviço prestado por entidades e empresas que realizam pesquisas de opinião pública relativas às eleições ou aos candidatos no registro da pesquisa junto à Justiça Eleitoral.

4.16 Vedação de enquetes no período eleitoral (art. 33 – acrescentou o § 5º)

O novo § 5º incluído no art. 33 da Lei das Eleições vedou a realização de enquetes relacionadas ao processo eleitoral no período de campanha.

As enquetes são instrumentos que, em face da sua fragilidade, uma vez que desprovidas de qualquer controle ou rigor científico em sua realização, permitem a manipulação e o direcionamento nos resultados

apurados, influenciando de forma negativa a tomada de decisão pelo eleitor.

A proibição se justifica na medida em que, com o crescente desenvolvimento tecnológico, mormente com o ampliado uso da Internet, houve um crescimento expressivo da participação e manifestação dos candidatos e eleitores no processo político, o que, embora seja salutar à democracia, merece atenção do legislador na imposição de limites razoáveis que busquem evitar a má utilização dessa ferramenta, a fim de resguardar o princípio da igualdade entre os candidatos, imprescindível à ocupação legítima de cargos públicos eletivos.

4.17 Novos parâmetros de definição da propaganda eleitoral antecipada (art. 36-A – alterou o *caput* e os incisos de I a IV, bem como acrescentou o inciso V e o parágrafo único)

A nova redação do *caput* do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997 admitiu a cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via Internet, das diversas ações nela elencadas, como entrevistas, debates, seminários e congressos, não caracterizadoras de propaganda eleitoral antecipada.

Da conduta descrita no inciso I, foi retirada a expressão "desde que não haja pedido de votos". Assim, restou admitida 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, podendo, ainda, que haver pedido de votos, sem que isso caracterize propaganda eleitoral antecipada, devendo as emissoras de rádio e de televisão conferir tratamento isonômico aos candidatos.

Já o inciso II dispôs que, na realização de encontros, seminários ou congressos em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos para tratar da organização dos processos eleitorais, planos de governo ou alianças partidárias, visando às eleições, também podem ser realizadas discussões de políticas públicas, sem que esse fato caracterize propaganda eleitoral extemporânea. Além disso, permitiu que tais

atividades possam ser divulgadas pelos instrumentos de comunicação intrapartidária.

O inciso III permitiu que as prévias partidárias sejam divulgadas não somente pelos instrumentos de comunicação intrapartidária, como estava previsto no seu texto anterior, mas também pelas redes sociais.

A nova redação do inciso IV, que trata da admissão da divulgação de atos parlamentares e debates legislativos, retirou a expressão "desde que não se mencione a possível candidatura". Assim, restou proibido apenas o pedido de votos na prática desses atos. A menção à possível candidatura não caracteriza propaganda eleitoral extemporânea.

O inciso V permitiu a manifestação e o posicionamento pessoal sobre questões políticas nas redes sociais, mesmo fora do período de campanha, sem que esse fato constitua propaganda antecipada.

Por fim, o parágrafo único vedou expressamente a transmissão ao vivo das prévias partidárias por emissoras de rádio e de televisão.

Nota-se que a nova lei buscou prestigiar a livre manifestação do pensamento, compatibilizando-a com o princípio da isonomia entre os candidatos, permitindo mais amplitude ao debate e à discussão sobre a política e diminuindo consideravelmente o espectro da propaganda eleitoral antecipada que, em regra, somente deve restar caracterizada quando o ato for acompanhado do pedido de votos em casos não admitidos.

4.18 Nova hipótese expressa de propaganda eleitoral antecipada (art. 36-B – artigo incluído)

O novo dispositivo legal considera propaganda eleitoral antecipada a convocação, por parte do presidente da República, dos presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, antes do dia 6 de julho do ano eleitoral, de redes de radiodifusão

para divulgação de atos que denotem propaganda política ou ataques a partidos políticos e seus filiados ou instituições.

Consignou ainda, no parágrafo único, que mesmo nos casos em que a convocação das redes de radiodifusão for admitida, é vedada a utilização de símbolos ou imagens, exceto os símbolos da República, como a bandeira, o hino e os selos nacionais (previstos no art. 13, § 1º, da Constituição Federal).

4.19 Vedação ao uso de cavaletes, bonecos e cartazes com propaganda eleitoral nos bens públicos (art. 37 – alterou o *caput* e o § 6º)

A nova redação do art. 37 da Lei das Eleições incluiu os cavaletes no rol das espécies de propaganda eleitoral vedadas em bens públicos, nos bens de uso comum ou naqueles cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público.

Não obstante o dispositivo legal vede a veiculação de propaganda eleitoral de qualquer natureza nos bens mencionados, sendo o rol nele constante meramente exemplificativo, o § 6º relaciona algumas exceções, permitindo, com sua nova redação, apenas a colocação de mesas para distribuição de material de campanha e a utilização de bandeiras ao longo das vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos.

O texto anterior à Minirreforma Eleitoral permitia também, nessas mesmas circunstâncias, a colocação de cavaletes, bonecos e cartazes.

Em suma, com a nova regulamentação, resta vedada a veiculação de propaganda eleitoral em bens públicos, exceto de mesa para distribuição de material de campanha e bandeira, desde que não dificultem o trânsito de pessoas e veículos.

Restaram proibidos cavaletes, bonecos e cartazes que veiculem propaganda eleitoral nos bens públicos.

4.20 Uso de adesivos na propaganda eleitoral (art. 38 – alterou o *caput* e acrescentou os §§ 3º e 4º)

A nova redação do art. 38 da Lei nº 9.504/1997 acrescentou os adesivos entre os meios de propaganda eleitoral mencionados no *caput* e incluiu novos parágrafos destinados a regulamentar as dimensões do seu uso na propaganda eleitoral.

Nos termos do novo dispositivo legal, os adesivos, em regra, devem ter tamanho até 50cm x 40cm.

O seu uso em veículo só é admitido se for microperfurado e não mais para plotar toda a sua extensão, prática comum nas campanhas pretéritas, devendo limitar-se a atingir a extensão total do para-brisa traseiro e, se colocados em outras posições, devem ter dimensão máxima de 50cm x 40cm.

Resta, portanto, vedada a prática tão comum nas campanhas de plotagem do carro inteiro ou de grande parte dele com propaganda eleitoral, o que abria ensejo a abuso do poder econômico com prejuízos irreparáveis ao processo eleitoral.

4.21 Horário do comício de encerramento de campanha (art. 39 – alterou o § 4º)

A nova redação do § 4º do art. 39 da Lei das Eleições permitiu que o comício de encerramento da campanha, que pode ser realizado até a véspera do pleito, seja realizado até as 2 horas, diferenciando-o dos demais comícios, que somente podem ser realizados até as 24 horas.

4.22 Vedação de *outdoors* eletrônicos (art. 39 – alterou o § 8º)

A nova redação do § 8º do art. 39 da Lei nº 9.504/1997 fez incluir na vedação da propaganda eleitoral mediante *outdoors*, os *outdoors* eletrônicos. Além disso, fixou, em reais, a multa que antes era em Ufir, não

obstante essa multa já fosse convertida em reais nas resoluções do TSE que regulamentavam o tema a cada eleição.

Em seus julgados, o TSE já entendia que o painel eletrônico era assemelhado a *outdoor*, ainda que rotativo e alternando-se a exibição da imagem do candidato com outras espécies de propaganda, inclusive comercial.

A nova redação do dispositivo legal em análise passou a vedá-los expressamente, pondo fim a qualquer dúvida sobre o tema.

4.23 Limite de decibéis (art. 39 – acrescentou o § 11)

O novo § 11 regulamenta expressamente o uso de carros de som e minitrios para a divulgação de propaganda eleitoral, fixando o limite de 80 decibéis de nível de pressão sonora, medido a 7 metros de distância do veículo.

Essa regulamentação visa esclarecer grande discussão doutrinária e jurisprudencial que, ante a ausência de limite de decibéis para a veiculação de propaganda pelo uso de alto-falantes e amplificadores de som, oscilava, adotando padrões aleatórios ou aplicando a legislação que trata da poluição sonora como crime ambiental.

Não obstante a importância da norma em análise, para que tenha efetividade, é necessário que a Justiça Eleitoral disponha de meios para aferir o seu cumprimento, por meio da aquisição de aparelho chamado decibelímetro que é um instrumento de medida da pressão acústica ou nível sonoro (consiste em um microfone sensível a pequenas variações de pressão do ar, ocasionados pela vibração das suas moléculas quando da propagação do som).

4.24 Conceitos de carro de som, minitrio e trio elétrico (art. 39 – acrescentou o § 12)

O novo § 12, por sua vez, trouxe para a legislação os conceitos de carro de som, minitrio e trio elétrico para fins de aplicação da Lei das Eleições à propaganda eleitoral, distinguindo-os com base na potência nominal, e não nas características do veículo em si.

– Até 10.000 watts – é considerado carro de som.

– Maior que 10.000 watts até 20.000 watts – é considerado minitrio.

– Maior que 20.000 watts – é considerado trio elétrico.

Antes da Minirreforma Eleitoral, ante a ausência de regulamentação sobre o tema, a jurisprudência era oscilante ao conceituar e diferenciar minitrios e trios elétricos. Em regra, a verificação não levava em conta apenas a potência sonora, mas também as características do veículo. Assim, a definição de trio elétrico para fins eleitorais apresentava-se um pouco mais restrita, limitando-se ao próprio caminhão ou assemelhados, contendo amplificadores de som elétrico.

Nos termos da nova regulamentação, resta vedado o uso de qualquer veículo com amplificador de som com potência sonora maior que 20.000 watts, já que, para fins de propaganda eleitoral, ainda que se trate de um veículo pequeno, será considerado trio elétrico. Continua permitida a propaganda eleitoral feita em carros de som e minitrios na forma supramencionada.

4.25 Período de entrega das mídias às emissoras de rádio e televisão (art. 47 – acrescentou o § 8º)

O novo dispositivo legal regulamenta a entrega das mídias com o programa da propaganda eleitoral gratuita às emissoras de rádio e televisão, possibilitando que seja feita em qualquer dia da semana,

inclusive aos sábados, domingos e feriados, desde que respeite a antecedência mínima estabelecida pela lei, conforme a seguir.

– Para programas em rede – Até 6 horas antes do horário previsto para o início da transmissão.

– Para inserções – Até 12 horas do horário previsto para início da transmissão.

A referida alteração visa compatibilizar as necessidades dos candidatos sem sobrecarregar demasiadamente as emissoras de rádio e TV.

A limitação mencionada objetiva, ainda, garantir a segurança, uma vez que, recebido o material pela emissora, esta precisa conferir e checar suas condições técnicas e, posteriormente, o material deve ser transcrito para evitar problemas durante a exibição. Esses procedimentos demandam tempo. Nas inserções, a emissora tem que inserir o programa em seu intervalo comercial de acordo com a programação ordenada pelo partido em seu plano de mídia. A ordenação do intervalo comercial também é um procedimento que demanda tempo, uma vez que a propaganda eleitoral deve ser inserida entremeada à propaganda comercial, o que justifica o prazo maior para realizar esse trabalho.

4.26 Regras na propaganda eleitoral gratuita mediante inserções (art. 51 – alterou o inciso IV e acrescentou o parágrafo único)

A nova redação do inciso IV do art. 51 da Lei nº 9.504/1997 passou a permitir a utilização de gravações externas, montagens ou trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais na veiculação da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, mediante inserções à semelhança do que já era admitido para a propaganda em rede, e determinou a aplicação nas inserções de todas as demais regras que regulamentam a propaganda em rede, dando-lhes tratamento equivalente.

Essa alteração se justifica na medida em que a prática revelava que os custos com as inserções muitas vezes eram maiores, já que era necessário montar um estúdio ante a impossibilidade de serem gravados fora dele. Busca-se, portanto, diminuir os gastos com esse tipo de propaganda.

O novo parágrafo único veda a veiculação de inserções idênticas no mesmo intervalo da programação, exceto se o número de inserções de que dispuser o partido exceder os intervalos disponíveis, sendo proibida também a transmissão em sequência para o mesmo partido político.

4.27 Possibilidade de mencionar nome e número de outro candidato na propaganda eleitoral gratuita (art. 53-A – alterou o *caput*)

A nova redação do *caput* do art. 53-A da Lei das Eleições passou a permitir, na propaganda eleitoral gratuita, a menção ao nome e número de qualquer candidato do mesmo partido ou da coligação.

Na prática, já é bastante comum que os candidatos a vereador citem o nome dos candidatos a prefeito e vice-prefeito de seu partido ou coligação na propaganda eleitoral gratuita, bem como que os candidatos a deputado federal, deputado estadual e senador citem os nomes dos candidatos a governador e presidente da República, práticas que agora são admitidas expressamente pela legislação.

4.28 Perda do tempo no programa eleitoral gratuito (art. 55 – alterou o parágrafo único)

Nos termos da nova redação do parágrafo único do art. 55 da Lei nº 9.504/1997, a mensagem com a informação de que a não veiculação do programa resulta de infração da Lei Eleitoral, penalidade aplicada ao partido ou coligação que descumpre as normas constantes no art. 45, I e II, da Lei das Eleições, deve ser transmitida após o programa dos demais

candidatos, e não no momento em que o seu programa deveria ser veiculado, como era antes da reforma.

A medida visa evitar a descontinuidade do programa eleitoral gratuito, que era interrompido, punindo também o telespectador ou ouvinte, que era submetido a olhar para uma tela sem qualquer propaganda na TV ou a ficar sem qualquer programação no rádio pelo tempo da penalidade.

4.29 Transmissão de mensagem ao eleitor no período de suspensão do programa eleitoral gratuito (art. 56 – alterou o § 1º)

Nos termos da nova redação do § 1º do art. 56 da Lei das Eleições, no período de suspensão da programação normal da emissora de rádio ou televisão que deixar de cumprir as obrigações impostas pela Lei das Eleições, a Justiça Eleitoral veiculará mensagem de orientação ao eleitor, intercalada a cada 15 minutos, e não mais a mera informação de que a emissora se encontra fora do ar por ter descumprido a legislação, como constava no texto anterior.

A medida tem duas finalidades: evitar que o eleitor fique olhando para uma tela que nada transmite e tenha a programação do rádio sem qualquer transmissão, constando apenas uma informação, e acrescenta mais uma importante ferramenta para passar informações com orientações sobre o processo eleitoral aos eleitores.

4.30 Publicações com ataques e agressões na Internet (art. 57-D – acrescentou o § 3º)

O novo § 3º, acrescentado ao art. 57-D da Lei das Eleições, trata das publicações que contenham agressões ou ataques a candidatos, veiculadas em sítios da Internet, inclusive nas redes sociais.

Nesses casos, o ofendido poderá solicitar a retirada das publicações à Justiça Eleitoral, que mandará o responsável retirá-la. Além disso, o ofensor poderá se sujeitar às sanções civis e criminais pela prática do ato.

A referida medida permite que a Justiça Eleitoral disponha de instrumentos para combater essa prática deletéria que, se não combalida, enseja prejuízos às campanhas eleitorais.

4.31 Nova figura criminosa – contratar pessoas para ofender ou denegrir candidato na Internet (art. 57-H – acrescentou o § 1º)

O novo § 1º do art. 57-H da Lei nº 9.504/1997 tipificou como crime, punível com detenção de dois a quatro anos e multa de R$15.000,00 a R$50.000,00, a conduta de quem contrata, direta ou indiretamente, grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na Internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação.

Veja que a contratação pode ser direta ou indireta. Assim, o candidato que se vale de interposta pessoa para fazer a contratação na forma aqui disposta poderá incidir nas penas cominadas à figura criminosa.

Objetiva-se impedir o uso deturpado de uma ferramenta com crucial poder na formação de opinião da sociedade, a Internet, mormente das redes sociais tão difundidas na atualidade, ante a constatação, em pleitos anteriores, do seu uso recorrente para fazer ataques a candidatos, partidos políticos ou coligações, como instrumento de propaganda eleitoral negativa.

4.32 Nova figura criminosa – aceitar contratação para ofender ou denegrir candidato na Internet (art. 57-H – acrescentou o § 2º)

O novo § 2º do art. 57-H da Lei nº 9.504/1997 tipificou como crime, punível com seis meses a um ano, com alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa de R$5.000,00 a R$30.000,00, a conduta da pessoa contratada para emitir mensagens ou comentários na Internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação.

4.33 Providência para o pedido de resposta julgado fora do prazo legal (art. 58 – acrescentou o § 9º)

O novo § 9º, acrescentado ao art. 58 da Lei nº 9.504/1997, estabelece que, se a decisão no pedido de resposta não for proferida no prazo de 72 horas da data da formulação do pedido, a Justiça Eleitoral, de ofício, providenciará a alocação de juiz auxiliar.

4.34 Limite para o número de fiscais em cada seção eleitoral (art. 65 – acrescentou o § 4º)

O novo § 4º acrescentado ao art. 65 da Lei das Eleições estabeleceu o limite de dois fiscais de partido ou coligação por seção eleitoral para acompanhar os trabalhos de votação.

Busca-se com o novo regramento evitar a contratação excessiva de fiscais de urna, prática que pode esconder o propósito indevido de compra de votos e que deve ser repelida pela legislação eleitoral.

4.35 Propaganda institucional para incentivar a participação política feminina (art. 93-A – artigo acrescentado)

Visando fomentar a participação feminina na política, o novo dispositivo legal foi acrescentado à Lei das Eleições para estabelecer que o TSE poderá promover propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação das mulheres na política, no período compreendido entre 1º de março e 30 de junho.

Historicamente, a participação feminina na política brasileira, embora tenha vivenciado um aumento progressivo nos últimos anos, é diminuta se comparada a outros países, o que exige ações dos órgãos públicos diretamente envolvidos no processo eleitoral.

4.36 Limites à contratação de pessoas para trabalhar nas campanhas eleitorais (art. 100-A – acrescentado)

Uma das grandes máculas no processo eleitoral democrático brasileiro sempre foi a influência do poder econômico no desenvolvimento das campanhas eleitorais. A cada eleição, os dados constantes nas prestações de contas de campanha dos candidatos, comitês financeiros e partidos políticos revelam um crescimento contínuo nos valores gastos e uma relação direta com o êxito no resultado das urnas. Segundo dados do TSE, nas eleições para deputado federal, em 2010, entre os 513 eleitos, 369 foram os que mais despenderam recursos nas campanhas eleitorais.

Dentre os gastos declarados, destacam-se as despesas com a contratação de cabos eleitorais para portarem bandeiras e distribuir material de campanha, ampliando consideravelmente a visibilidade do candidato frente ao eleitorado e colocando-o em situação vantajosa na disputa.

Com a normativa, pretende-se evitar que as contratações sejam feitas com o propósito disfarçado de compra de votos e evidente abuso do poder econômico.

O novo dispositivo legal estabelece limites pautados no princípio da proporcionalidade, considerando-se o cargo em disputa e o número de eleitores na circunscrição eleitoral, para a contratação de pessoas para prestar serviços nas campanhas eleitorais em cada eleição, referentes a atividades de militância e mobilização de rua, mediante contratação direta ou terceirizada, nos seguintes termos:

- Regra geral:

– Municípios com até 30.000 eleitores – até 1% do eleitorado.

– Demais municípios e Distrito Federal – 300 + 1 pessoa a cada 1.000 eleitores que exceder o número de 30.000.

- Presidente da República e senador:

– Por estado – o número estabelecido para o município com maior número de eleitores.

- Governador de estado e do Distrito Federal:

– Por estado – 2 vezes o número estabelecido para o município com maior número de eleitores.

– No Distrito Federal – 2 vezes o número de contratações permitidas no Distrito Federal (calcula em 300 + 1 pessoa por cada 1.000 eleitores que exceder 30.000 eleitores).

- Deputado federal:

– Na circunscrição (estado) – 70% do limite estabelecido para o município com maior número de eleitores no estado.

– No Distrito Federal – 70% do limite estabelecido para o Distrito Federal.

• Deputado estadual ou distrital:

– Na circunscrição (estado) – 50% do limite estabelecido para os deputados federais do estado ou do Distrito Federal.

• Prefeito (adota os mesmos critérios da regra geral):

– Municípios com até 30.000 eleitores – 1% do eleitorado.

– Municípios com mais de 30.000 eleitores – 300 + 1 a cada 1.000 eleitores que exceder 30.000 eleitores.

• Vereador:

– 50% dos limites previstos para a contratação de prefeitos até o máximo de 80% do limite estabelecido para deputados estaduais.

Nos cálculos, a fração inferior a 0,5 deve ser desprezada; maior ou igual a 0,5 deve ser igualada a 1.

As contratações feitas por vice-presidente, vice-governador, vice-prefeito e suplentes de senador são contabilizadas como contratação do titular.

A contratação realizada por partidos também fica vinculada aos limites impostos aos seus candidatos.

Os candidatos são obrigados a discriminar na prestação de contas o nome das pessoas contratadas e seus respectivos números de CPF, a fim de garantir um maior controle sobre essas contratações.

O descumprimento dos limites impostos sujeita o candidato às penas previstas no art. 299 do Código Eleitoral.

Exceções – ficam excluídos dos limites mencionados:

1. A militância não remunerada.

2. Pessoal contratado para apoio administrativo e operacional.

3. Fiscais e delegados credenciados para trabalhar nas eleições.

4. Advogados dos candidatos, partidos e coligações.

5 Conclusão

Não obstante a importância da Lei nº 12.891/2013 para a legislação eleitoral, que introduz no sistema medidas cruciais para reduzir os custos das campanhas, minimizar a influência do poder econômico, prestigiar a isonomia dos candidatos, aumentar a transparência do processo eleitoral, garantir a normalidade e legitimidade do pleito e fortalecer a democracia, ela é apenas mais uma etapa na continuidade de um projeto de reforma eleitoral e política implementado nos últimos sete anos e que merece maior atenção e acolhida pela sociedade, a fim de permitir o enfrentamento de temas estruturantes do sistema político-eleitoral.

Referências

ALMEIDA, Roberto Moreira. *Direito Eleitoral*. 2. ed. Salvador-BA: JusPodivm, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília,

DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. *Código de Processo Civil*, de 3 de outubro de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. *Código Eleitoral*, de 15 de julho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. *Código Civil*, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10.406.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. *Lei Complementar nº 64*, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislação/>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. *Lei nº 9.096*, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, .. 3, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. *Lei nº 9.504*, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9.504.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. *Lei nº 12.034*, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/_Ato2007-2010/2009/Lei/Lei12034.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

_____. *Lei nº 12.891*, de 11 de dezembro de 2013. Altera as leis nos 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das leis nos 4.737, de 15 de julho de 1965, e 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12891.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

CÂNDIDO. Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Edipro, 2008, 653p.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 5. ed. Del Rey, 2010, 648 p.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 8. Ed. Niterói/RJ: Impetus, 2008, 831p.

_____. *Código Eleitoral comentado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2006, 847 p.

SILVA, Amaury. *Reforma eleitoral*. Leme-SP: JH Minzuno, 2010, 728 p.

ZÍLIO. Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Verbo Jurídico, 2008, 551p.

INCLUSÃO DA MULHER NA POLÍTICA: PANORAMA ATUAL E PERSPECTIVAS[1]

INCLUSION OF WOMEN IN POLITICS: SITUATION OVERVIEW AND PERSPECTIVES

JULIANA DE ALMEIDA FURLAN[2]

RESUMO

O presente trabalho visa analisar como tem sido tratado, no âmbito institucional e teórico, o tema da exclusão da mulher na política, bem como apresentar algumas perspectivas para sua superação. Para tanto, serão apresentadas as discussões teóricas de Nancy Fraser e Iris Young. No campo institucional, serão comentadas as medidas afirmativas adotadas no Brasil para a inclusão feminina na política. Serão discutidos, também,

[1] Artigo recebido em 2 de maio de 2014 e aceito para publicação em 16 de maio de 2014.

[2] Aluna do curso de Direito do Centro Universitário Curitiba.

os resultados obtidos com a implementação das cotas, com base em dados estatísticos acerca das candidaturas de mulheres. Por fim, serão apresentadas algumas perspectivas de reforma política que trazem possíveis soluções à sub-representação da mulher nos cargos políticos.

Palavras-chave: Mulher. Justiça de gênero. Representação política. Cotas.

ABSTRACT

This paper aims to analyze how the politics women exclusion has been handled in the institutional and theoretical scopes, as well as to present some perspectives for its overcoming. Thereby, theoretical discussions from Nancy Fraser and Iris Young will be presented. In the institutional field, the affirmative measures taken in Brazil aiming the female politics inclusion will be discussed. It will be debated, in addition, the results obtained with the quotas implementation, based on statistic datum about the women candidature. Finally, some politics reform perspectives will be presented, which bring over possible solutions to the women sub-representation in the politics positions.

Keywords: Women. Gender justice. Politics representation. Quotas.

1 Introdução

Os direitos políticos das mulheres foram conquistados no Brasil somente em 1932, quando o então presidente Getúlio Vargas assinou o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro, que previa, em seu art. 2º: "É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código".

Alterações legislativas são sempre acompanhadas de um contexto histórico-social. No caso das mulheres, o machismo institucionalizado que as alijava da vida pública era contestado por feministas que participavam do movimento sufragista. Essa exclusão necessitava ser rompida, com o estabelecimento da igualdade no plano jurídico.

A conquista da igualdade formal não foi suficiente para que as mulheres alcançassem as mesmas oportunidades de acessar a política institucional. Conforme se demonstrará, as mulheres ainda são minoria nas casas legislativas e, juntamente com outros grupos sub-representados, lutam por ações inclusivas que possibilitem o protagonismo político desses grupos. Nesse contexto, o presente trabalho procurará, também, apontar a necessidade de se (re)pensar a relação entre formas de igualdade e de reconhecimento de diferenças para a promoção da não dominação masculina no âmbito da política. Para tanto, serão analisadas as renomadas feministas no estudo dessa questão Nancy Fraser e Iris Marion Young.

Por fim, procurar-se-á demonstrar que algumas providências legislativas (práticas) vêm sendo promovidas com o intuito de superar a igualdade formal. Dentre elas, destaca-se a adoção das cotas para candidaturas femininas dos partidos políticos, por meio da Lei nº 9.504/1997.

Com o advento da referida lei, passou-se a exigir dos partidos o compromisso de, alinhados com o ideal da política afirmativa, incluir mais mulheres em suas candidaturas. Essas instituições, especialmente as com maior força política, apesar de se proporem (teoricamente) a esse objetivo de inclusão, têm apresentado elevado grau de conservadorismo, não cumprindo as previsões legislativas de cotas.

Ante a insuficiência desse modelo de cotas e a persistente sub-representação feminina, serão apresentadas algumas perspectivas de reforma política, as quais envolvem o sistema de voto, o modelo de lista e o financiamento de campanha.

Para cumprir seus objetivos, o presente trabalho seguirá uma dupla metodologia. A partir de pesquisa bibliográfica qualitativa, serão apresentadas as principais discussões acerca da inclusão de grupos sub-representados no campo político. Também serão discutidos os instrumentos e conceitos normativos atuais e as possíveis modificações legislativas para uma reforma política capaz de incluir mais mulheres.

Com base em dados estatísticos e pesquisas de opinião, serão apresentados os cenários de exclusão e de insuficiência das políticas de inclusão adotados até o momento, especificamente na Câmara Federal do Brasil.

2 Mulheres na política: discussões teóricas

A partir das demandas por participação das mulheres na política, sociólogas/os e cientistas políticas/os têm refletido e teorizado sobre as possibilidades de se alcançar a igualdade de presença nos espaços de poder e tomada de decisão. Dentre as discussões existentes, o presente trabalho apresentará algumas considerações feitas por Nancy Fraser e Iris Young. A primeira trata de remédios mais profundos para a justiça de gênero, enquanto a segunda discute mais especificamente os problemas da representação política.

2.1 Nancy Fraser: reconhecimento e redistribuição

Em uma perspectiva mais ampla de justiça de gênero, Fraser (2002) defende que, para superar a desigualdade (tanto em termos culturais quanto em termos econômicos), é necessário que haja um projeto político amplo capaz de transformar a estrutura cultural e a política-econômica. Essa concepção de justiça está, segundo a autora, baseada no princípio da paridade de participação, que indica que todos podem interagir uns com os outros como pares. Esse princípio não se resume a uma questão numérica, mas trata de maneira qualitativa da condição de ser um par, ou seja, relacionar-se com igualdade. Fraser (2002, p. 69) destaca que a sub-representatividade das mulheres nas instituições políticas confirma a disparidade qualitativa da participação feminina na vida social, mas assevera que "as cotas numéricas não são sempre e necessariamente a melhor opção". Afirma, ainda, que, no caso da disparidade entre homens e mulheres na política, a solução não seria apenas a desinstitucionalização das hierarquias de valor androcêntrico. Seria necessário também promover "a reestruturação da divisão do trabalho para eliminar a dupla jornada, a qual representa um enorme

obstáculo distributivo à plena participação das mulheres na vida política" (FRASER, 2002, p. 69). A autora acredita que a paridade participatória deve ser aplicada tanto na dimensão do reconhecimento quanto na perspectiva da redistribuição.

Para contextualizar as lutas por redistribuição e reconhecimento, a feminista explica que, nos anos 1970, as teorias de gênero eram marcadas por fortes influências marxistas e, portanto, centravam a questão das relações de gênero no campo da economia política. Era o tempo em que as lutas estavam focadas na distribuição dos recursos materiais e na superação da divisão de classes. Contudo, após o colapso do regime comunista soviético, movimentos sociais e teóricos passaram a buscar outra vertente capaz de superar as desigualdades. Começaram, então, a demandar reconhecimento das diferenças. Essas demandas se inserem em um contexto de globalização em que há a acentuação das diferenças e a dominação cultural que geram, portanto, uma necessidade de afirmação identitária. Fraser (2001, p. 245) explica que, nos "conflitos pós-socialistas, identidades grupais substituem interesses de classe como principal incentivo para mobilização política". O remédio para a injustiça passou a ser, então, o reconhecimento. E a redistribuição socioeconômica deixou de ser o principal objetivo de luta política.

Fraser pontua, contudo, que essas demandas por reconhecimento ocorrem em países marcados por uma intensa desigualdade material, como no caso do Brasil. Dessa forma, considerando que há não somente problemas relacionados à desigualdade material como também à desigualdade cultural, propõe:

> Em vez de simplesmente endossar ou rejeitar toda a simplicidade da política de identidade, devemos encarar isso como uma nova tarefa intelectual e prática: a de desenvolver uma teoria crítica do reconhecimento, uma teoria que identifique e defenda apenas versões da política cultural da diferença que possa ser coerentemente combinada com a política social de igualdade (FRASER, 2001, p. 246)

Assim, atualmente, a justiça requer tanto o reconhecimento quanto a redistribuição. Esses, segundo ela, são remédios para a injustiça

socioeconômica e para a cultural ou simbólica.[3] Fraser (2001, p. 246) explica que a injustiça socioeconômica está "enraizada na estrutura político-econômica da sociedade" e, para a sua superação, seria necessário que houvesse "redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, sujeitar investimentos à tomada de decisão democrática ou transformar outras estruturas econômicas básicas" (FRASER, 2001, p. 252). Para representar essa soma de ações, ela utiliza o termo genérico "redistribuição". Por outro lado, a injustiça cultural ou simbólica "está arraigada a padrões sociais de representação, interpretação e comunicação" (FRASER, 2001, p. 240; 250), carecendo, portanto, de "reavaliação positiva de identidades desrespeitadas e dos produtos culturais de grupos marginalizados", bem como de "reconhecimento e valorização positiva da diversidade cultural" e, mais radicalmente, de uma "transformação geral dos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, a fim de alterar todas as percepções de individualidade" (FRASER, 2001, p. 252). Para esse conjunto de ações, a autora utiliza o termo genérico "reconhecimento".

Fraser explica que há um dilema entre a redistribuição e o reconhecimento, uma vez que aqueles que demandam redistribuição reivindicam o fim da diferenciação de classes, enquanto os que lutam pelo reconhecimento querem justamente afirmar suas diferenças. Segundo ela, alguns grupos se satisfariam com apenas um dos remédios. Por exemplo, a classe trabalhadora que vende sua força de trabalho e recebe poucas recompensas daquilo que produz necessita apenas da redistribuição. Por outro lado, *gays* e lésbicas que não têm respeitados os seus direitos por meio de normas que privilegiam heterossexuais necessitam apenas de reconhecimento, uma vez que não se enquadram em uma posição particular na divisão do trabalho. Há, contudo, grupos que

[3] Os exemplos de injustiça socioeconômica apontados por Fraser são: "exploração (ter os frutos do trabalho de uma pessoa apropriado para o benefício de outros); marginalização econômica (ser limitado a trabalho indesejável ou baixamente remunerado ou ter negado acesso a trabalho assalariado completamente); e privação (ter negado um padrão material adequado de vida). Quanto aos exemplos de desigualdade cultural ou simbólica, Fraser cita: "dominação cultural (sendo sujeitos a padrões de interpretação e de comunicação associados a outra cultura estranha e/ou hostil); não reconhecimento (ser considerado invisível pelas práticas representacionais, comunicativas e interpretativas de uma cultura); e desrespeito (ser difamado habitualmente em representações públicas estereotipadas culturais e/ou em interações quotidianas)".

necessitam tanto da redistribuição quanto do reconhecimento, que ela chama de "coletividades ambivalentes". Essas coletividades envolvem dimensões político-econômicas e culturais-valorativas. Gênero é um exemplo dessa ambivalência, pois congrega ambas as dimensões:

> Gênero, por exemplo, tem dimensões político-econômicas porque é um princípio estruturador básico da economia política. Por um lado, gênero estrutura a divisão fundamental entre "trabalho produtivo" assalariado e "trabalho reprodutivo" e doméstico não assalariado, designando a mulher inicialmente para o segundo. Por outro lado, gênero também estrutura a divisão dentro do trabalho assalariado entre ocupações manufatureiras e profissionais bem pagas, dominadas por homens, e trabalho doméstico e de "colarinho rosa" (*pink collar*), mal pago, dominado por mulheres. Essa estrutura faz do gênero uma diferenciação político-econômica dotada de certas características de classe. [...] Porém, isso é apenas metade da história. De fato, gênero não é apenas uma diferenciação político-econômica, mas uma diferenciação cultural-valorativa também. Como tal, também apresenta elementos mais similares à sexualidade do que à classe e isso a traz diretamente para a problemática do reconhecimento. Certamente, uma característica principal de injustiça de gênero é o androcentrismo: a construção autoritária de normas que privilegiam características associadas com a masculinidade (FRASER, 2001, p. 260).

Eliminar as injustiças de gênero requer, portanto, o fim da estruturação de gênero da economia política, a extinção da divisão de gênero do trabalho, bem como a superação do androcentrismo e do sexismo, que não atribuem igual respeito e valor a homens e mulheres. Todavia, enquanto o objetivo da redistribuição é eliminar as diferenças de gênero, o foco do reconhecimento é valorizar a sua especificidade. Por isso, o dilema: como é possível conciliar medidas aparentemente opostas? Antes de responder a essa pergunta, Fraser distingue duas abordagens para superar as injustiças político-econômicas e culturais-valorativas, as quais ela denomina "afirmação" e "transformação":

> Por remédios afirmativos para injustiça entendem-se remédios voltados para a correção de resultados indesejáveis de arranjos sociais sem perturbar o arcabouço que os gera. Por

> remédios transformativos, em contraste, entendem-se remédios orientados para a correção de resultados indesejáveis precisamente pela reestruturação do arcabouço genérico que os produz (FRASER, 2001, p. 265-266).

A filósofa associa os remédios afirmativos, quando se trata de injustiça cultural, ao "multiculturalismo dominante", cuja proposta é valorizar as identidades marginalizadas, sem, contudo, alterar o conteúdo dessas identidades. Não há, portanto, para essa corrente, a intenção de reestruturar aquilo que diferencia os grupos, ou seja, atuar de maneira mais profunda nas relações sociais. Os remédios transformativos, noutro viés, estão relacionados à desconstrução e têm sido, no caso das injustiças econômicas, associados ao socialismo. Esses remédios fariam a reparação das injustiças por meio de uma transformação da estrutura cultural-valorativa subjacente.[4] No caso do reconhecimento, os remédios transformativos são denominados por ela de "desconstrução".

Fraser (2001, p. 268) explica que os remédios de reconhecimento afirmativos "tendem a promover diferenciações entre os grupos existentes", enquanto "os remédios de reconhecimento transformativos tendem, no longo prazo, a desestabilizar as diferenciações para permitir reagrupamentos futuros". Nessa linha, os remédios afirmativos para a injustiça socioeconômica buscam a superação da má distribuição de recursos, mas não alteram a estrutura político-econômica. Exemplo desse remédio é o estado de bem-estar liberal. Por outro lado, os remédios transformativos, que a autora reconhece como "socialismo", buscam a transformação da estrutura político-econômica para solucionar o problema das distribuições injustas.

Para resolver o dilema da viabilidade de congregar redistribuição e reconhecimento, Fraser analisa algumas combinações entre remédios afirmativos e remédios transformativos. Primeiramente, demonstra que a junção da política afirmativa de redistribuição do estado de bem-estar liberal e a política transformativa de reconhecimento de desconstrução parecem pouco promissoras, uma vez que aquela tende a ensejar a diferenciação de grupo, e essa tende a desestabilizá-la. Igualmente, a política

[4] Estrutura cultural-valorativa subjacente se refere aos padrões sociais de representação, comunicação e interpretação que estão baseados em normas androcêntricas.

de redistribuição transformativa do socialismo congregada com a política afirmativa de reconhecimento do multiculturalismo dominante, uma vez que a primeira tende a extinguir a diferenciação de grupo e a segunda, a promovê-la.

Ao revés, dois pares de remédios parecem promissores: a política de redistribuição afirmativa do estado de bem-estar liberal, combinada com a política de reconhecimento afirmativo do multiculturalismo dominante; e a política transformativa de redistribuição do socialismo, combinada com a política transformativa de reconhecimento da desconstrução. No primeiro par, a reparação das injustiças político-econômicas relacionadas ao gênero se daria por meio da "ação afirmativa, o esforço para assegurar às mulheres parcela justa dos trabalhos existentes e posições educacionais, enquanto deixa inalterados a natureza e o número desses trabalhos e lugares", ao passo que a reparação das injustiças culturais seria realizada por meio "do feminismo cultural, o esforço para assegurar às mulheres respeito por meio da reavaliação da feminilidade, enquanto deixa intocado o código de gênero binário" (FRASER, 2001, p. 275). Contudo, Fraser assinala que a redistribuição afirmativa não altera as estruturas que geram a desvantagem de gênero, fazendo apenas ressaltar as diferenças e estigmatizar as mulheres como deficientes e insaciáveis que necessitam sempre de mais. Do mesmo modo, o reconhecimento afirmativo evidencia a diferença das mulheres e, em alguns casos, pode obter sucesso na descentralização das normas antropocêntricas, mas é mais provável que essa medida apareça como uma afronta ao compromisso do estado de bem-estar liberal do que com o que entendem por igualdade.

Fraser aponta, então, como melhor solução a adoção de medidas transformativas de reconhecimento e redistribuição, ou seja, o socialismo na economia e a desconstrução na cultura:

> Redistribuição transformativa para reparar injustiça de gênero na economia consiste em alguma forma de feminismo socialista ou democracia social feminista. E reconhecimento transformativo para reparar injustiça de gênero na cultura consiste em desconstrução feminista guiada para desmantelar o

androcentrismo por meio da desestabilização de dicotomias de gênero. Assim, o cenário em questão associa uma política socioeconômica de feminismo socialista com uma política cultural de desconstrução feminista (FRASER, 2001, p. 276).

Assim, com a adoção dessas medidas, seria possível substituir as dicotomias hierárquicas de gênero por "redes de diferenças cruzadas múltiplas que são fluidas e não massificadas" (FRASER, 2001, p. 276). Haveria, dessa forma, uma transformação profunda na economia e na cultura, rompendo com as diferenciações de gênero no trabalho e com as normas androcêntricas que relegam a mulher a uma condição inferior à dos homens.

Somente por meio das concepções de redistribuição e reconhecimento será possível alcançar os requisitos de justiça para todos. Uma desvantagem, contudo, é que essas medidas terão resultados no longo prazo e, assim, não satisfazem as demandas feministas imediatas.

2.2 Iris Young: representação de grupos

A cientista política Iris Marion Young (2006) defende a representação de grupos como instrumento de inclusão política. A autora examina os dilemas enfrentados pela democracia no que concerne à igual representação de grupos e desenvolve um modelo para se concretizar a igualdade política compatível com as democracias modernas e conclui que a representação dos diversos grupos que atualmente carecem de voz política seria possível pela representação de perspectivas e da otimização dos processos de autorização e prestação de contas.

A feminista acredita que a representação deve ser entendida não como uma relação de substituição ou identificação, mas como um "*relacionamento diferenciado* entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo" (YOUNG, 2006, p. 142). Ao defender a democracia representativa, ela apresenta uma noção de representação baseada no conceito de *différance*, de Derrida, na qual se reconhece que há uma diferença entre o representante e os representados e que nenhuma pessoa pode falar em nome de uma pluralidade de outras pessoas. Por outro lado, acredita que deve haver um

relacionamento entre eleitores e representante, bem como dos eleitores entre si.

Young enfatiza que a representação deve estar relacionada tanto com a autorização quanto com a prestação de contas. Segundo ela, deve haver uma conexão, constantemente renovada, entre eleitores e representante. Os processos de representação legítimos e inclusivos implicam responsabilidades tanto para os representantes quanto para os cidadãos. A autora entende que quanto maior for a conexão entre eleitores e eleitos, melhor será o processo representativo. Para manter essa conexão, é necessário que as instituições representativas estejam organizadas para a promoção tanto do processo de autorização quanto de prestação de contas. Devem existir, portanto, "processos e procedimentos mediante os quais os eleitores convoquem os representantes a prestar contas para além dos momentos de reautorização" (YOUNG, 2006, p. 155). Esses mecanismos devem ser oficiais (conselhos de supervisão, comissões de estudos de implementação e audiências participativas periódicas que acompanhem os processos de produção de políticas) e da associação civil independente (procedimentos e fóruns complementares).

Quanto à objeção apresentada por alguns autores acerca da impossibilidade de se representar a identidade coletiva de um grupo:

> O representante não pode retratar nem a identidade de qualquer outra pessoa nem a identidade coletiva de um eleitorado. É inevitável que haja uma diferença e uma separação entre representante e eleitores, o que continuamente põe em questão o modo e o grau em que os eleitores participam do processo que leva à produção de políticas. [...] A suposição de que os representantes devem ser de alguma forma idênticos aos eleitores comporta implicitamente o requisito impossível de que uma pessoa só pode ser representada se tudo a seu respeito potencialmente tiver voz no processo político (YOUNG, 2006, p. 157).

Assim, porque há essa diferença entre eleitores e representantes, deve haver uma boa conexão entre eles. Os representantes devem representar *aspectos* da experiência de vida, da identidade, das crenças e afinidades que mantêm com outras pessoas, não estando, ao revés,

presentes em suas individualidades. Esses *aspectos* são inúmeros e são divididos pela autora em: interesses, opiniões e perspectivas.

A autora define interesse "como aquilo que afeta ou é importante para os horizontes de vida dos indivíduos ou para as metas das organizações" (2006, p. 158) e afirma que, diferentemente das ideias, valores e princípios que estão relacionados ao fim almejado, os interesses se referem aos meios para se alcançarem os fins. Assim, as pessoas têm interesses em recursos materiais e em outros necessários para exercer interferência nas decisões econômicas, como expressão cultural e influência política.

As opiniões, por outro lado, são "como os princípios, valores e prioridades assumidos por uma pessoa na medida em que fundamentam e condicionam seu juízo sobre quais políticas devem ser seguidas e quais fins devem ser buscados" (YOUNG, 2006, p. 159). Assim, as opiniões podem estar baseadas na religião, na cultura e na história de vida das pessoas e, com certeza, são contestáveis.

A perspectiva, conceito fundamental utilizado por Young para justificar a representação de grupos, se refere à dimensão de fatos sociais de determinadas pessoas por estarem posicionadas em certo estrato da sociedade. O fato de uma pessoa estar inserida em uma condição social faz com que ela tenha uma perspectiva social que pode ser inserida nas discussões políticas por meio de representações grupais.

Young contraria a lógica identitária pela qual se orientam alguns teóricos da representação de grupos. Assim, vejamos:

> [...] os grupos sociais estruturais não devem ser pensados de acordo com uma lógica substancial, que os definiria segundo um conjunto de atributos que seriam comuns a todos os seus membros e constituiriam suas identidades, mas a partir de uma lógica mais relacional, em que os indivíduos seriam compreendidos como posicionados nas estruturas dos grupos sociais, sem que estas determinem suas identidades. Contrariamente àquelas que consideram que políticas de diferenciação de grupos apenas criam divisões e conflitos, argumento que a diferenciação de grupos propicia recursos

> para um público democrático comunicativo que visa estabelecer a justiça, uma vez que pessoas diferentemente posicionadas têm diferentes experiências, histórias e compreensões sociais, derivadas daquele posicionamento. A isso chamo *perspectiva social (*YOUNG, 2006, 161-162).

A cientista política explica que o fato de uma pessoa estar posicionada em um determinado estrato da sociedade faz com que ela compreenda melhor os fatos sociais que se relacionam com as condições a que pertence. Por exemplo, uma pessoa afrodescendente que mora na periferia das grandes metrópoles percebe mais facilmente os problemas derivados do racismo do que uma pessoa branca, de classe média, que reside em um bairro central da grande cidade. Dessa forma, "as posições sociais estruturais produzem experiências particulares, relativas ao posicionamento, e compreensões específicas dos processos sociais e de suas consequências" (YOUNG, 2006, 162). Isso não significa, contudo, que uma pessoa não possa compreender perspectivas sociais distintas das quais ela compartilha. Tampouco se deve pensar que a perspectiva determina aquilo que se vê, ou seja, as pessoas podem ter uma perspectiva social semelhante, mas interpretar de forma diversa uma mesma questão.

Esses três aspectos são independentes e uma perspectiva social não necessariamente gera os mesmos interesses e opiniões.

> Interesses, opiniões e perspectivas são, portanto, três importantes aspectos das pessoas que podem ser representados. Não penso que esses três aspectos esgotem os modos pelos quais as pessoas podem ser representadas. Certamente, há outros modos de representação possíveis, mas creio que esses três sobressaem quando falamos de representação da política contemporânea e quando discutimos os problemas conceituais e práticos colocados à representação de grupos. Ademais, nenhum desses aspectos é redutível aos outros. Eles são logicamente independentes no sentido de que, a partir de uma perspectiva social geral, não se pode imediatamente inferir um conjunto de interesses ou de opiniões (YOUNG, 2006, 169).

No texto em análise, a cientista política expõe algumas objeções à representação de grupos, como a noção de que esse modelo de

representação reforça as diferenças ao invés de reduzi-las e, equivocadamente, reduz as pessoas pertencentes ao grupo a uma mesma essência. Em contraponto a essas críticas, Young argumenta que a representação de grupos não deve seguir a lógica identitária, sobre a qual se embasam essas objeções. Mas a representação deve ser compreendida como um "processo diferenciado de relações entre representantes e representados" (YOUNG, 2006, 172).

Para reforçar a importância da representação de grupos, dois aspectos são relevantes: primeiramente, esse modelo de representação é essencial para estimular a participação das pessoas que, por um histórico de exclusão, desmotivaram-se a se engajar na política; e, em segundo lugar, quando não há garantia da presença dos grupos sub-representados, os estratos sociais representados dominam as discussões, decisões e prioridades políticas nos termos de suas perspectivas sociais e tendem a tomar esse ponto de vista como neutro e universal. Vale frisar, ainda, que, "se apenas algumas poucas dessas compreensões influenciam as discussões e as decisões, os atores políticos ficam mais propensos a perpetuar a injustiça ou a agir com imprudência" (YOUNG, 2006, 175).

Assim, interesses, opiniões e perspectivas são aspectos das pessoas que devem estar bem representados. Os interesses e as opiniões devem ser resguardados pelo princípio liberal de livre expressão. Já a perspectiva, que é o modo como se viabiliza a representação de grupos, deve ser otimizada por meio do relacionamento diferenciado, em que haja um processo reforçado de autorização e prestação de contas.

Em termos práticos, Young analisa as opções mais discutidas para inclusão de grupos representados nas legislaturas. Uma das maneiras de assegurar a representação de grupos é a reserva de cadeiras nos órgãos representativos. Esse modo deve ser adotado em último caso e, se utilizado, deve ser temporário, uma vez que poderia haver um engessamento das identidades dos grupos e de suas relações com outros grupos, além da possibilidade dos representantes se desconectarem das bases, fragilizando o processo de autorização e prestação de contas:

> Reservar cadeiras para grupos específicos pode tender a congelar tanto as identidades desses grupos quanto as suas relações com os outros grupos da sociedade, de modo que seria desejável um procedimento mais fluido, que se adaptasse à dinâmica das relações sociais. Ao mesmo tempo, reservar cadeiras pode tender a congelar os membros de um grupo especialmente representado em relação a outras oportunidades de representação, de modo que esse grupo pode ficar isolado e marginalizado no âmbito representativo. Sabendo que têm cadeiras reservadas, os grupos podem tornar-se pouco ativos nos processos de autorização e prestação de contas, os representantes podem tender a se desconectar das bases eleitorais dos grupos e as cadeiras podem ficar vulneráveis à cooptação por partidos ou interesses (YOUNG, 2006, p. 182).

Alternativa para inclusão de minorias é a adoção de cotas nas listas de candidatos apresentada pelos partidos. Para Young, essa medida é desejável, uma vez que propicia a participação das minorias nas convenções partidárias, bem como a inclusão de diferentes interesses e perspectivas. A cientista política vê nos partidos políticos um importante instrumento de inclusão de grupos sub-representados e ressalta que, sem as ações afirmativas, os partidos tendem a representar as perspectivas e os interesses dos grupos privilegiados, assim como acontece nas instituições do Estado.

As reflexões feitas por Young contribuem sobremaneira para as discussões que têm sido travadas no contexto da sub-representação de grupos minoritários. De sua análise, é possível encontrar medidas imediatas que, embora ainda tragam algumas inconveniências, são capazes de incluir as mulheres no espaço político.

3 Ações afirmativas como instrumento de inclusão política

As ações afirmativas são medidas compensatórias que consistem em tratar de maneira desigual grupos vulnerabilizados por questões definidas culturalmente. No caso das mulheres, o patriarcado moderno fundou a desigualdade entre os sexos, não atribuindo à mulher o *status*

de cidadã e a tratando como um ser predestinado à vida familiar e aos cuidados do lar. Embora a sociedade tenha passado por transformações no que se refere à igualdade de oportunidades de participação na vida pública, é inquestionável que o tratamento dispensado a homens e mulheres ainda não é igual. O valor atribuído ao trabalho não é o mesmo para ambos os sexos, e as mulheres vivenciam a dupla jornada por terem adquirido o direito de trabalhar, mas, em contrapartida, não houve uma divisão equânime dos serviços domésticos e dos cuidados com os filhos.

As ações afirmativas se propõem como um instrumento de promoção da igualdade de fato, utilizando-se de uma discriminação positiva, que dispensa tratamento diferenciado (e inclusivo) aos grupos que sofreram ou sofrem a discriminação negativa. Fala-se em discriminação positiva porque essas medidas tratam de maneira desigual determinados grupos para que tenham a oportunidade de conquistar os espaços a eles negados. Mas esse tratamento só é dispensado porque já existe um contexto de exclusão e preconceito historicamente perpetuado que discriminou esses grupos.

Nesse sentido,

> As ações afirmativas visam atingir a igualdade mediante o tratamento diferencial e positivamente privilegiado de indivíduos pertencentes a determinados grupos que sofrem ou sofreram uma discriminação negativa e difusa em amplos setores da vida (PINHO, 2005, p. 118).

Essas medidas têm, assim, um caráter reparatório: objetivam conduzir pessoas discriminadas ao lugar em que poderiam estar se não tivesse havido a discriminação.

3.1 A implementação das cotas no Brasil

A exclusão das mulheres dos espaços públicos foi, por muito tempo, explicada pela suposta diferença natural entre homens e mulheres no que concerne à capacidade de participação na vida pública. A eles, desde sempre, foi atribuído o desprendimento das questões privadas, o que facilitaria a tomada de decisões de interesse coletivo. Por outro lado,

considerava-se que esse atributo não estava presente nas mulheres e que estas estavam presas à esfera privada.

> É a dualidade que pauta o paradigma moderno de organização social: esfera pública e esfera privada; o masculino como o político, o público e o para "fora"; e o feminino como o fixo, o corporificado, o pequeno (doméstico e familiar) e o invisível (ARAÚJO, 2011, p. 93).

Graças a esse paradigma, o direito à igualdade formal não foi suficiente para superar a inexpressiva presença feminina nos cargos de poder. Fez-se necessária, então, a criação de medidas afirmativas que reconhecessem as diferenças de gênero culturalmente naturalizadas, que impossibilitavam a inserção das mulheres nos espaços políticos. A adoção dessas medidas acompanha um contexto internacional de avanços que influenciaram a luta dos movimentos feministas no Brasil:

> Na experiência brasileira, há de se observar que os avanços obtidos no plano internacional foram e têm sido capazes de impulsionar transformações internas. Nesse sentido, cabe destaque ao impacto e à influência de documentos como a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher de 1979, a Declaração e o Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena de 1993, o Plano de Ação da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento do Cairo de 1994, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher de 1994 e a Declaração e a Plataforma de Ação da Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim de 1995. Esses instrumentos internacionais inspiraram o movimento de mulheres a exigir, no plano local, a implementação de avanços obtidos na esfera internacional (PIOVESAN, 2011, p. 62).

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), um dos principais documentos internacionais no que tange aos direitos das mulheres, foi ratificada pelo Brasil em 1984. Em seu art. 4º, prevê a adoção de medidas afirmativas pelos estados-partes, que denominou de "medidas especiais de caráter temporário", com o objetivo de fomentar a igualdade de gênero. Ainda, no art. 7º, determina que os estados-partes adotem todas as medidas

necessárias para o fim de garantir o direito às mulheres de participar das eleições em igualdade de condições com os homens.

Nesse sentido, a primeira ação afirmativa adotada no Brasil foi criada pela Lei nº 9.100, de 2 de outubro de 1995, que regulamentou as eleições municipais de 1996. Com o objetivo de reverter o quadro de exclusão feminina na esfera política, essa lei previa cota mínima de 20% para candidaturas femininas. Enunciava o § 3º, do art. 11 da lei: "Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres". Posteriormente, a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, alterou essa porcentagem para 30%, ampliando a medida para os pleitos gerais e mantendo-a para todas as eleições posteriores com a seguinte redação: "Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo". Contudo, nos pleitos subsequentes, observou-se que os partidos, em decorrência da previsão de "reserva", não estavam garantindo às mulheres a efetiva ocupação de 30% das candidaturas. Na tentativa de solucionar esse problema, a Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, alterou a previsão, não mais determinando a reserva, mas o preenchimento de no mínimo 30% e no máximo 70% das candidaturas para cada sexo. Além desse preceito, a lei instituiu outras medidas: "10% do tempo de propaganda partidária e a destinação de 5% dos recursos do fundo partidário para a formação política e o incentivo à participação feminina" (FEITOSA, 2012, p. 146).

No item seguinte, serão indicados os resultados obtidos com essas medidas.

3.2 Análise comparativa

A política de cotas adotada pelo Brasil desde 1996 resultou no aumento das candidaturas femininas nas últimas duas décadas. Contudo, no tocante à efetivação da participação nas casas legislativas, os resultados foram um tanto desanimadores. Para comprovar esse diagnóstico, serão analisados os quadros das eleições posteriores à criação da lei de cotas e de sua respectiva modificação. A primeira previsão de cotas teve

seu reflexo apenas nas eleições municipais. Sendo assim, uma vez que o objeto da presente reflexão são as eleições da Câmara Federal[5], a análise comparativa terá como marco a Lei nº 9.504/1997.

Segundo Araújo (2001), em 1994, as mulheres correspondiam a apenas 6,15% das candidaturas à Câmara Federal, enquanto que, do total de eleitos, significavam 6,24%. Em 1998, com a previsão de cotas de 30%, o percentual de candidaturas teve um salto para 10,37%, sendo 5,65% do total de eleitos. Em 2002, houve um aumento de pouco mais que um ponto percentual, passando para 11,52% das candidaturas. No quadro de eleitos, o aumento foi mais significativo, sendo 8,19% de mulheres. Em 2010, após a nova redação dada pela Lei 12.034/2009, houve um considerável aumento no número de candidaturas, passando de 12,66%, resultado da eleição de 2006, para 19,42%. Contudo, no que concerne à ocupação das cadeiras na Câmara Federal, o percentual permaneceu o mesmo da eleição anterior, 8,77%. A Tabela 1 ilustra esses resultados.

Tabela 1 – Quadro de candidatas e eleitas – Câmara Federal

Ano	% Candidatas	% Eleitas
1994	6,15	6,24
1998	10,37	5,65
2002	11,52	8,19
2006	12,66	8,77
2010	19,42	8,77

Fonte: elaboração própria com base em Araújo (2011).

De modo geral, nota-se que houve aumento considerável no percentual de candidaturas após a vigência da lei de cotas, contudo,

[5] Serão analisados apenas dados da Câmara Federal, uma vez que o objetivo da análise é apresentar dados referentes ao âmbito federal. As cotas não se aplicam para as eleições do Senado, que se realizam pelo voto majoritário.

no que toca à efetiva presença de mulheres na Câmara, a elevação do percentual foi muito pequena. Esse diagnóstico leva-nos à necessidade de repensar a política atualmente adotada no Brasil para inclusão de mulheres, além de outras questões acerca do processo democrático que influenciam sobremaneira a inserção feminina.

O elevado percentual de candidaturas inaptas, em 2010, resultou em 29,7%, enquanto que, nas candidaturas masculinas, houve praticamente a metade, 14,9%. Alega-se que o alto contingente das candidaturas femininas inaptas tenha decorrido da falta de comprometimento dos partidos com a inclusão de mulheres, os quais utilizam as chamadas "candidaturas laranjas" para cumprirem a determinação legal (ARAÚJO, 2011).

Além do fato de os partidos não respeitarem a lei de cotas, esses dados revelam que o maior número de candidatas não resulta na ampliação da ocupação de cadeiras pelas mulheres. A determinação legal de reserva de 10% do tempo de propaganda partidária para as candidatas e a destinação de 5% do fundo partidário para fomento à participação política feminina também não se mostraram suficientes para alterar o cenário da sub-representação.

Os dados acima apresentados demonstram que o objetivo de proporcionar um aumento progressivo da participação feminina nos cargos eleitos pelo voto proporcional não foi alcançado pela implementação das cotas. A organização social pautada no patriarcado e na dualidade público/privado e a falta de engajamento dos partidos com a inclusão feminina nos espaços de tomada de decisão são os principais motivos para o insucesso da política de cotas adotada no Brasil.

3.3 Os partidos

No tocante à importância dos partidos políticos para a efetivação da igualdade de gênero na política, Young defende que eles devem dar especial atenção aos grupos sub-representados e às medidas afirmativas, a fim de que todas as perspectivas sociais possam participar das discussões e decisões políticas:

> Sem medidas afirmativas que propiciem a representação de grupos em suas instâncias deliberativas, listas de candidatos, convenções etc., os partidos políticos – especialmente os partidos grandes ou já consolidados, que detenham algum poder político – tendem a padecer do mesmo viés das instituições do Estado no sentido de representar os interesses e as perspectivas dos segmentos sociais privilegiados (YOUNG, 2006, p.184).

O percentual de candidaturas inaptas nas eleições de 2010 demonstra que os registros de candidaturas femininas pelos partidos se deram mais com o intuito de cumprir obrigações burocráticas do que com o objetivo de ampliar o número de mulheres candidatas.

De acordo com os dados apresentados por Feitosa (2012), os partidos que incluíram mais mulheres em suas listas de candidaturas de 2010 foram: Partido da Causa Operária (PCO), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), Parido Trabalhista Brasileiro (PTB). O PCO e o PSTU foram os únicos partidos a atingirem o percentual de 30% de candidatas exigido legalmente com, respectivamente, 44,4% e 30,6%. Dentre os partidos mais inclusivos, em terceiro lugar, o PC do B apresentou 29,5% de candidatas.

Quanto aos partidos com maior representação na Câmara Federal, nota-se que nenhum cumpriu efetivamente o que prescreve a lei. O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) apresentou 25,5% de candidaturas femininas, enquanto o Partido dos Trabalhadores (PT) teve 23,3% de mulheres em suas candidaturas, e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), apenas 22,1%. No que concerne ao resultado das eleições, o partido que elegeu mais mulheres foi o PT, com aproximadamente 10% de sua bancada. De acordo com dados obtidos no sítio do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), o PMDB elegeu 8,97% de mulheres e o PSDB, apenas 5,56%.

No que se refere à posição ideológica, 51,1% das deputadas federais eleitas em 2010 eram filiadas a partidos de esquerda, enquanto 26,7% a partidos de direita e 22,2% a partidos considerados de centro. Esse dado confirma a tendência de maior fomento às candidaturas femininas por partidos considerados de esquerda (FEITOSA, 2012, p. 151).

O entendimento destoante dos tribunais regionais eleitorais acerca do que determina o texto legal contribuiu para o insucesso da política. Nesse sentido:

> [...] um dos principais entraves para o não cumprimento da lei pelos partidos residiu na divergência de entendimento do texto por parte dos Tribunais Regionais Eleitorais. [...] O Tribunal Superior Eleitoral firmou entendimento somente após a apreciação do caso do Partido Democrático Trabalhista do Pará (PDT/PA). Com exceção do ministro Marco Aurélio, a Corte decidiu pela satisfação da norma, com a diminuição do número de candidaturas masculinas pelos partidos políticos para a observância dos percentuais de 30% e 70% de candidatos de cada sexo (FEITOSA, 2012, p. 146).

Como demonstrado, os partidos políticos, principalmente aqueles com maior representação na Câmara Federal, estão marcados pelo conservadorismo, não priorizando a inclusão da mulher em suas pautas, tampouco as inserindo em suas bancadas. Assim, têm-se apresentado candidatas com pouca ou nenhuma chance de se elegerem pela falta de capital político, social e econômico, apenas com a finalidade de cumprir o que determina a lei. Nesse sentido, os partidos políticos têm olhado para as cotas mais sob a perspectiva do cumprimento de mera burocracia do que sob a ótica de uma política afirmativa.

3.4 A reforma política e a inclusão

A diferenciação de gênero na política não pode ser compatível com a democracia, que sustenta a ideia de uma distribuição equitativa de recursos políticos. Esse ideal democrático foi demonstrado pelos eleitores entrevistados na pesquisa realizada pelo Ibope e pelo Instituto Patrícia Galvão, entre 11 e 15 de abril de 2013. Em contraposição ao conservadorismo apresentado pelos partidos, os eleitores apontam o desejo de que mais mulheres estejam presentes nas instâncias políticas.

A pesquisa foi realizada em um universo de 2.002 pessoas, homens e mulheres de 16 anos ou mais, com o objetivo de saber o que pensam brasileiros e brasileiras sobre a participação das mulheres na política do país. A pesquisa mostra que:

- 74% das pessoas entrevistadas entendem que a ocupação de cargos de poder e de decisão por mulheres é pressuposto para que haja verdadeira democracia;

- 78% dos entrevistados acreditam que os partidos deveriam incluir em suas listas 50% de mulheres;

- 76% das pessoas entendem que deve existir uma exigência legal para garantir que as cadeiras parlamentares sejam ocupadas por metade de homens e metade de mulheres.

A posição registrada acima reforça ainda mais a necessidade de uma reforma política que garanta às mulheres a ampliação de sua presença nas esferas decisórias. Vários projetos têm sido levantados e, dentre eles, merece destaque o projeto de lei de iniciativa popular denominado "Eleições Limpas".

O projeto, capitaneado pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), em parceria com o Instituto Atuação, propõe mudanças no sistema eleitoral, especialmente no que se refere ao modelo de lista e ao financiamento de campanha. Ambas as questões têm sido debatidas nas discussões referentes à ampliação da participação das mulheres. O projeto prevê que as eleições proporcionais serão realizadas em dois turnos, sendo que, no primeiro, o voto será destinado ao partido ou coligação, que apresentará lista pré-ordenada, com previsão de alternância de sexo, a fim de respeitar a paridade participativa. Nesse aspecto, há grande inovação no que concerne à inclusão de mulheres, uma vez que elas serão 50% da lista apresentada pelos partidos. O projeto prevê, ainda, que, no segundo turno, a votação se destinaria ao candidato, o que excluiria a garantia de eleição paritária estabelecida na lista fechada.

A lista fechada tem sido defendida como mais favorável à eleição de mulheres, uma vez que facilitaria a adoção das cotas e a efetiva conquista do cargo político, sendo possível garantir a posição na ordem da lista.

Outro ponto que tem se apresentado como essencial para a inclusão feminina na política é o financiamento de campanha. Estudos conduzidos pelo Consórcio Bertha Lutz demonstraram que:

> [...] na média, as mulheres obtêm menos recursos; suas fontes de financiamento tendem a ser mais informais e pessoais; e os volumes conseguidos são bem menores. Já os homens obtêm mais financiamentos empresariais e de pessoas jurídicas, seus volumes de financiamento são mais concentrados e elevados, além de obterem mais apoio dos partidos (ARAÚJO, 2011, p. 129).

O projeto traz outro grande avanço, proibindo o financiamento de campanha por pessoa jurídica e limitando as doações por pessoa física.

Ponto crucial a ser questionado na iniciativa é a reificação dos grupos sub-representados. No intuito de incentivar a inclusão de minorias, o projeto de lei prevê que: "A dotação do Fundo Democrático de Campanha destinado aos partidos ou coligações será majorada em três por cento sempre que o partido ou coligação apresentar candidato incluído ou candidata incluída em segmentos sociais sub-representados."[6]

A solução do problema da exclusão desses grupos tem sido pensada no sentido de fomentar a formação política e a emancipação dos grupos marginalizados para que, com as garantias de cotas e financiamento de campanha, tenham a efetiva chance de se elegerem. A previsão supramencionada reifica os grupos na medida em que os trata como moeda de troca utilizada pelos partidos no recebimento de verba do fundo partidário.

Outra iniciativa que merece especial atenção é o projeto da Professora Maria Tereza Cunha, que garante às mulheres a ocupação de 30% das cadeiras das casas legislativas que tenham seu preenchimento regido pelo voto proporcional. O projeto, denominado "Sistema Zíper", prevê a contagem em separado dos votos dirigidos às mulheres, sendo a composição da ocupação das vagas alternadas entre homens e mulheres até que se atinja a cota ou se esgote o número de cadeiras obtidas (REIS,

[6] ELEIÇÕES LIMPAS. *Projeto de Lei*. Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, alterando a Lei n° 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), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <https://eleicoeslimpas.org.br/assets/files/projeto_de_lei_eleicoes_limpas.pdf?1378475147>. Acesso em: 8 set. 2013.

2012). Esse projeto, conciliado às alterações necessárias quanto ao financiamento, traria solução imediata ao problema da exclusão feminina da esfera política e não diminuiria a importância do debate acerca de questões essenciais do processo democrático, que têm grande influência na rejeição de grupos minoritários.

4 Conclusão

Considerando que ainda temos presente em nossa sociedade a diferenciação e a discriminação de gênero, é necessário que haja, como Fraser defende, uma transformação profunda na economia e na cultura, superando as diferenciações e rompendo com as normas androcêntricas que relegam a mulher a uma condição inferior à dos homens.

Como essas transformações terão reflexos no longo prazo, é mister pensarmos em medidas imediatas a serem tomadas no campo institucional. Como sustenta Young, para que haja a representação de grupos, deve-se basear tanto em interesses e opiniões quanto em perspectivas. Por meio delas, os grupos marginalizados poderão expressar as experiências compartilhadas e pensar as políticas públicas que mais atenderão suas necessidades.

O Brasil adotou cotas para as mulheres nas listas de candidatos como forma de superar o problema da sub-representação. Contudo, o objetivo de incluir mais mulheres na política não foi alcançado, especialmente nos cargos eleitos pelo voto proporcional. Na Câmara Federal, embora o número de candidaturas tenha se elevado no decorrer das últimas eleições, a efetiva ocupação de cadeiras permaneceu quase a mesma.

Ainda, a conduta dos partidos, principalmente aqueles considerados de direita, tem se pautado pelo conservadorismo diante da política de cotas. Por outro lado, os partidos de esquerda parecem estar mais dispostos a incluir mulheres em suas candidaturas, ainda que em grande parte não tenham preenchido o percentual determinado em lei. De maneira geral, não é possível notar um efetivo compromisso dos partidos com a superação da sub-representação da mulher no campo

político, não só pelo descumprimento da lei de cotas, mas também por não fomentarem a inserção feminina mediante a formação política e a capacitação.

Noutro viés, a população brasileira demonstra acreditar que, para o alcance de uma sociedade efetivamente democrática, é imprescindível superar a exclusão feminina da esfera política, utilizando meios legais que garantam a paridade participativa. Nessa linha, os projetos de reforma citados trazem novas perspectivas a serem experimentadas no sentido de, considerando a ineficácia do modelo atual de cotas, buscar um novo horizonte para a inclusão feminina.

Destaque-se, por fim, que, de acordo com dados do Inter-Parliamentary Union (IPU), de abril de 2013, o Brasil está em 120º lugar, em um universo de 189 nações, no *ranking* de igualdade parlamentar entre homens e mulheres.

Nota-se, com a análise do atual quadro de participação feminina no Legislativo, que a adoção de cotas, no modelo de ocupação mínima em lista de candidatos, não tem sido suficiente para o alcance da paridade participativa. Outros fatores, como a dificuldade de financiamento enfrentada pelas mulheres e a falta de incentivo dentro do próprio partido para candidatura feminina, têm comprovado que o problema da exclusão feminina da esfera pública é estrutural. A ausência das mulheres nos espaços de poder é um reflexo da estrutura social baseada na diferenciação de gênero, no machismo e no patriarcado. Isso demonstra a necessidade da transformação defendida por Nancy Fraser.

Os eleitores e as eleitoras brasileiras demonstraram acreditar que, para o alcance de uma sociedade efetivamente democrática, é preciso romper com a exclusão feminina na política, utilizando mecanismos legais que assegurem a paridade participativa. É necessário, então, que as políticas afirmativas sejam aprimoradas, que haja financiamento público de campanha para garantir as mesmas oportunidades a homens e mulheres de apresentarem suas propostas de atuação política. E, principalmente, é essencial que haja, concomitantemente a tais medidas, uma transformação econômica e cultural para que se possa alcançar a verdadeira igualdade.

Referências

ARAÚJO, Clara. As mulheres e o poder político – desafios para a democracia nas próximas décadas. In: *O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro: Cepia/ONU Mulheres, 2011, p. 90-136.

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União.* Rio de Janeiro, 24 fev. 1932.

_____. 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. *Diário Oficial da União.* Brasília, DF, 29 set. 1995.

_____. Lei nº 9.504, 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 30 set. 1997.

_____. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 29 set. 2009.

BUENO, Mariana Guimarães Rocha da Cunha. *Feminismo e Direito Penal.* Dissertação (Mestrado em Direito Penal), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. *Dados estatísticos das eleições de 2010 para Câmara dos Deputados, Senado Federal, Governos de*

Estado e Assembleias Legislativas. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br /index.php?option=com_content&view=article&id=3491&catid=214&Itemid=147> . Acesso em: 3 set. 2013.

ELEIÇÕES LIMPAS. *Projeto de lei*. Dispõe sobre o financiamento das campanhas eleitorais e o sistema das eleições proporcionais, 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), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <https://eleicoeslimpas.org.br/assets/files/projeto_de_lei_eleicoes_limpas.pdf?1378475147>. Acesso em: 8 set. 2013.

FEITOSA, Fernanda. A participação política das mulheres nas eleições 2010: panorama geral de candidatos e eleitos. In: *Mulheres nas eleições 2010*/José Eustáquio Diniz Alves; Céli Regina Jardim Pinto; Fátima Jordão (Org.). – São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 139-166.

FRASER, Nancy. Políticas feministas na era do reconhecimento: uma abordagem bidimensional da justiça de gênero. Tradução de Heloísa Eugênia Villela Xavier. In: BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Sandra G. *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Ed. 34, 2002. p. 245-282.

_____. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. Traduzido por Márcia Prates. In: SOUZA, Jessé (org). *Democracia hoje:* novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 59-78.

IBOPE/INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. *Mais mulheres na política.* Disponível em: <http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2013/mais_mulheres_politica.pdf> . Acesso em 12 ago. 2012.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. *Woman in national parliaments*. Word Classification. Disponível em: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>. Acesso em: 4 set. 2013.

KYMLICKA, Will. *Filosofia política contemporânea.* Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

OBSERVATÓRIO DE GÊNERO. *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher*. Disponível em: <http://www.agende.org.br/docs/File/convencoes/cedaw/docs/Convencao.pdf>. Acesso em 20 ago. 2013.

PINHO, Leda de Oliveira. *Princípio da igualdade*: investigação na perspectiva de gênero. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2005.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos, civis e políticos: a conquista da cidadania feminina. In: *O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010.* Rio de Janeiro: Cepia/ONU Mulheres, 2011, p. 58-89.

REIS, Márlon. *Direito Eleitoral Brasileiro*. Brasília: Alumnus, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova,* São Paulo, n. 67, 2006, p. 139-190.

AVANÇOS NA TECNOLOGIA DESENVOLVIDA PELA JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL E SEUS EFEITOS NA CONTEMPORANEIDADE[1]

ADVANCES IN TECHNOLOGY DEVELOPED BY THE COURT ELECTION IN BRAZIL AND ITS EFFECTS ON CONTEMPORARY

PAULA BEZERRA BARBOSA[2]

[1] Artigo recebido em 3 de agosto de 2014 e aceito para publicação em 8 de agosto de 2014.

[2] Graduada em Direito pela Universidade Regional do Cariri (URCA); aluna no Curso de Pós-Graduação de Direito Eleitoral pelo Instituto A Vez do Mestre; e técnica judiciária do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE/CE) lotada da 31ª Zona Eleitoral, Barbalha/CE.

RESUMO

A Justiça Eleitoral brasileira vem ganhando posição de destaque, inclusive mundial, devido aos avanços alcançados com a inserção da tecnologia no processo eleitoral. Por outro lado, não se pode falar de tanto avanço ao se tratar da legislação eleitoral atual, baseada em um Código datado de 1965. O presente estudo tem como objetivo analisar o histórico da legislação eleitoral em confronto com o avanço da tecnologia inserida pela Justiça Eleitoral, utilizando-se de estudos bibliográficos tanto em meio impresso quanto nos sítios eletrônicos que tratam da temática. Em um primeiro momento, será feito um estudo cronológico de toda a legislação eleitoral codificada, tendo como marco inicial o primeiro Código Eleitoral brasileiro. Em seguida, serão analisadas todas as ações relacionadas à informatização introduzidas pela Justiça Eleitoral até a atualidade. Por fim, será realizado embate entre legislação eleitoral e tecnologia para se alcançar o objetivo proposto.

Palavras-chave: Inovações. Informatização. Legislação. Eleitoral.

ABSTRACT

The Brazilian Electoral Justice has been gaining prominence position, even world, due to the progress made with the integration of technology in the electoral process. On the other hand, we cannot speak of both forward when dealing with the current electoral legislation, based on a code dating from 1965. The present study aims to analyze the history of electoral legislation in confrontation with the advancement of technology inserted by Electoral Justice, using bibliographic studies both in half printed as in electronic sites that deal with the theme. In a first moment will be done a chronological study of the entire electoral legislation codified, taking as initial milestone the first Brazilian electoral code. Then will be analyzed all the actions related to the computerization introduced by Justice Election until today. Finally, will be carried out clash between electoral legislation and technology to achieve the proposed objective.

Keywords: Innovations. Computerization. Legislation. Electoral.

1 Introdução

Na tentativa de aprimorar o processo eleitoral brasileiro, a Justiça Eleitoral vem desenvolvendo ações que objetivam ampliar cada vez mais seu processo de modernização tanto no funcionamento interno quanto na prestação de serviços. Desde a década de 1980, essa Justiça especializada busca tornar o processo eleitoral brasileiro um dos mais modernos do mundo, inclusive exportando sua tecnologia para outros países, procurando mostrar ser uma Justiça moderna, que busca incessantemente o combate à fraude eleitoral por meio da inserção de novas tecnologias.

Paulatinamente, as inovações tecnológicas invadem o cotidiano da Justiça Eleitoral com sistemas que aperfeiçoam tanto os trabalhos internos quanto o atendimento ao público. São tantas as mudanças, que muitas vezes parecem não acompanhar a legislação eleitoral.

Com um Código normativo datado de 15 de julho de 1965, o Direito Eleitoral brasileiro anseia por reformas que efetivamente possibilitem avanços na democracia, tendo em vista o descrédito do atual cenário político brasileiro, marcado pelos constantes escândalos de corrupção e pela impunidade de ocupantes de cargos políticos. Trata-se de uma legislação que necessita de regulamentação a cada novo pleito, provocando aparente insegurança jurídica à população, que, em sua maioria, desconhece a legislação eleitoral.

A partir do exposto, faz-se necessário entender se a onda tecnológica que vem proporcionando tantos avanços à Justiça Eleitoral também contribui efetivamente para o progresso do Direito Eleitoral brasileiro.

A partir da problemática acima explicitada, o presente estudo tem como objetivo principal analisar se a inserção da tecnologia desenvolvida pela Justiça Eleitoral contribuiu para o avanço efetivo do Direito Eleitoral no Brasil. Visando atingir esse objetivo, ações específicas serão desenvolvidas, tais como: registrar o histórico da legislação eleitoral tendo como marco inicial a primeira codificação eleitoral brasileira; identificar como ocorreu a inserção do processo tecnológico na Justiça

Eleitoral e sua evolução até os dias atuais; e comparar se a evolução tecnológica impactou as mudanças nas leis eleitorais.

Para realização do estudo em epígrafe, será utilizado como ferramenta metodológica o estudo de caso, por tratar-se de uma abordagem metodológica de investigação que consiste em analisar contextos mais complexos. Assim, a partir do estudo de caso, pretende-se explorar amplamente a Justiça Eleitoral, tendo como enfoques principais a evolução do Direito Eleitoral brasileiro e como se deu a inserção da tecnologia pela Justiça Eleitoral.

2 Referencial teórico

2.1 A evolução histórica do Direito Eleitoral no Brasil

Entender o processo histórico do Direito Eleitoral no Brasil é tarefa indispensável para um melhor entendimento de como se deu a inserção da tecnologia, em qual momento histórico e quais motivos mobilizaram a Justiça Eleitoral para a implantação de novos sistemas.

2.1.1 O Código Eleitoral de 1932

Com a tomada do poder por Getúlio Vargas e a Aliança Liberal, instalou-se um governo provisório com o apoio dos militares. Com o fim da República Velha, um dos primeiros atos do desse governo foi a criação de uma comissão para reforma da legislação eleitoral, que mais tarde culminou com o primeiro Código Eleitoral do Brasil. Uma conquista para a democracia brasileira, o Código Eleitoral de 1932 foi uma das importantes inovações implantadas pelo governo Vargas. A busca incessante pela moralização do processo eleitoral culminou com a legislação eleitoral.

Em 24 de fevereiro de 1932, nasceu o primeiro Código Eleitoral brasileiro com a publicação do Decreto nº 21.076. Com ele, foram instituídos: a Justiça Eleitoral, o voto secreto e universal, o voto feminino (implantado gradativamente), a idade eleitoral mínima de 21 anos, o sistema de representação proporcional e já se previa o uso da máquina de votar. Além disso, regulamentou em todo o país as eleições federais, estaduais e municipais, e, pela primeira vez, a legislação eleitoral fez menção aos partidos políticos, apesar de ser admitida candidatura avulsa. Cândido (1996) descreve as principais inovações trazidas pelo Código de 1932:

> No Código Eleitoral de 1932 foi criada a Justiça Eleitoral; o voto feminino; a representação proporcional; o voto secreto em cabina indevassável; o sufrágio era universal e direto; a eleição era direta e em dois turnos; o domicílio eleitoral era de livre escolha do eleitor; delegou-se à lei especial os casos de inelegibilidades (*sic*); todas as eleições eram reguladas pelo Código; o eleitor era parte legítima para a aça penal; a competência para processar e julgar os crimes eleitorais era do Tribunal Regional e aos juízes incumbia apenas a preparação dos processos ou a instrução, desde que expressamente para tal designados; o prazo prescricional de qualquer crime eleitoral era de 10 anos. O Ministério Público, inclusive o Ministério Público Estadual, sem capítulo próprio no Código, tinha nele aparecimento apenas episódico (CANDIDO, 1996, p. 33).

Conforme dados de 2014, obtidos no sítio eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE/GO), com a criação da Justiça Eleitoral, esta passou a ser a responsável por todos os trabalhos eleitorais, como alistamento, organização das mesas de votação, apuração dos votos, reconhecimento e proclamação dos eleitos. Porto (2003, p. 18) afirma que a criação da Justiça Eleitoral pelo Código de 1932 foi a principal correção da manipulação dos pleitos pelo poder oficial.

Lopes (2014) relata a grande importância do Código de 1932 para os brasileiros, considerando um direito à frente de seu tempo:

> O Código Eleitoral de 1932 permitiu aos habitantes do país conhecer as várias vertentes de pensamento político praticado no mundo, marcando indelevelmente o público brasileiro, permitindo o estabelecimento de uma democracia

> moderna, com a criação dos princípios da democracia e dos partidos políticos (LOPES, 2014).

De acordo com informações do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE/CE, 2003, p. 24), com o advento do Código Eleitoral de 1932, nascia o ideal revolucionário que exigia a verdade eleitoral e insistia em reformas políticas e jurídicas, já que até então as eleições eram sempre usurpadas por interesses escusos das oligarquias rurais detentoras dos poderes econômico e político no Brasil.

2.1.2 O Código Eleitoral de 1935

Em substituição ao Código Eleitoral de 1932, o Código Eleitoral de 1935, instituído pela Lei nº 48, de 4 de maio de 1935, surgiu após críticas ao primeiro Código Eleitoral. Muitas das conquistas permaneceram no Código de 1935 e mais inovações foram acrescidas à legislação eleitoral.

Cândido (1996) discorre sobre as principais alterações trazidas com o advento do Código de 1935:

> No Código Eleitoral de 1935 continuaram reguladas todas as eleições, federais, estaduais e municipais; as mulheres só eram obrigadas a se alistar se exercessem função pública remunerada (CF, 1934, art.109); o voto era secreto e havia sistema de representação proporcional para os parlamentos; dispôs sobre as Juntas Especiais para apuração somente das eleições municipais como órgãos da Justiça Eleitoral; os juízes adquiriram parcial competência decisória em matéria criminal eleitoral; dispôs, em longo capítulo próprio (arts. 49 a 57), pela primeira vez, sobre o Ministério Público proibindo o Procurador-Geral de atividades político-partidárias e, inclusive, regulando a ampla participação do Ministério Público dos Estados em todas as fases do processo eleitoral; reduziu, sensivelmente, a prescrição por crime eleitoral, para 5 anos (casos com pena privativa de liberdade) e para 2 anos (demais casos), aceitando as hipóteses de sua suspensão e interrupção previstas na lei penal comum; restringiu a regra do domicílio civil; elencou, longamente, as inelegibilidades, delegando à Constituição e às leis estaduais o direito de aumentar esse elenco (CANDIDO, 1996, p. 34).

Conforme registros do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2014), apesar das inovações introduzidas pelo Código Eleitoral de 1932, antes de realizadas as eleições de 14 de outubro de 1934, já se discutia a sua reforma. Uma das maiores críticas apresentadas ao Código de 1932 foi em relação à demora no processo de apuração dos pleitos e no julgamento dos recursos eleitorais e ao sistema de representação proporcional. Embora o Código de 1932 afirmasse ter instituído a representação proporcional, na prática, adotara um sistema misto: proporcional no primeiro turno e majoritário no segundo.

Em 10 de novembro de 1937, as conquistas até então alcançadas após a Revolução de 1930 sofreram forte impacto. A democracia viu-se abalada pelo governo ditatorial de Vargas, que instituiu a nova Constituição Brasileira, a "Polaca". Foi o período conhecido como Estado Novo. Conforme informações disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE/SC, 2014), a Constituição de 1937 extinguiu a Justiça Eleitoral, aboliu os partidos políticos existentes, suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos. Foi um triste retrocesso na democracia brasileira com o intuito principal de manter Getúlio Vargas no poder, que se prolongou até 1945, quando a oposição e a cúpula militar articularam-se e deram o golpe em 29 de outubro de 1945. Os ministros militares destituíram Getúlio e passaram o governo ao presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), José Linhares, à época também presidente do TSE, até a eleição e posse do novo presidente da República, o general Dutra, em janeiro de 1946. Era o fim do Estado Novo.

O Decreto-Lei nº 7.586/1945 restabeleceu a Justiça Eleitoral. Conforme Adão (2009, p. 18), há divergências doutrinárias se essa legislação poderia ser considerada um terceiro Código Eleitoral, mas o entendimento majoritário é de que não se trata de um novo código, mas de um decreto.

Cândido (1996, p. 29) afirma que o Decreto-Lei de 1945 foi um ordenamento muito importante em nossa vida eleitoral, tendo, inclusive, recriado a Justiça Eleitoral, que, mais tarde, a Constituição de 1946 viria a ratificar. Esse decreto, que ficou conhecido como Lei Agamenon,

devolveu à Justiça Eleitoral a responsabilidade de reorganizar o alistamento eleitoral e as eleições no país.

2.1.3 O Código Eleitoral de 1950

A Lei nº 1.164 de 24 de julho de 1950 instituiu o terceiro Código Eleitoral brasileiro, editado sob o advento da Constituição de 1946. Conforme texto extraído do sítio eletrônico do TSE (2014), o Código de 1950 decorreu de um projeto de lei apresentado pelo senador Ivo de Aquino e representou uma reforma da legislação dado o número de adições e modificações ao projeto. A partir desse código, algumas alterações foram acrescentadas à legislação eleitoral, como a extinção do alistamento *ex officio* e um capítulo próprio para a propaganda partidária.

Cândido (1996) trata das principais mudanças com o advento do Código de 1950, descrevendo que:

> No Código Eleitoral de 1950, editado sob a vigência da Constituição Federal de 1946, o sufrágio e o voto eram como hoje, universal e direto, obrigatório e secreto; havia o sistema proporcional e majoritário; as Juntas Especiais passaram a ser Juntas Eleitorais, com competência para realizar as eleições realizadas nas zonas eleitorais sob sua jurisdição; o eleitor tinha que requerer o alistamento, não se procedendo mais de ofício; dedicou, pela primeira vez, capítulo próprio para a propaganda partidária, restringindo ou garantindo seu exercício; deu aos juízes eleitorais competência plena em matéria criminal eleitoral, ressalvando apenas a competência originária dos tribunais; extinguiu o capítulo próprio do ministério público e dele só dispôs de modo ocasional e assistemático; autorizou a aplicação subsidiária ou supletiva do código de processo penal, mas silenciou em relação ao código penal (CÂNDIDO, 1996, p. 34).

Após a égide do Código de 1950, a legislação eleitoral ainda sofreu alterações com as Leis nº 2.550/1950 e n° 2.582/1955, tendo esta última instituído a cédula única de votação, um importante instrumento de combate ao abuso de poder econômico.

2.1.4 O Código Eleitoral de 1965

Atualmente em vigor, o Código Eleitoral de 1965 foi instituído pela Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965. Por tanto tempo vigorando, esse Código, concebido durante a ditadura militar, sofreu várias alterações, diferindo bastante de seu formato original. Apesar disso, sob o ponto de vista técnico-legislativo, foi considerado uma das melhores leis eleitorais.

Consoante sítio eletrônico do TSE (2014), o Código Eleitoral de 1965 foi elaborado pelo próprio TSE durante o governo de Castelo Branco, trazendo importantes inovações para a legislação eleitoral, como a utilização dos distritos para as eleições proporcionais, importada da experiência da Alemanha Ocidental; criação da Corregedoria-Geral, no TSE, para fortalecimento da ação da Justiça Eleitoral; o desaforamento dos processos não decididos no prazo, evitando-se as delongas dos julgamentos; a possibilidade da apuração não apenas pelas juntas eleitorais, mas também a contagem prévia pelas próprias mesas receptoras em determinadas condições, ou apuração pelas mesas e juntas num mesmo local; o registro de candidatos somente a partir de seis meses antes das eleições, como também restrição das campanhas aos três meses anteriores aos pleitos; o uso da cédula oficial para todas as eleições e em todo o país; novas providências para neutralizar a influência do poder econômico e do poder estatal; disciplina mais severa para pichamentos e afixação de cartazes; valor probante para os boletins expedidos pelas juntas; a possibilidade de voto, no exterior, para presidente da República; proibição ao eleitor, nas votações proporcionais, da escolha de nomes para deputados federais e estaduais em legendas diferentes, com o objetivo de "fortalecer os partidos pela melhor arregimentação partidária"; fortalecimento da influência da Justiça Eleitoral, procurando-se evitar o caráter normativo de suas decisões.

Entretanto, algumas dessas inovações não obtiveram êxito, como a duração das campanhas eleitorais para presidente que puderam ser realizadas em maior espaço de tempo com o argumento de que o Brasil é um país com território bastante extenso. Também, sobre a apuração pelas mesas receptoras de votos, só seriam possíveis se autorizadas pelo TSE.

De acordo com dados obtidos no *site* do TRE/GO (2014), a legislação eleitoral sofreu contínuas transformações no período compreendido entre a deposição de João Goulart (1964) e a eleição de Tancredo Neves (1985), conforme os interesses da ditadura militar. Dispõe em seus registros que:

> A legislação eleitoral foi marcada por uma sucessão de atos institucionais e emendas constitucionais, leis e decretos-leis com os quais o Regime Militar conduziu o processo eleitoral de maneira a adequá-lo aos seus interesses, visando ao estabelecimento da ordem preconizada pelo Movimento de 64 e à obtenção de uma maioria favorável ao governo. Com esse objetivo, o Regime alterou a duração de mandatos, cassou direitos políticos, decretou eleições indiretas para presidente da República, governadores dos estados e dos territórios e para prefeitos dos municípios considerados de interesse da segurança nacional e das estâncias hidrominerais, instituiu as candidaturas natas, o voto vinculado, as sublegendas e alterou o cálculo para o número de deputados na Câmara, com base ora na população, ora no eleitorado, privilegiando estados politicamente incipientes, em detrimento daqueles tradicionalmente mais expressivos, o que reforçou assim o poder discricionário do governo (TRE/GO, 2014).

Assim, durante o período ditatorial militar, não se poderia falar em uma Justiça Eleitoral imparcial, já que esta estava subjugada aos interesses do governo militar. Conforme Lopes (2014), durante a ditadura militar, todos os direitos políticos dos brasileiros foram excluídos. Não havia eleição direta nem para presidente, nem para governador, deputado ou qualquer cargo que fosse. Todos eram nomeados pelos militares. Andrade (2009, p. 16) relata que o longo período de intervenção militar no processo político e eleitoral, que vai de 1964 a 1985, limitou a ação da Justiça Eleitoral à organização dos pleitos. Com o chamado Pacote de Abril (Emenda Constitucional nº 8/1977), foi criada a figura do senador biônico, de modo que um terço do Senado deveria ser eleito indiretamente. Além disso, outros artifícios de controle restringiram a propaganda eleitoral no rádio e na televisão.

Somente a partir de 1980 se iniciou o processo de reabertura política. Ainda não de forma plena, mas foi dado o primeiro passo para a

redemocratização do país. Com a instituição da Emenda nº 15, o voto direto para governador e senador foi restabelecido.

Em 15 de maio de 1985, com a promulgação da Emenda nº 25, a abertura política atingiu seu auge. De acordo com Lopes (2014), essa Emenda alterou algumas disposições da Constituição Federal, com sede constitucional transitória, que veio trazer o país para uma democracia plena, isto é, com o restabelecimento da eleição para presidente e o vice-presidente da República por sufrágio universal, direto e secreto, em todo o país.

Assim, a partir de 1985, pôde-se falar de fato em reabertura democrática no Brasil, de forma plena e com a ampliação dos direitos políticos dos cidadãos. As Emendas Constitucionais nº 26 e 27 de novembro de 1985 convocaram a Assembleia Constituinte para a Constituição de 1988, considerada por alguns doutrinadores a mais democrática do mundo. Entretanto, mesmo com a promulgação da atual Constituição, ainda perdura o Código Eleitoral de 1965, repleto de alterações com dispositivos obsoletos e que são regulamentados a cada novo pleito.

2.2 A inserção da tecnologia pela Justiça Eleitoral

Como já dito anteriormente, a Justiça Eleitoral é uma justiça especializada cujo objetivo principal é resguardar a democracia, traduzida no resultado de um processo eleitoral isento de fraude e/ou corrupção.

A inserção gradativa da tecnologia pela Justiça Eleitoral é mais um dos instrumentos desse segmento jurídico para expurgar do cenário político as chagas que maculam as eleições brasileiras.

2.2.1 Primeiros vestígios de informatização na legislação eleitoral

Já no primeiro Código Eleitoral, percebeu-se a intenção do legislador na informatização do processo eleitoral. O Código de 1932 trazia em seus artigos essa previsão expressamente, apesar de ainda não vislumbrar tal avanço tecnológico. Preconizava que:

> Art. 57 Resguarda o sigilo do voto um dos processos mencionados abaixo. [...]
>
> 1) registro obrigatório dos candidatos, até cinco dias antes da eleição;
>
> 2) uso de máquinas de votar, regulado oportunamente pelo Tribunal Superior, de acordo com o regime deste Código.
>
> Art. 85 Terminada a votação, o presidente encerrará o ato eleitoral com as seguintes providências:
>
> a) selará a máquina, ou a abertura da urna, com uma tira de papel forte, que levará sua assinatura, bem como a dos fiscais de candidatos e delegados de partidos, os quais também poderão apor suas impressões digitais na tira;
>
> Art. 82 Se se utilizarem máquinas de votar, o processo de votação será regulamentado oportunamente (BRASIL, 1932).

Sobre essa previsão no texto eleitoral, Tavares e Moreira (2011, p.14) salientam que a primeira legislação eleitoral brasileira, o Código Eleitoral de 1932, já previa a possibilidade de as eleições serem realizadas por meio de máquinas de votação, embora essas máquinas não existissem nessa época. Toda vez que o Código Eleitoral de 1932 se referia à captura e à contagem de votos, em vez de se referir exclusivamente às urnas, fazia-o sempre de forma alternativa, incluindo, além da urna, a "máquina de votação". Assim, desde então, esteve prevista a adoção de uma máquina de votar, plenamente amparada pela lei. Em 1937, três projetos foram analisados pelos membros da Corte em sessão plenária, mas nenhum atendeu aos requisitos exigidos pelo TSE.

Mesmo com a previsão legal, as máquinas de votar só passaram a existir com o advento das urnas eletrônicas da atualidade. Com o golpe que culminou com o Estado Novo, a Justiça Eleitoral perdeu seu lugar no espaço institucional. Não interessava ao governo ditatorial delegar o processo eleitoral, que servia para mantê-los no poder, seja a que preço fosse.

A partir da década de 1950, diversos experimentos da máquina de votar foram submetidos ao TSE. Em 1960, Sócrates Ricardo Puntel apresentou um projeto ao TSE que não foi aprovado por ser considerado ineficiente. Em 1978, foi a vez do Tribunal Regional de Minas Gerais

(TRE/MG) criar um protótipo da máquina de votar que também não obteve êxito.

O anseio da concretização da máquina de votar era a expectativa de que, com a introdução destas no processo eleitoral, haveria grande avanço no combate à fraude, além de tornar a apuração das eleições mais célere.

2.2.2 O início do processo de informatização

Em 1986, durante a presidência no Ministro Néri da Silveira, foi dado início ao processo de informatização pela Justiça Eleitoral, a partir da criação de um cadastro único nacional informatizado, totalizando quase 70 milhões de eleitores, que receberam um número único de inscrição eleitoral. Antes do recadastramento, o controle desses eleitores era feito no âmbito estadual, o que causava insegurança, podendo gerar duplicidade de inscrições para um mesmo eleitor.

Tavares e Moreira (2011) falam das vantagens desse cadastro nacional informatizado:

> Esse recadastramento, além de impossibilitar a inscrição do mesmo eleitor em diversos estados da federação (e, com isso, impedir o voto duplo ou triplo), possibilitou uma série de ações de modernização, entre as quais podemos destacar: 1) instalação de um parque computacional próprio para o Tribunal Superior Eleitoral, para os 27 tribunais regionais eleitorais e para as 2.854 zonas eleitorais de todo o país; e 2) implementação de uma rede de transmissão de dados, interligando todo o parque computacional (TAVARES; MOREIRA, 2011, p. 15-16).

Outras experiências anteriores ao recadastramento informatizado tiveram sua importância para o processo de informatização introduzido pela Justiça Eleitoral. De acordo com dados obtidos junto ao *site* do Tribunal Regional do Rio Grande do Sul (TRE/RS, 2014, p. 38), pode-se destacar a experiência do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ), que, em 1972, buscava consultoria técnica junto ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e, em 1974, em parceria

com a mesma instituição, iniciou estudos para a informatização do cadastro de eleitores. No mesmo sentido, em 1978, o TRE/MG apresentou ao TSE um protótipo de máquina de votar. Em 1982, foi instituída a Lei nº 6.996/1992, que autorizava a Justiça Eleitoral a utilizar recursos de informática em seus serviços de processamento de dados.

Em 1994, outro grande avanço pôde ser registrado. Pela primeira vez, as eleições gerais foram totalizadas no computador central do TSE, o que proporcionou uma centralização nos trabalhos de apuração e acelerou a totalização dos votos no país.

Todos os avanços contribuíram para que a Justiça Eleitoral cumprisse seu papel de guardiã da democracia, que sempre buscou, incessantemente, melhorias no combate à fraude eleitoral.

2.2.3 A implantação da urna eletrônica

A partir de 1996, a urna eletrônica passou a fazer parte da história das eleições no Brasil. Antes da implantação da urna eletrônica, o TSE empenhou-se em sensibilizar os poderes Executivo e Legislativo sobre o avanço que a urna eletrônica traria ao combate à fraude.

Conforme relato do TRE/SC (2014), uma comissão trabalhou de abril a agosto de 1995, definindo alguns critérios que deveriam ser seguidos para a execução do projeto da urna eletrônica, dentre eles: o custo do projeto deveria ser o mais razoável possível; o equipamento deveria estar em condições de uso já nas eleições de 1996; a urna tinha que apresentar versatilidade e robustez, para que fosse capaz de suportar as demandas da complexa logística eleitoral brasileira e pudesse ser utilizada em pleitos não oficiais pela população em geral. Além disso, o eleitor não deveria ser levado a assumir obrigações adicionais àquelas já exigidas pelo sistema eleitoral vigente.

A urna eletrônica começou a ser implantada em 1996, nas capitais e nos municípios com mais de 200 mil eleitores, refletindo em 57 municípios e totalizando 32.488.183 de eleitores. De acordo com Tavares e Moreira (2011, p. 15), a urna eletrônica proporcionou uma revolução do

processo eleitoral brasileiro, tendo sido responsável por diversos benefícios, como eficiência, transparência e segurança.

Em 2000, o processo de informatização do voto atingiu seu ápice com a totalidade do eleitorado votando na urna eletrônica. A partir de então, todas as eleições utilizam-se do voto eletrônico.

Em 2002, a Justiça Eleitoral brasileira pôs em teste um modelo de urna com módulo impressor que permitia a visualização do voto. Tratou-se de uma adequação à Lei nº 10.408, de 11 de janeiro de 2002. Tavares e Moreira (2011) relatam sobre essa lei e as alterações trazidas após sua edição:

> A Lei nº 10.408 de 11 de janeiro de 2002 trouxe a obrigatoriedade de impressão do voto com o objetivo de facultar ao eleitor a conferência de seu voto digital com sua impressão impressa. Se, ao conferir o voto impresso, o eleitor não concordasse com os dados nele registrados, poderia cancelá-lo e repetir a votação pelo sistema eletrônico. Caso reiterasse a discordância entre os dados da tela da urna eletrônica e o voto impresso, seu voto seria colhido em separado e apurado na forma a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral. Outra obrigatoriedade trazida por essa lei consistia em um sorteio pelo juiz eleitoral na véspera do dia da votação, em audiência pública, de três por cento das urnas por município, que deveriam ter seus votos impressos contados e conferidos com os resultados apresentados pelo respectivo boletim de urna. Eventual diferença entre o resultado apresentado no boletim de urna e o da contagem dos votos impressos seria resolvida pelo juiz eleitoral, que também decidiria sobre a conferência de outras urnas (TAVARES; MOREIRA, 2011, p. 15).

Assim, para atender a determinação legal, a Justiça Eleitoral utilizou um modelo de urna apropriado. Entretanto, a experiência foi negativa, com constantes problemas nas urnas e nas impressoras.

Outra lei viria a acrescentar alterações à urna eletrônica. Foi o caso da Lei nº 10.740, de 1º de outubro de 2003, que instituiu o registro digital de cada voto e a identificação da urna em que foi registrado, resguardado o anonimato do eleitor. Com isso, passou a ser possível a recontagem dos votos, automaticamente, afastando a obrigatoriedade de implantação

do voto impresso. Entretanto, com o advento da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, o voto impresso retornou ao ordenamento jurídico, sendo exigido em seu art. 5º a partir das eleições de 2014, apesar dos apelos do corpo de servidores da Justiça Eleitoral que apresentou todos os percalços para a implantação do voto impresso.

Em 2008, houve uma adequação da urna eletrônica, que passou a ter um identificador biométrico. Esse novo recurso só foi utilizado, nesse período, em três municípios brasileiros. Já em 2010, a urna eletrônica ganhou outra novidade: não tinha mais a unidade de disquete, mas os dados passaram a ser gravados em *pen drive*.

Consoante o TRE/RS (2014, p. 9), a urna eletrônica já é um marco na história política brasileira, difundindo sua tecnologia para vários países, o que comprova o avanço tecnológico que a Justiça Eleitoral brasileira alcançou na atualidade.

2.2.4 A biometria

A mais recente inovação tecnológica inserida pela Justiça Eleitoral é a biometria. A biometrização do eleitorado brasileiro foi um projeto idealizado pelo TSE para aumentar a segurança quanto à identidade do eleitor. Mais uma ação no combate à fraude eleitoral.

Para sua implantação efetiva, exige-se o recadastramento de todo o eleitorado brasileiro, cerca de 142 milhões, quando serão colhidos foto e assinatura digitalizadas e identificação biométrica de todas as digitais do eleitor, usando-se um *scanner* de alta definição. De acordo com dados obtidos junto ao sítio eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral de Maranhão (TRE/MA, 2014), por ser uma tarefa de grande e complexa proporção, está sendo realizada gradativamente em todo o território nacional seguindo um planejamento detalhado.

Conforme texto extraído do *site* do TSE (2014), a palavra biometria vem do grego: *bios* (vida) e *metron* (medida). Designa um método automático de reconhecimento individual baseado em medidas biológicas (anatômicas e fisiológicas) e características comportamentais.

Todo sistema biométrico é preparado para reconhecer, verificar ou identificar uma pessoa que foi previamente cadastrada. As biometrias mais implementadas, ou estudadas, incluem as impressões digitais, o reconhecimento de face, de íris, a assinatura e até a geometria das mãos. Porém, muitas outras modalidades estão em diferentes estágios de desenvolvimento e estudos.

A urna eletrônica modelo 2006 foi a primeira a conter identificador de digitais, sendo este recurso utilizado apenas a partir das eleições de 2008 e somente em três municípios brasileiros: São João Batista/SC, Fátima do Sul/MS e Colorado do Oeste/RO. Nas Eleições 2014, a estimativa é que cerca de 23 milhões de eleitores já estejam cadastrados pela biometria.

Gomes (2011) explicita a importância da biometria para o processo eleitoral brasileiro, enfatizando que:

> Empregando a tecnologia de ponta, a identificação biométrica na votação sintoniza-se com o estado da arte. A utilidade dessa tecnologia não se restringe ao processo eleitoral, sendo igualmente importante para outros setores da vida nacional, a exemplo da Justiça, com a Carteira Nacional de Identidade, e do Sistema Único de Saúde (SUS), com o Cartão Nacional do SUS. Apresenta relevância histórica, portanto, a pioneira iniciativa. Vale frisar que a efetivação da biometria encerra um ciclo na Justiça Eleitoral, colocando-a em posição radicalmente oposta àquela existente na época em que as eleições eram realizadas a bico de pena (GOMES, 2011, p. 93).

É indubitável que a identificação biométrica é projeto de alta envergadura e imprescindível no combate à fraude eleitoral. Trata-se de mais uma das ações que visam coibir os atos inescrupulosos daqueles que desejam a qualquer custo ocupar um cargo no cenário político.

2.3 A evolução do Direito Eleitoral com a inserção da tecnologia

No Brasil, a evolução do Direito Eleitoral deu-se juntamente com a evolução das Constituições brasileiras. Apesar de a legislação eleitoral já estar presente em toda a história do Brasil, mesmo que de forma

embrionária, somente após a Revolução de 1930 e a instituição do primeiro Código Eleitoral brasileiro é que se pode mencionar a Justiça Eleitoral e sua contribuição para o cenário político. Tavares e Moreira (2011) discorrem sobre a importância da criação da Justiça Eleitoral:

> Desde a criação da Justiça Eleitoral no Brasil, na década de 1930, o sistema de controle de processo eleitoral adotado foi o jurisdicional por meio de uma Justiça especializada que exerce todas as funções inerentes ao processo eleitoral e seu controle. Esse controle, exercido por órgão desincumbido de qualquer interesse político e apoiado no prestígio conquistado pela imparcialidade habitual nas funções jurisdicionais, permitiu um alto grau de confiança entre o eleitorado e a Justiça Eleitoral, o que é fundamental para a formação da atmosfera jurídica necessária para a votação por meio da urna eletrônica (TAVARES; MOREIRA, 2011, p. 23).

Assim, com a criação da Justiça Eleitoral, criou-se um ambiente propício para um combate mais efetivo da fraude que tanto maculou o processo eleitoral brasileiro. Embora a democracia brasileira tenha sofrido em muitos momentos históricos lacunas impostas por governos ditatoriais que inibiram os direitos de liberdade de escolha e expressão, a Justiça Eleitoral sempre buscou a inovação de seus serviços, dentro das limitações concernentes a cada período.

A inserção de novas tecnologias sinalizou o percurso que a Justiça Eleitoral vem trilhando para aprimoramento de seus serviços. Macedo (2014, p. 2) relata que, na visão eleitoral, o Brasil se posicionou nos últimos 15 anos como uma das referências mundiais no quesito de informatização do sistema de votação eleitoral com a urna eletrônica e seu sistema logístico de distribuição e apuração de votos. Nesse período, foi necessário o acompanhamento do processo de maturidade da população quanto ao sistema de votação, principalmente relacionado à métrica, à votação e à interação do eleitor com a interface da urna.

Isso mostra que a evolução tecnológica não seria possível sem a mudança de comportamento da sociedade. A informatização do processo eleitoral não seria viável se os eleitores não pudessem manusear as novas tecnologias e/ou não confiassem no trabalho que a Justiça Eleitoral vem desenvolvendo para o aprimoramento das eleições.

Isso posto, cabe analisar se a evolução do Direito Eleitoral tem acompanhado essa revolução tecnológica e o comportamento da sociedade, já que a legislação eleitoral está preconizada num Código datado de 1965, período de governo ditatorial, e os principais avanços tenham ocorrido nos últimos 15 anos. Uma verdadeira discrepância.

Conforme texto obtido no *site* do TSE (2014), no processo de informatização, buscou-se, como uma das premissas básicas, a aderência à legislação vigente com possibilidade de evolução para garantir que mudanças na legislação eleitoral não obrigassem alterações na urna eletrônica. A cada novo pleito, novas resoluções são publicadas para regulamentação do Código Eleitoral, que não tinha como prever tantas alterações no processo eleitoral.

Não é à toa que já tramita no Congresso Nacional um anteprojeto do novo Código Eleitoral. Segundo o entendimento do Ministro Dias Toffoli (2014), presidente da comissão de juristas encarregada de elaborar esse anteprojeto:

> No Brasil, o sistema político e eleitoral é marcado por fortes contradições: há nele modernidade e atraso, estímulos à participação democrática e aspectos que propiciam o afastamento do cidadão/eleitor da vida política nacional. Há nele tecnologias contemporâneas convivendo com velhas culturas que se manifestam em tentativas de compra de votos, em boa hora combatida por lei de iniciativa popular. Aspecto de nossa legislação eleitoral merecedor de severa crítica e análise profunda, com vistas à sua mudança é, certamente a existência de uma miríade legislativa, um complexo normativo distribuído por diversos diplomas legais, a exigir codificação, harmonização e simplificação, pois qualidade fundamental de um sistema eleitoral é que ele seja compreensível pelos cidadãos e o procedimento eleitoral respectivo seja ágil e célere, em respeito ao princípio constitucional da duração do razoável processo (TOFFOLI, 2014).

Recentemente, foi aprovada a Lei nº 12.891/2013, conhecida como Minirreforma Eleitoral, que altera algumas regras eleitorais. Alvo de duras críticas, essa alteração foi tida como tímida por não tratar de reformas mais profundas e necessárias no sistema eleitoral. Para alguns críticos,

como o deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB), em declaração extraída de matéria do *Jornal O Povo* (MAZZA, 2013), a proposta foi um retrocesso do que foi reivindicado pelos brasileiros, reforçando que nem de minirreforma deveria ser chamada.

Fica claro que a sociedade brasileira clama por mudanças no Direito Eleitoral, apesar da alta tecnologia do processo eleitoral. Na visão de Gomes (2011, p. 100), no Eleitoral, mais do que em qualquer outro ramo do Direito, impõe-se o permanente aprimoramento do sistema, de sorte que a realidade possa um dia entrar em perfeita sintonia com a ideia de democracia. Isso implica renovação de práticas e mudanças sempre.

3 Considerações finais

Conforme explicitado, a Justiça Eleitoral brasileira é uma Justiça especializada que sempre buscou atuar de forma independente de modo a propiciar pleitos cada vez mais imunes a fraudes. Entretanto, nem sempre houve uma atuação independente dessa Justiça, já que a democracia do país sofreu lacunas com os governos ditatoriais, que inclusive aboliram o processo eleitoral democrático. Desde a sua criação, a Justiça Eleitoral vem se transformando na busca do aprimoramento da democracia de modo que, ao longo dos anos, as leis eleitorais foram codificadas e alteradas e novas tecnologias foram inseridas por esse segmento do Poder Judiciário.

O presente estudo teve como escopo compreender se os avanços na tecnologia contribuíram para o progresso do Direito Eleitoral brasileiro. Para tanto, inicialmente, foi realizado um registro histórico da legislação eleitoral no Brasil, desde a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, até o atual Código Eleitoral brasileiro, datado de 1965. Viu-se que as normas eleitorais foram se transformando juntamente com as constituições até o advento do atual Código Eleitoral, que foi concebido ainda no governo ditatorial e vem sofrendo edições desde então.

Em seguida, foi realizado estudo de como se deu a inserção da tecnologia pela Justiça Eleitoral. Pôde-se perceber que o legislador sempre teve a intenção de trazer inovações tecnológicas à Justiça Eleitoral,

desde a sua instituição em 1932, com o principal objetivo de aniquilar as fraudes do processo eleitoral. Entretanto, somente a partir de 1986 é que se iniciou de fato a informatização da Justiça Eleitoral, trazendo progresso às eleições no Brasil e visibilidade no cenário mundial.

Por fim, foi realizado um comparativo dessa evolução tecnológica e as modificações nas leis eleitorais. Viu-se que há um abismo entre a revolução tecnológica dos últimos anos e a legislação eleitoral, ainda de 1965, que sofre constantes alterações a cada novo pleito. Além disso, já tramita no Congresso projeto de novo Código Eleitoral, tendo em vista a defasagem do Código de 1965.

É fato que a Justiça Eleitoral brasileira revolucionou o processo eleitoral, inclusive exportando sua experiência para diversos países. Infelizmente, não se pode dizer o mesmo do Direito Eleitoral, que ainda tem como principal fonte um Código datado de 1965, editado sob a égide de um governo ditatorial. Até mesmo a promulgação da Constituição Federal de 1988 não levou a um novo ordenamento eleitoral, o que faz com que a cada novo pleito haja a edição de resoluções que se adéquam às mudanças trazidas pela evolução tecnológica. Essas constantes mudanças trazem verdadeiro descrédito ao ordenamento, o que demonstra a grande necessidade de se fazer também uma revolução no Direito Eleitoral brasileiro.

Espera-se que um novo Código Eleitoral venha suprir essas lacunas no ordenamento, trazendo maior segurança jurídica ao processo eleitoral. Urge a necessidade de alterações relevantes que de fato venham acompanhar as inovações tecnológicas, já que o código vigente, ultrapassado se comparado ao atual estado de modernização em se encontra a Justiça Eleitoral, não teria como prever tantos avanços. Tais mudanças deverão englobar tanto os detalhes técnicos quanto o combate à fraude eleitoral, principal missão da Justiça Eleitoral.

Referências

ADÃO, J. *Perda de cargo eletivo pela desfiliação partidária.* Resolução-TSE nº 22.610 de 25/10/1997: análise de sua constitucionalidade. 2009. Monografia submetida à Universidade Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, 2009.

ANDRADE. A. B. *Sistema eleitoral brasileiro*: condições de elegibilidade. 2009. Monografia apresentada para aprovação no curso de especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo da Câmara dos Deputados. Brasília. 2009.

BRASIL. *Decreto nº 21.076*, de 24 de fevereiro de 1932. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=33626>. Acesso em: 13 jan. 2014.

CANDIDO. J. J. *Direito Eleitoral brasileiro.* 6. ed. São Paulo: Edipro, 1996.

GOMES, J. J. Biometria e controle jurídico-social de fraude eleitoral. *Estudos Eleitorais,* Brasília, v.1, n.1, p.93-101. 2011.

GOMES, S. de C. *Crimes eleitorais.* 4. ed. Editora: Revista dos Tribunais, 2010.

LOPES, L. D. S. *Sistema eleitoral do Brasil.* Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11430>. Acesso: 29 jan. 2014.

MACEDO. R. G. *A cultura do voto eletrônico no Brasil:* contribuição tecnológica para a democracia e comunicação pública. Disponível em: <www.ipea.gov.br/panam/pdf/GT4_Art3_Gondo.pdf >. Acesso em:2 fev. 2014.

MAZZA, C. Reforma eleitoral tímida, com muita demora e poucos avanços efetivos. *Jornal O Povo*. 10 out. 2013. Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/politica/2013/10/26/noticiasjornalpolitica,3153254/reforma-eleitoral-timida-com-muita-demora-e-poucos-avancos-efetivos.shtml>. Acesso em:3 fev. 2014.

PORTO, W. C. *O voto no Brasil.* Fragmentos da memória do Tribunal Regional do Ceará, Fortaleza, 2003.

RAMAYANA, M. *Direito Eleitoral.* 8. ed. Bauru-SP: Edipro, 1996.

_____. *Direito Eleitoral.* 8. ed. Niterói-RJ: Impetus, 2008.

TAVARES, A. R.; MOREIRA, D. R. R. O voto eletrônico no Brasil. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v.1, n.1, p.9-32. 2011.

TOFFOLI, D. *Comissão de juristas encarregada de elaborar anteprojeto de novo Código Eleitoral.* Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/novoce/>. Acesso: 03 fev. 2014.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ. *Fragmentos da memória do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará.* Fortaleza: TRE/CE, 2003, 296p.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS. *Memorial da Justiça Eleitoral de Goiás.* TRE/GO, 2014. Disponível em: <http://apps.tre-go.jus.br/internet/eje/progr_memorial.htm>. Acesso em: 13 jan. 2014.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA. *A votação eletrônica moderna.* Santa Catarina: TRE/SC, 2014. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/eleicoes/urna-eletronica/a-informatizacao-do-processo-eleitoral/historico/index.html>. Acesso em: 13 jan. 2014.

_____. *Histórico.* Santa Catarina: TRE/SC, 2014. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/institucional/justica-eleitoral/historico/>. Acesso em: 29 jan. 2014.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO MARANHÃO. *Recadastramento eleitoral biométrico:* histórico. TRE/MA, 2014. Disponível em: <http://www.tre-ma.jus.br/eleitor/recadastramento-eleitoral-biometrico>. Acesso em: 1º fev. 2014.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. *Voto eletrônico* –Edição Comemorativa – 10 anos da urna eletrônica, 20 anos do cadastramento eleitoral. Centro de memória da Justiça Eleitoral do RS: 2006. Disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br/upload/20/Voto_Eletronico.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2014.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Biometria.* TSE, 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/biometria-e-urna-eletronica/biometria-1>. Acesso em: 1º fev. 2014.

_____. *Código Eleitoral.* TSE, 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/codigo-eleitoral>. Acesso em: 29 jan. 2014.

_____. *Informatização da Justiça Eleitoral brasileira.* TSE, 2014. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/votoeletronico/informatizacao.htm>. Acesso em: 13 jan. 2014.

A APLICABILIDADE DA LC Nº 135/2010 NO COMBATE À CORRUPÇÃO[1]

THE APPLICABILITY OF THE SL 135/2010 IN COMBATING CORRUPTION

SHEILA MELINA GALSKI SCHIO[2]
NATALIA GIMENES PINZON[3]

RESUMO

O presente artigo tem por escopo analisar a aplicabilidade das modificações incluídas pela lei conhecida como Lei da Ficha Limpa à LC nº 64/1990 no combate à corrupção. A proposta trazida pela

[1] Artigo recebido em 5 de agosto de 2014 e aceito para publicação em 26 de agosto de 2014.

[2] Bacharel em Direito, assessora na Procuradoria Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.

[3] Especialista em Ciências Penais pela PUC/RS; mestre em Ciências Criminais pela PUC/RS; e professora do curso de Direito da Faculdade de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (Fadergs).

LC nº 135/2010, de melhorar nosso quadro político, causou grande comoção na sociedade, razão que nos leva a estudá-la a fim de aferir seus benefícios. Com relação ao texto legal em si, será analisada sua abrangência conforme as opiniões dos doutrinadores e as decisões dos tribunais. Estudaremos as hipóteses de inelegibilidade e as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal quanto à aplicação do princípio da anualidade e a constitucionalidade da LC nº 135/2010. Por fim, será demonstrada a contribuição trazida pela LC nº 135/2010 no combate à corrupção tão arraigada em nossa República.

Palavras-chave: Lei da Ficha Limpa. LC nº 135/2010. Iniciativa popular. Inelegibilidade. Combate à corrupção.

ABSTRACT

The present article aims to analyze the applicability of the modifications included by the law known as Ficha Limpa Law to the SL 64/90 in combating corruption. The proposal introduced by the SL 135/2010 of improving our political framework has caused great commotion, that is the reason why we have studied it in order to gauge its benefits. Regarding the legal text, it will be analyzed it extent according to the indoctrinators' opinions and the court decisions. Thereby, we will study either the hypotheses of ineligibility and the decisions rendered by the Federal Supreme Court will be analyzed about the application of the Annuality Principle and the Constitutionality of the SL 135/2010. Finally, it will be demonstrated the possible contribution brought by the SL 135/10 in combating corruption that is deeply rooted in our Republic.

Keywords: Ficha Limpa Law. SL N. 135/2010. Popular initiative. Ineligibility. Corruption combating.

1 Introdução

A lei objeto desta pesquisa, Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, batizada popularmente de Lei da Ficha Limpa, repercutiu intensamente na sociedade em geral. Seu projeto foi apresentado ao

Congresso Nacional por meio de iniciativa popular e contou com a assinatura de 1,6 milhão de pessoas. A mobilização da população em prol dessa lei foi impulsionada pela esperança em ver reduzida a corrupção a partir da melhora de nosso quadro de representantes.

O presente artigo tem o intuito de averiguar se a Lei da Ficha Limpa produzirá efeitos favoráveis em nossa longa batalha contra a corrupção. De forma específica, o objetivo é analisar as modificações inseridas na LC nº 64/1990 pela LC nº 135/2010 em um contexto de combate à corrupção que, desde as primeiras manifestações políticas, assola nosso país.

A fim de compreendermos os benefícios trazidos pela nova lei, faz-se necessário analisar as condutas por ela repelidas e os benefícios que daí emergem. A LC nº 135/2010 funciona como um filtro, pois impede de candidatarem-se aqueles que não se demonstrem dignos de um mandato conferido pelo povo.

Salienta-se que o método utilizado na produção do presente trabalho é aquele conhecido como dedutivo, o qual parte de uma premissa maior, geral, e se afunila até chegar a argumentos mais específicos, particulares. Para tanto, inicia-se com a análise da proposição da lei pela iniciativa popular, passa pelas modificações inseridas na LC nº 64/1990, pela posição do Supremo Tribunal Federal (STF), até chegar a uma ponderação conclusiva sobre a possibilidade da existência de benefícios trazidos pela Lei da Ficha Limpa no combate à corrupção e quais seriam eles. Dentre as técnicas de pesquisa empregadas, podemos referir consultas à legislação vigente, à bibliografia e à jurisprudência.

Assim, entende-se restar demonstrada a necessidade de maior conhecimento da LC nº 135/2010 com seus aspectos inovadores, como a inexigência do trânsito em julgado e a expectativa por ela gerada na diminuição dos episódios de corrupção. Propondo-se a perquirir possíveis respostas para as questões aqui aventadas, é que se desenvolve o presente artigo.

2 O surgimento da Lei da Ficha Limpa pela iniciativa popular

A iniciativa popular está elencada em nossa Constituição como uma das formas pelas quais o povo exerce sua soberania, estando prevista, mais precisamente, em seu art. 14, inciso III (CÂNDIDO, 2003, p. 33). Os requisitos exigidos para a apresentação de projeto de lei por meio da iniciativa popular estão elencados no art. 61, § 2º, da Constituição Federal, devendo ser "[...] subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com nada menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles".

A Lei da Ficha Limpa recebeu apoio de instituições como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), associações de magistrados, membros do Ministério Público, da imprensa e de todos que impulsionaram, de algum modo, a aprovação do projeto de lei. Perante tantas manifestações favoráveis, não é de se surpreender que a Lei da Ficha Limpa não só alcançou o número de assinaturas necessárias para sua proposição por meio da iniciativa popular como ultrapassou tal número, alcançando mais de 1,6 milhão de assinaturas.

Tamanha demonstração de apoio pela população somente ressalta a indignação do povo brasileiro perante os vergonhosos e recorrentes episódios de corrupção e descaso protagonizados pelos representantes de nossa população. Essas mobilizações são movidas pela vontade de mudar a lamentável situação política do país.

O escopo da nova lei sempre foi restringir o acesso à capacidade eleitoral passiva dos que tiverem vida pregressa incompatível com a de um representante do povo (ZILIO, 2010, p. 593), sendo considerada por muitos como norma protetora do princípio da moralidade. Segundo Coelho (2010, p. 56), "aqueles que não possuírem vida pregressa e comportamento compatíveis são desonerados dessa árdua e relevante tarefa de definir os rumos da coletividade".

Por sua vez, as inelegibilidades são a razão de ser da Lei da Ficha Limpa. É por meio de sua imposição que essa lei tenciona melhorar

nosso quadro político. Destaca-se que elegibilidade e inelegibilidade não se confundem. Enquanto a primeira trata de requisitos positivos que o cidadão necessita preencher para concorrer ao cargo eletivo, os quais estão previstos no § 3º do art. 14 da Constituição Federal, como a nacionalidade brasileira, o pleno gozo dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição e a filiação partidária, a segunda é um requisito negativo, pois se refere à nódoa que um pretenso candidato não pode ostentar (SANSEVERINO, 2010, p. 200). Atualmente, a lei que dispõe sobre as hipóteses de inelegibilidade é a LC nº 64/1990, recentemente alterada pela LC nº 135/2010.

3 Modificações trazidas pela LC nº 135/2010 à LC nº 64/1990

A Lei da Ficha Limpa aumentou e enrijeceu o rol de inelegibilidades contido na LC nº 64/1990, além de trazer outras alterações. Dentre as mudanças sucedidas, podemos citar, de forma concisa:

a) alteração das alíneas *c, d, e, f, g* e *h* do inciso I do art. 1º, que preceituam as hipóteses geradoras de inelegibilidade;

b) alteração do art. 15 para incluir a decisão de órgão colegiado como apta a negar ou a cancelar o registro de candidatura ou tornar nulo o diploma expedido;

c) alteração do inciso XIV do art. 22, no qual a lei incluiu a ideia de que a representação julgada procedente, mesmo após a declaração dos eleitos, gera a inelegibilidade e a cassação do diploma;

d) ampliação do prazo de inelegibilidade para oito anos;

e) inclusão da interferência nos meios de comunicação dentre as causas geradoras de inelegibilidade não só para o candidato, mas para quem contribuiu para a prática vedada;

f) criação de novas restrições à capacidade eleitoral passiva, que vai da alínea *j* à *q;*

g) acréscimo dos §§ 4º e 5º ao art. 1º, sendo que o primeiro exclui do rol de crimes da alínea *e* os culposos, os de menor potencial ofensivo e os de ação penal privada, e o segundo traz ressalva à alínea *k*, que trata da renúncia para esquivar-se de processo administrativo nos casos de desincompatibilização para concorrer ou assumir mandato eletivo, a menos que se verifique fraude;

h) acréscimo dos arts. 26-A, 26-B, 26-C e seus parágrafos, que tratam da prioridade no andamento dos processos de desvio ou abuso de poder e a possibilidade de suspensão da inelegibilidade;

i) revogação do inciso XV do art. 22, pois a representação julgada procedente passou a gerar a cassação do diploma, mesmo após a proclamação dos eleitos, sendo desnecessário o envio de cópias da representação ao Ministério Público para ajuizar ação de impugnação de mandato eletivo.

Com a finalidade de garantir o cumprimento de seu objetivo, qual seja, barrar os que apresentem conduta incompatível com a de um representante do povo, a Lei da Ficha Limpa trouxe o art. 15 da LC nº 64/1990, que faz menção aos casos em que, declarado inelegível o candidato e havendo trânsito em julgado ou decisão emanada de órgão colegiado competente, seu pedido de registro de candidatura será indeferido ou negado, e, tendo sido expedido seu diploma de mandatário, este será declarado nulo. Em relação à possibilidade de a inelegibilidade incidir antes da ocorrência do trânsito em julgando, afastou-se a aplicação do princípio da presunção de inocência *in casu* por não estarmos diante de uma sanção, mas sim de um requisito exigido do cidadão que pretende candidatar-se. De acordo com Reis:

> Os que afirmam ser a inelegibilidade uma sanção se apegam a seus aspectos exteriores. Consideram que o fato de ela impedir o acesso de alguém ao registro válido da candidatura constitui uma punição, uma reprovação de uma conduta baseada num juízo de perfil condenatório. Não é isso, todavia, o que ocorre. Inelegibilidade não é uma sanção, é uma

> condição jurídica. Condição é um requisito para o exercício de um direito. Em muitas situações, o direito permite que se exija o preenchimento de certas exigências. Elas permitem verificar que o pretendente possui as qualidades esperadas pelo que detém a titularidade do bem ao qual quer ter acesso (REIS, 2012, p. 326).

A fim de evitar maiores prejuízos aos pretensos candidatos, o art. 26-C, inserido na LC nº 64/1990 pela LC nº 135/2010, traz previsão referente à possibilidade de suspensão da inelegibilidade nas hipóteses em que ainda não houve o trânsito em julgado por meio de medida em caráter cautelar, nos casos das alíneas *d*, *e*, *h*, *j*, *l* e *n* do inciso I do art. 1º da Lei de Inelegibilidade, quais sejam, abuso de poder econômico ou político, condenação criminal, corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha, conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais, improbidade administrativa ou simulação de desfazimento de vínculo conjugal (Ibid., p. 291).

A fim de evitar protelação, o § 1º do artigo em tela prevê que será dada preferência sobre todos os outros feitos ao recurso em que for concedido efeito suspensivo, com exceção do *habeas corpus* e do mandando de segurança. Nesse sentido, pode-se citar também o § 3º do art. 26-C da LC nº 64/1990, que reprime a prática de atos processuais com intuito unicamente protelatório mediante a revogação da suspensão, evitando que o julgamento do recurso estenda-se por tempo maior que o necessário e, assim, alargue indevidamente o efeito suspensivo por ele atribuído. A LC nº 135/2010 ainda traz disposição provisória, em seu art. 3º, ao possibilitar o aditamento dos recursos já interpostos, a fim de que possam requerer o benefício suspensivo de que trata o art. 26-C da Lei de Inelegibilidade, igualando-se, assim, os recorrentes.

3.1 Hipóteses de inelegibilidade enrijecidas pela Lei da Ficha Limpa

Dentre as hipóteses de inelegibilidade modificadas pela LC nº 135/2010, podemos referir a alínea *c* do inciso I do art. 1º da Lei de Inelegibilidade. Com relação a essa hipótese, foi estendido o período

de restrição à capacidade eleitoral passiva de três para oito anos. Seu enunciado prevê a incidência de inelegibilidade para governador, vice-governador de estado e do Distrito Federal e prefeito e vice-prefeito que perderem seus cargos por terem infringido os preceitos da Constituição Estadual ou da Lei Orgânica do Distrito Federal ou do município.

A perda de qualquer dos mandatos arrolados ocorre por meio do que se chama de *impeachment*, cujo propósito é averiguar a ocorrência de crime de responsabilidade. Nota-se que, entre os destinatários dessa alínea, não constam o presidente da República e seu vice, isso porquanto a sanção por eles sofrida, de acordo com o art. 52, parágrafo único da Constituição Federal, não é a inelegibilidade, mas, sim, a inabilitação.[4] Por fim, os que incidirem em tal hipótese de inelegibilidade carregarão a restrição pelo tempo restante de seu mandato e pelos oito anos que se seguirem.

A mudança exercida na alínea *d* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 consistiu no alargamento do prazo de inelegibilidade de três para oito anos e na possibilidade de esse obstáculo jurídico incidir sem a exigência de trânsito em julgado, bastando, para tanto, a existência de decisão proferida por órgão colegiado. Essa alínea trata das representações por apuração de abuso de poder econômico ou político julgadas procedentes pela Justiça Eleitoral. Nesses casos, os representados se tornam inelegíveis tanto para a eleição disputada quanto para as realizadas nos oito anos posteriores.

Nesse sentido, elucida Reis (Ibid., p. 257) que: "[...] é preciso ter presente desde logo que o abuso de poder a que se refere o dispositivo é só aquele dotado de finalidade eleitoral."Todavia, o inciso XVI do art. 22, inserido pela Lei da Ficha Limpa na LC nº 64/1990, determina que não mais seja exigida a efetiva demonstração da capacidade de a conduta vedada influir no resultado da eleição.

---

[4] [...] A inelegibilidade é *minus* em relação ao *plus* da inabilitação, que impede a nomeação e posse em cargos públicos e o acesso aos cargos de servidor público em geral […] (RAMAYANA, 2010, p. 311).

Quanto à inelegibilidade decorrente de condenação criminal, os delitos que a ensejam estão arrolados nos itens de 1 a 10 da alínea *e* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990. A Lei da Ficha Limpa produziu relevante modificação nessa alínea, pois introduziu as categorias criminais dos itens 3, 5, 6, 8, 9 e 10, aumentou as espécies de crimes previstas nos itens 2 e 7 e abrandou o item 4, visto que passou a exigir, além da existência de crimes eleitorais, que esses sejam punidos com pena privativa de liberdade. Da mesma forma, foi acrescido ao art. 1º da Lei de Inelegibilidade o § 4º no intuito de tornar cristalina a não abrangência, pela lei, dos crimes culposos, das contravenções penais e dos casos de ação penal privada.

Completando as mudanças trazidas, temos o aumento do prazo legal de três para oito anos e a possibilidade de a norma surtir seus efeitos a partir de decisão proferida por órgão judicial colegiado. Nesse ponto, é plausível alertar que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem entendido que as decisões do Tribunal do Júri[5] são capazes de gerar a inelegibilidade antes do trânsito em julgado. Quanto à possibilidade de crime tentado, tal especificação é irrelevante para a incidência da inelegibilidade, que incidirá da mesma forma.[6]

O termo *a quo* da inelegibilidade em comento somente ocorrerá depois de cumprida a sanção penal. Portanto, a inelegibilidade não flui concomitantemente ao período de cumprimento de pena; ao contrário, começará a fluir somente após a extinção desta e pelos oito anos seguintes (RAMAYANA, 2010, p. 318).

Outra especificidade que merece destaque é a incidência do prazo de inelegibilidade em períodos do processo penal, em que, havendo decisão colegiada, ainda não há cumprimento de pena ou este é apenas

[5] Recurso Especial Eleitoral nº 61.103, Acórdão de 21.5.2013, rel. Min. MARCO AURÉLIO MENDES DE FARIAS MELLO, rel. Min. designada LAURITA HILÁRIO VAZ, publicação: *Diário de Justiça Eletrônico (DJE)*, data 13.8.2013.

[6] Não é relevante se o delito se consumou ou restou tentado, a forma de seu cometimento ou grau de sanção. O critério é formal e enumerativo (GONÇALVES, 2010, p. 74).

provisório, o que não enseja a suspensão dos direitos políticos, devendo tais lapsos temporais ser subtraídos dos oito anos impostos pela norma.[7]

Por fim, temos a questão prescricional. A doutrina é pacífica em afirmar que a prescrição do ilícito penal só afasta a inelegibilidade quando atinge a prescrição punitiva prevista no art. 109 do Código Penal, ou seja, da ação penal, de modo que a penalidade nem mesmo venha a existir. Nos casos de prescrição da pretensão executória[8], retroativa ou superveniente, a inelegibilidade subsiste.

Em seguida, cita-se a alínea *f* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, que trata da inelegibilidade dos indignos ou incompatíveis com o oficialato. De acordo com o art. 36 do Estatuto Militar, o posto de oficial é exercido pelos militares em função de chefia, comando e direção, e a punição narrada encontra previsão no art. 142, § 3º, incisos VI e VII, da Constituição Federal, no art. 100 do Código Penal Militar e no art. 120, incisos I, II, III e IV, do Estatuto Militar (Lei nº 6.880/1980). Trata-se de matéria de competência da Justiça Militar, que, porém, gera efeitos na Justiça Eleitoral.

Segundo Cândido (2012, p. 134), Ramayana (2010, p. 320) e Zílio (2014, p. 201), ao contrário do que ocorre na alínea *e,* aqui a inelegibilidade não é superveniente à condenação imposta. Ambas fluem concomitantemente, pois a norma não trouxe determinação diversa expressa. Relativamente ao prazo da restrição, este foi expandido de quatro para oito anos em consonância com as demais alíneas.

---

[7] Cumpre, destarte, proceder a uma interpretação conforme a Constituição, para que, tanto na hipótese da alínea *e* como da alínea *l* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, seja possível abater, do prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos posterior ao cumprimento da pena, o período de inelegibilidade já decorrido entre a condenação não definitiva e o respectivo trânsito em julgado. (Supremo Tribunal Federal. Julgamento conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº 29 e nº 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578. Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16.2.2012, publicado em 29.6.2012).

[8] Na prescrição da pretensão executória ("da condenação") desaparece a pretensão executória ou o direito de execução. O condenado não terá de cumprir a pena, mas persistirão os demais efeitos da sentença condenatória (DELMANTO, 2010, p. 413).

Quanto à alínea *g* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, houve mudanças no prazo de restrição à capacidade eleitoral passiva, que incidia durante cinco anos e agora dura oito anos, e, além disso, passou a abranger expressamente os ordenadores de despesa, inclusive quando estiverem no exercício do mandato. A alínea em estudo exige a configuração de vários fatos para emanar seus efeitos, ou seja, a existência de contas julgadas rejeitadas por conterem irregularidade insanável, devendo a irregularidade detectada ser capaz de amoldar-se ao conceito de improbidade administrativa[9], a qual deve ter sido praticada dolosamente. Por fim, para que incida a inelegibilidade, todo esse conjunto de fatos deve ser reconhecido por decisão irrecorrível de órgão competente (GOMES, 2011, p. 181).

A alínea *h*, da mesma forma que a alínea *d*, ambas do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, tenciona punir o abuso de poder econômico e político. A diferença entre elas reside em seus agentes. Enquanto a segunda dirige-se aos candidatos ou aos eleitos como representantes do povo, a primeira trata dos "detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiem a si ou a terceiros". Nesse ponto, a influência da nova lei foi no alongamento do prazo de inelegibilidade de três para oito anos após o pleito, independentemente da eleição ou não do candidato e da desnecessidade de trânsito em julgado para sua incidência, sendo suficiente a existência de decisão emanada por órgão judicial colegiado.

A previsão transcrita na alínea *j* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 não era contemplada pela LC nº 64/1990, tendo sido, em sua totalidade, inserida pela Lei da Ficha Limpa. O intuito é refrear a corrupção eleitoral, a captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/1997), a captação ou os gastos ilícitos de recursos de campanha (art. 30-A

[9] Consiste a improbidade administrativa na atuação de forma desonesta do agente público ou do particular, respectivamente, no desempenho da função ou numa eventual relação mantida com a administração pública. Pressupõe uma conduta em detrimento de valores, juridicamente tutelados, expostos na lei que a disciplina. Sempre que se falar em improbidade, no Direito brasileiro, há necessidade da visualização de uma conduta violadora da norma que a descreve. Por meio da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o Direito brasileiro passou a dedicar especial atenção à improbidade, definindo-a e descrevendo as condutas que a tipificam com a enumeração das respectivas sanções […] (PINTO, 2008, p. 387).

da Lei nº 9.504/1997) e as condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral (art. 73 ss. da Lei nº 9.504/1997), ou seja, infrações já previstas pela legislação eleitoral, mas, até então, incapazes de gerar inelegibilidade. Preza-se aqui a igualdade na corrida eleitoral.

A norma almeja como destinatários os candidatos, compreendidos como aqueles que tiveram deferido seu pedido de registro de candidatura e aqueles que já estão no exercício de mandato público. Ademais, em homenagem ao princípio da proporcionalidade, quando as infrações resultarem em mera imposição de multa, não haverá incidência de inelegibilidade (GOMES, 2011, p. 175).

A alínea *k*, por sua vez, dirige-se ao presidente da República, ao governador de estado e do Distrito Federal, ao prefeito e aos integrantes do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais e coíbe a prática comum de renunciar ao mandato para desvencilhar-se de investigações e processos. Assim, a partir do oferecimento de representação ou de petição que enseje a abertura de processo por infringência à Constituição Federal, à Constituição estadual, à Lei Orgânica do município ou à do Distrito Federal, o candidato que renunciar a seu cargo tornar-se-á inelegível para o pleito realizado até o fim de seu mandato e nos oito seguintes (RAMAYANA, 2010, p. 333).

É necessário ressalvar que, nos casos de desincompatibilização[10] para candidatar-se ou assumir outro mandato, não se aplica a norma em análise. Entretanto, nos termos do § 5º do art. 1º da LC nº 64/1990,

[10] Esta consiste na desvinculação ou no afastamento do cargo, emprego ou função públicos, de maneira a viabilizar a candidatura. [...] A finalidade deste instituto é evitar o quanto possível que candidatos ocupantes de cargos públicos coloquem-nos a serviço de suas candidaturas, comprometendo não só os desígnios da administração pública, no que concerne aos serviços que devem ser prestados com eficiência à população, como também o equilíbrio e a legitimidade da eleição (GOMES, 2011, p. 150); [...] exige-se do eleitor interessado que ele não esteja, durante o tempo fixado pela norma, exercendo nenhum cargo público ou político, ou atuando em direção de entidade de classe, ou não possua parentesco com ocupantes de cargos eletivos do Poder Executivo. [...] Incompatível é o nacional que não se desincompatibilizou, ou porque não se afastou do cargo que ocupava, ou porque do mandato eletivo não se afastou o seu parente que o exercia (COSTA, 2013, p. 133).

caso comprovada a ocorrência de fraude, haverá incidência da inelegibilidade em comento.

O preceito exposto na alínea *l* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 tem por base o art. 15, inciso V, da Constituição Federal, que permite a punição da improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992) por meio da suspensão de direitos políticos. Necessária aqui a coexistência de ato de improbidade lesivo ao patrimônio e enriquecimento ilícito (CASTRO, 2014, p. 205). A restrição à capacidade eleitoral passiva é de oito anos e só começará a incidir após o cumprimento da pena de suspensão aos direitos políticos, decorrente dessas espécies de ações (GOMES, 2011, p. 192). Destaca-se não haver necessidade de que a conduta resulte em possível alteração no resultado da disputa eletiva. A fim de evitar interpretações distorcidas, a LC nº 64/1990, em seu art. 22, inc. XVI, traz, expressamente, essa ressalva.

Aqueles que forem expulsos de sua profissão por infração ético-profissional, tendo sido emitida decisão pelo órgão profissional competente, restarão inelegíveis por oito anos, nos termos da alínea *m* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, salvo se a exclusão houver sido anulada ou suspensa pelo Judiciário. Zílio (2014, p. 231) sustenta que a contagem do prazo, nos casos em que a decisão é administrativa, inicia-se a partir desta. Considerando não haver homogeneidade entre os estatutos profissionais, não se pode definir precisamente quais atos geram expulsão. De qualquer forma, é coerente exigir certa gravidade na falta cometida, bem como assegurar a observância do contraditório e a ampla defesa (RAMAYANA, 2013, p. 337).

Já a alínea *n* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990 trata dos que se divorciarem, dissolverem sua união estável ou simularem sua ocorrência a fim de não incidirem em condição de inelegibilidade. Percebe-se que o escopo do texto legal é proteger o art. 14, § 7º, da Constituição Federal, o qual torna inelegível o cônjuge dos representantes do Executivo nos territórios abrangidos pelo cargo.

São casos em que o casal rompe o vínculo ou finge romper perante a Justiça, mas continua de fato sua união. A declaração da existência de simulação é feita pela Justiça Comum, na Vara de Família, e, em se

tratando de decisão proferida por órgão colegiado, será o marco inicial da imposição da inelegibilidade que perdurará por oito anos (GOMES, 2011, p. 195).

Imediatamente após, a LC nº 64/1990 traz a inelegibilidade preceituada em seu art. 1º, inciso I, alínea *o*. De acordo com essa alínea, os que forem punidos com demissão do serviço público, fundada em processo administrativo ou judicial, estarão impossibilitados de serem eleitos pelos próximos oito anos. A restrição é contada da data da decisão sancionatória, e a existência de suspensão ou anulação do ato pelo Poder Judiciário obsta a incidência da inelegibilidade (CASTRO, 2014, p. 208).

Com relação à alínea *p* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, a restrição à capacidade passiva recai sobre os que realizarem doações consideradas ilegais pela legislação eleitoral e abrange tanto as pessoas físicas quanto os dirigentes responsáveis pelas pessoas jurídicas. Como exemplos de doação ilegal, podem-se citar as doações acima do limite imposto pelos arts. 23 e 81 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições). A inelegibilidade perdurará pelo período de oito anos e, para surtir efeito, exige apenas a existência de decisão emanada de órgão colegiado.

O art. 1º, inciso I, alínea *q* da LC nº 64/1990 tem como destinatários os magistrados e membros do Ministério Público punidos com a perda de seu cargo, os quais ficarão inelegíveis pelo prazo de oito anos ainda que peçam exoneração ou aposentem-se voluntariamente a fim de esquivarem-se de processo administrativo disciplinar (GOMES, 2011, p. 295).

Da análise das alíneas do art. 1º, inciso I, da LC nº 64/1990, modificadas pela Lei da Ficha Limpa, nota-se a maior abrangência conferida à norma com a inclusão de novas hipóteses de inelegibilidade, alcançando, assim, maior número de sujeitos. Ademais, chamam a atenção a incidência imediata da inelegibilidade diante da existência de decisão colegiada proferida por órgão competente e o alargamento e padronização do período de inelegibilidade para oito anos, coincidindo com o mandato mais longo existente em nossa política, qual seja, o de senador da República.

4 Princípio da anualidade e constitucionalidade da norma

Após a promulgação da Lei da Ficha Limpa, ganharam destaque as questões envolvendo sua adequação ao princípio da anualidade e constitucionalidade. Com relação ao alinhamento da norma com a Constituição Federal, discutiu-se principalmente a inexigibilidade do trânsito em julgado para a incidência da inelegibilidade e sua possibilidade de retroagir.

O art. 5º da LC nº 135/2010 dispõe, expressamente, que a entrada em vigor da Lei da Ficha Limpa ocorreu na data de sua publicação no Diário Oficial da União, portanto, em 7 de junho de 2010. Todavia, diversos juristas arguiram que a aplicação da lei para a eleição ocorrida naquele mesmo ano ocasionaria ferimento ao princípio da anualidade, positivado no art. 16 da nossa Carta Magna.

É necessário frisar que nem todas as normas eleitorais são submetidas ao princípio da anualidade ou anterioridade anual, mas somente aquelas alteradoras do processo eleitoral, como cristalinamente previsto na Constituição Federal. Isso ocorre porque, um ano antes da eleição, os partidos que desejarem participar do pleito precisam estar com seus estatutos registrados junto ao TSE, e os candidatos necessitam tanto comprovar domicílio eleitoral na circunscrição para a qual desejam concorrer quanto estar filiados a partido político.

A Suprema Corte, ao decidir pela aplicação do princípio da anualidade no tocante à Lei da Ficha Limpa, alterou seu entendimento anterior, uma vez que a LC nº 64/1990 entrou em vigor no ano de sua promulgação e foi considerada apta para surtir efeitos já no pleito realizado naquele mesmo ano. Nesse sentido é o RE nº 129.392/DF, de relatoria de Sepúlveda Pertence. Entretanto, com a LC nº 135/2010, foi diferente. No julgamento do RE nº 633.703/MG pelo STF, este, por maioria de votos, alterou seu posicionamento e proferiu decisão em sentido diverso, conforme se observa em trecho da ementa:

> O art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos. [...] Não há como conceber causa de inelegibilidade que não restrinja a liberdade de acesso aos cargos públicos, por parte dos candidatos, assim como a liberdade para escolher e apresentar candidaturas por parte dos partidos políticos. E um dos fundamentos teleológicos do art. 16 da Constituição é impedir alterações no sistema eleitoral que venham a atingir a igualdade de participação no prélio eleitoral. [...] Recurso extraordinário conhecido para: [...] *b) dar provimento ao recurso, fixando a não aplicabilidade da Lei Complementar nº 135/2010 às eleições gerais de 2010.*" (RE-STF nº 633.703, rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23.3.2011, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO *DJE* - 18.11.2011) (grifo nosso).

Assim, a aplicação da Lei da Ficha Limpa foi postergada para as eleições municipais de 2012. Importante frisar que a lei é válida desde a sua promulgação, em 2010, mas somente pôde passar a produzir seus efeitos após o transcurso de um ano. Como em 2011 não houve eleição, só pôde gerar efeitos no pleito seguinte, portanto, nas eleições de 2012.

Dessa forma, a lei existia e era válida já na eleição de 2010, no entanto, não lhe foi permitido gerar consequências no plano social, o que a tornava ineficaz. A decisão do STF, ao adiar a aplicação da Lei da Ficha Limpa para o pleito de 2012, suspendeu sua capacidade de gerar eficácia jurídica no que tange à eleição que se seguiu à promulgação da norma. Consoante Mello (1994, p. 63-64), é possível que uma lei esteja em vigor sem ser considerada eficaz: "nada impede que uma determinada norma jurídica seja promulgada com vigência e incidências imediatas, mas estabelecendo que os órgãos responsáveis somente a poderão aplicar dentro de certo prazo."

Essa última hipótese relaciona-se perfeitamente ao que ocorreu com a LC nº 135/2010, quando os órgãos judiciais foram impedidos pela decisão da Suprema Corte de aplicá-la de imediato aos pedidos de registro de candidatura do pleito de 2010. Pode-se dizer, assim, que a capacidade da lei de emanar seus efeitos no plano social somente se concretizou no pleito eleitoral de 2012.

Já quanto à constitucionalidade da norma, o STF manifestou-se no julgamento conjunto da ADI nº 4.578 e das ADCs nºs 29 e 30. Em seu voto, o relator Luiz Fux decidiu que a possibilidade de alargar o período de inelegibilidade daqueles que tiveram sua capacidade eleitoral passiva restringida antes do surgimento da lei, a fim de adequá-lo à norma eleitoral atualmente em vigor, em nada fere a Constituição. Trata-se, assim, de caso típico de retrospectividade. Canotilho (2010, p. 260) diferencia a retroatividade autêntica, vedada por nossa Carta de Direitos, da chamada retroatividade inautêntica ou retrospectividade, admitida por nosso sistema constitucional. Na retroatividade autêntica, "uma norma pretende ter efeitos sobre o passado", enquanto, na retrospectividade, "[...] uma lei, pretendendo vigorar para o futuro (eficácia *ex nunc*), acaba por tocar em situações, direitos ou relações jurídicas desenvolvidos no passado, mas ainda existentes."

O relator entendeu que não há direito adquirido à candidatura, ao contrário, para alcançá-lo, é necessário proceder ao registro de candidatura junto à Justiça Eleitoral. Temos, assim, que a retrospectividade da Lei da Ficha Limpa não acarretará nenhuma mudança em eleições anteriores ao seu surgimento, apenas adequará a possibilidade de candidatura nas eleições que a sucederem, ampliando os prazos dos casos em que a inelegibilidade já incidiu, a fim de adequá-los à lei vigente no momento do registro de candidatura, qual seja, a LC nº 135/2010.

Seguindo-se com os demais pontos enfrentados, temos a declaração de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade elencadas nas alíneas *c*, *d*, *f*, *g*, *h*, *j*, *k*, *m*, *n* e *o* da LC nº 135/2010, bem como a declaração de que as alíneas *e* e *l* do mesmo diploma legal são parcialmente constitucionais, apenas para admitir que o prazo de oito anos de inelegibilidade possa ser subtraído do período que vai da condenação até seu trânsito em julgado.

Pelo exposto, resta claro que a decisão proferida pela Suprema Corte, ao declarar a constitucionalidade da LC nº 135/2010, conferiu-lhe credibilidade para ser aplicada pelos juízos, bem como delimitou sua perfeita aplicação, como no caso da retroatividade inautêntica e da contagem do período de inelegibilidade durante o lapso que compreende a decisão condenatória e o trânsito em julgado. Desse modo, a Lei da Ficha Limpa

obteve chancela para surtir seus efeitos, alicerçada na carta branca recebida pelo STF, e, em 2014, será pela primeira vez aplicada em eleições gerais.

5 Conclusão

A criação da LC nº 135/2010, por meio de iniciativa popular, demonstrou o repúdio da população brasileira aos políticos corruptos e a sua indignação com os recorrentes e vergonhosos episódios de descaso e "assalto" aos bens públicos. De modo geral, o intuito da norma é servir como um filtro aos pedidos de candidatura, a fim de verificar se o pretenso candidato a representante do povo tem vida pregressa digna do cargo que pretende ocupar. Sem dúvida, ao ser posta em prática, a norma trará efeitos benéficos no combate à corrupção, pois estará barrando aqueles que, em sua vida pregressa, demonstraram não ter moralidade suficiente para ocupar um cargo político-eletivo.

Da análise do texto da LC nº 135/2010, percebe-se que as modificações por ela inseridas na chamada Lei de Inelegibilidade foram bastante relevantes, visto terem sido criadas novas hipóteses de inelegibilidade, aumentado seu período de incidência, e ter tornado possível que a norma surta efeitos sem a necessidade do trânsito em julgado, bastando, para tanto, haver condenação por órgão judicial colegiado. Houve, portanto, um enriquecimento da LC nº 64/1990, que, desde a eleição de 2012, passou a vigorar com as modificações sofridas.

A lei traz a expectativa de renovação entre os atuais representantes políticos, o que, a princípio, demonstra ser capaz de produzir reflexos positivos em todo o nosso sistema político, visto que, desde já, dá fim a diversas farras políticas, como a renúncia ao mandato eletivo para fugir de punições. É claro que, apesar de sua força na redução da corrupção, a lei não é capaz de extirpá-la de vez de nosso sistema político, no entanto é um grande passo rumo à democracia que almejamos. A Lei da Ficha Limpa dá o exemplo de conduta que não esperamos e repudiamos em nossos governantes. Quem sabe, assim, no futuro, os que chegarem ao poder serão pessoas realmente preocupadas com a nação, e não com seus próprios interesses ou com os interesses de uma minoria.

Contudo, a consolidação da Lei da Ficha Limpa exige permanente fiscalização pela sociedade, a fim de não cair em desuso, como já ocorreu com outras leis. O Judiciário é incapaz de fiscalizar a aplicação da lei sozinho, portanto, é necessário que os cidadãos colaborem no controle do respeito à nova legislação, principalmente denunciando os casos de inelegibilidade que chegarem até seu conhecimento. Desse modo, conclui-se que, desde que seja mantida a aplicação da norma em estudo nas eleições gerais de 2014 e nas próximas, da mesma forma como se deu no pleito de 2012, certamente será uma aliada no combate à proliferação da corrupção no âmbito político.

Referências

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 jul. 2014.

_____. *Decreto-Lei nº 1.001*, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm>. Acesso em: 28 jul. 2014.

_____. *Lei Complementar nº 64*, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 28 jul. 2014.

_____. *Lei Complementar nº 135*, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos

de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 28 jul. 2014.

_____. *Lei nº 6.880*, de 9 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm>. Acesso em: 28 jul. 2014.

COELHO, Marcos Vinicius Furtado. As mudanças de paradigmas decorrentes da lei complementar n. 135. In: CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno; REIS, Márlon Jacinto. (Coords.). *Ficha Limpa*: interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular. Bauru, SP: EDIPRO, 2010.

Cândido, Joel José. *Direito Eleitoral brasileiro.* 15. ed. São Paulo: EDIPRO, 2012.

_____. *Inelegibilidades no Direito brasileiro*. 2. ed. Bauru: EDIPRO, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2010.

CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

COSTA. Adriano Soares. *Instituições de Direito Eleitoral.* 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

DELMANTO, Celso et al. *Código Penal comentado*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral.* 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Os crimes que geram inelegibilidade. In: CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; REIS, Márlon Jacinto. (Coords.). *Ficha Limpa*: interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular. Bauru, SP: EDIPRO, 2010.

MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico.* 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de metodologia da pesquisa do Direito.* 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral:* improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral.* 11. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

REIS, Márlon. *Direito Eleitoral brasileiro*. Brasília: Alumnus, 2012.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. *Direito Eleitoral.* 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

SENADO FEDERAL. *Parecer nº 571/2010 da Comissão de Constituição e Justiça.* Diário do Senado Federal nº 74. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=533#>. Acesso em: 5 ago. 2014.

ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral:* noções preliminares, elegibilidade, inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas) e ações eleitorais. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014.

_____. *Direito Eleitoral:* noções preliminares, elegibilidade, inelegibilidade e processo eleitoral. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

O JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO ELEITORAL E A VEDAÇÃO IMPOSTA AO JUIZ SINGULAR COM FUNDAMENTO NO ART. 267, § 6°, DO CÓDIGO ELEITORAL: UMA NECESSIDADE DE REINTERPRETAÇÃO COMPATÍVEL COM O PRINCÍPIO DA CELERIDADE[1]

THE JUDGEMENT OF ADMISSIBILITY OF ELECTION APPEAL AND THE PROHIBITION IMPOSED TO SINGLE JUDGE

[1] Artigo recebido em 30 de abril de 2014 e aceito para publicação em 27 de junho de 2014.

BASIS IN ART. 267, § 6º, THE ELECTORAL CODE: A NEED FOR REINTERPRETATION COMPATIBLE WITH THE PRINCIPLE OF CELERITY

ULISSES BEZERRA POTIGUAR NETO[2]

RESUMO

Discorre sobre a relevância do princípio da celeridade no Direito Eleitoral. Analisa a relação entre o juízo de admissibilidade do recurso eleitoral e a interpretação do art. 267, § 6º, do Código Eleitoral. Aborda os problemas práticos derivados da proibição imposta ao juiz singular e sugere uma releitura compatível com a presteza almejada pelo ordenamento juseleitoral.

Palavras-chave: Princípio da celeridade. Juízo de admissibilidade. Recurso eleitoral. Juiz singular.

ABSTRACT

Analyzes the relevance of the principle of celerity in the electoral law. Proceed to investigate the relationship between the judgment of admissibility of the electoral appeal and the interpretation of art. 267, § 6º, the Electoral Code. Addresses the practice questions caused by

[2] Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Campus Ceres/Caicó e técnico judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte.

prohibition imposed to single judge and suggest a rereading compatible with the desired agility by electoral system.

Keywords: Principle of celerity. Judgment of admissibility. Electoral appeal. Single judge.

1 Introdução

Entre os princípios informadores do Direito Eleitoral, o postulado da celeridade (art. 5º, inciso LXVIII, da Constituição Federal de 1988) merece destaque especial.

Seja no âmbito do direito material eleitoral ou no contexto do direito processual eleitoral, uma leitura atenta de inúmeros dispositivos legais revela que a celeridade é um ideal permanentemente perseguido, inclusive com maior relevância se comparado a outros ramos do Direito, como bem observa Tito Costa:

> Ao contrário da Justiça Comum, cuja morosidade se constitui, ao longo do tempo, num mal aparentemente sem cura, a Justiça Eleitoral processa e julga com louvável rapidez os feitos que lhe são submetidos. Excetuados, naturalmente, os de natureza criminal, que demandam instrução mais complexa, sujeitos aos prazos comuns do Código de Processo Penal (COSTA, T., 2004, p. 55-56).

Corroboram essa linha de intelecção, entre tantos outros, o art. 94, *caput*, da Lei nº 9.504/1997[3], que trata da prioridade de tramitação dos feitos eleitorais no período compreendido entre o registro de candidatura até cinco dias após a realização do segundo turno das eleições; o art. 258 do Código Eleitoral[4], que estabelece, na ausência de regramento específico, o prazo geral de três dias para a interposição do recurso

[3] Art. 94. Os feitos eleitorais, no período entre o registro das candidaturas até cinco dias após a realização do segundo turno das eleições, terão prioridade para a participação do Ministério Público e dos juízes de todas as Justiças e instâncias, ressalvados os processos de *habeas corpus* e mandado de segurança.

[4] Art. 258. Sempre que a lei não fixar prazo especial, o recurso deverá ser interposto em três dias da publicação do ato, resolução ou despacho.

eleitoral; o art. 14, § 10, da Carta Magna[5], que estipula o prazo de 15 dias contados da diplomação para o manejo da ação de impugnação de mandato eletivo (AIME); e, principalmente, o art. 97A da Lei das Eleições, cujo teor, diante de sua relevância para o tema em análise, merece inteira transcrição:

> Nos termos do inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, considera-se duração razoável do processo que possa resultar em perda de mandato eletivo o período máximo de 1 (um) ano, contado da sua apresentação à Justiça Eleitoral (incluído pela Lei nº 12.034, de 2009).
>
> § 1° A duração do processo de que trata o *caput* abrange a tramitação em todas as instâncias da Justiça Eleitoral (incluído pela Lei nº 12.034, de 2009).
>
> § 2° Vencido o prazo de que trata o *caput*, será aplicável o disposto no art. 97, sem prejuízo de representação ao Conselho Nacional de Justiça (incluído pela Lei nº 12.034, de 2009).

Ressalte-se, por oportuno, que a exiguidade dos prazos não é o único mecanismo utilizado pelo ordenamento juseleitoral para tornar a prestação jurisdicional célere, pois essa característica pode ser percebida tanto na irrecorribilidade momentânea das decisões interlocutórias emanadas do juiz eleitoral quanto na inexistência de efeito suspensivo nos recursos eleitorais.

Acerca da irrecorribilidade momentânea, Soares da Costa obtempera:

> A indagação primeira a fazer, parece-nos, em matéria recursal, diz respeito ao saber-se sobre quais atos judiciais podem ser fustigados através da interposição de recurso. Dada a celeridade que o Direito Eleitoral requer, mercê da limitação temporal das eleições (que vão desde as convenções partidárias até a diplomação dos candidatos eleitos), os ritos adotados são, em sua esmagadora maioria, de cognição sumária, com diminuição dos prazos para a atuação em juízo

[5] Art. 14, § 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

> [...]. No Direito Processual Eleitoral, as decisões proferidas pelo juiz no curso do processo, antes da entrega da prestação jurisdicional definitiva, são irrecorríveis, só podendo ser impugnadas quando da irresignação contra sentença (COSTA, A. S., 2006, p. 440).

Já em relação à ausência de efeito suspensivo, Tito Costa preleciona que:

> [...] quando a Lei Eleitoral, mais precisamente o Código, estabelece que, de modo geral, os recursos não terão efeito suspensivo, está com sua atenção voltada para o interesse público, sem perder de vista a celeridade do processo eleitoral (processo aqui entendido como aquele complexo de atos relativos à realização de eleições em todas as suas fases e que vão desde a escolha em convenções partidárias até sua eleição e diplomação) (COSTA, T., 2004, p. 55).

Nessa toada, conforme será demonstrado no presente trabalho, a presteza objetivada pela Justiça Eleitoral, que deve ser respeitada por todos os operadores desse ramo jurídico, notadamente os intérpretes, fundamenta-se nos seguintes valores: a brevidade do período eleitoral e os mandatos de duração predeterminada.

2 O juízo de admissibilidade dos recursos eleitorais

O juízo de admissibilidade, sempre preliminar ao juízo de mérito, consiste no exame dos requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade recursal e tem natureza declaratória negativa, pois "a existência ou inexistência de tais requisitos é, todavia, anterior ao pronunciamento, que não a gera, mas simplesmente a reconhece" (MOREIRA, 2003, p. 264).

A competência para realizar o juízo provisório de admissibilidade, com exceção de alguns recursos, é do juiz que proferiu a decisão vergastada – embora lhe seja vedado o exame do mérito recursal. Por outro lado, incumbe ao juízo que julgará a pretensão recursal proceder à análise definitiva dos requisitos de admissibilidade recursal.

No escólio de Oliveira:

> No juízo recorrido, isto é, no qual se proferiu a decisão a ser impugnada, é feito um juízo de prelibação, para que somente sejam remetidos à instância superior os recursos que, a exame provisório, ostentem viabilidade de apreciação. Esse exame é feito, então, pelo próprio órgão responsável pela decisão. Evidentemente, esse juízo de prelibação, que funciona mais como um filtro quanto à pertinência e ao cabimento do recurso, não vincula nem poderia vincular o órgão jurisdicional competente para o seu exame. A competência para o julgamento do recurso é do tribunal de hierarquia superior, daí porque ele não poderia se encontrar vinculado a qualquer decisão do juiz de origem [...] (OLIVEIRA, 2007, p. 686).

A regra geral de processamento do recurso eleitoral encontra-se prevista no art. 267 do Código Eleitoral, que assim dispõe:

> Recebida a petição, mandará o juiz intimar o recorrido para ciência do recurso, abrindo-se-lhe vista dos autos a fim de, em prazo igual ao estabelecido para a sua interposição, oferecer razões, acompanhadas ou não de novos documentos.
>
> § 1º A intimação se fará pela publicação da notícia da vista no jornal que publicar o expediente da Justiça Eleitoral, onde houver, e, nos demais lugares, pessoalmente pelo escrivão, independente de iniciativa do recorrente.
>
> § 2º Onde houver jornal oficial, se a publicação não ocorrer no prazo de 3 (três) dias, a intimação se fará pessoalmente ou na forma prevista no parágrafo seguinte.
>
> § 3º Nas zonas em que se fizer intimação pessoal, se não for encontrado o recorrido dentro de 48 (quarenta e oito) horas, a intimação se fará por edital afixado no fórum, no local de costume.
>
> § 4º Todas as citações e intimações serão feitas na forma estabelecida neste artigo.
>
> § 5º Se o recorrido juntar novos documentos, terá o recorrente vista dos autos por 48 (quarenta e oito) horas para falar sobre os mesmos, contado o prazo na forma deste artigo.

> § 6º Findos os prazos a que se referem os parágrafos anteriores, o juiz eleitoral fará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, subir os autos ao Tribunal Regional com a sua resposta e os documentos em que se fundar, sujeito à multa de dez por cento do salário-mínimo regional por dia de retardamento, salvo se entender de reformar a sua decisão (redação dada pela Lei nº 4.961, de 4.5.1966).
>
> § 7º Se o juiz reformar a decisão recorrida, poderá o recorrido, dentro de 3 (três) dias, requerer suba o recurso como se por ele interposto.

Interpretando de forma singela e literal o suso transcrito § 6º do art. 267 do Código Eleitoral, a doutrina majoritária pontua que, ao juiz de primeiro grau, não é dada a possibilidade de realizar prévio juízo de admissibilidade do recurso eleitoral interposto, sendo-lhe facultado, tão somente, o exercício do juízo de retratação (art. 267, § 7º, do Código Eleitoral).

Nesse sentido são as lições de Pinto:

> A prova definitiva de que nenhum juiz eleitoral pode exercer juízo de admissibilidade em recurso eleitoral reside no § 6º do art. 267 do CE: "Findos os prazo a que se referem os parágrafos anteriores, o juiz eleitoral fará, dentro de 48 horas, subir os autos ao Tribunal Regional com a sua resposta e os documentos em que se fundar, sujeito a multa de dez por cento do salário mínimo regional por dia de retardamento, salvo se entender de reformar sua decisão." O juízo de admissibilidade do recurso na primeira instância tipifica abuso de poder, daí por que o legislador sanciona a conduta do magistrado que deixa de encaminhar os autos para o tribunal (PINTO, 2005, p. 249).

Os tribunais regionais eleitorais também perfilham o mesmo entendimento, consoante se verifica dos seguintes julgados:

> EMENTA: RECLAMAÇÃO - AGRAVO REGIMENTAL - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE DEFERIU LIMINAR CONCEDENDO EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO - JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE - COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL *AD QUEM* - AGRAVO CONHECIDO E IMPROVIDO - MANUTENÇÃO DA DECISÃO.

> Tendo em vista o disposto no artigo 267, § 6º, do Código Eleitoral, a competência para emitir o juízo de admissibilidade nos recursos interpostos perante os Juízos Eleitorais cabe ao Tribunal *ad quem*, não podendo, desse modo, o magistrado *a quo* negar seguimento a recurso eleitoral, por considerar ilegítima a parte recorrente.[6]
>
> Ementa: Agravo de instrumento. Representação. Conduta vedada a agente público. Distribuição gratuita de bem, valor ou benefício pela Administração pública. Improcedência. Recurso inadmitido. Intempestividade.
>
> Não há previsão de realização de juízo de admissibilidade recursal pelo juízo eleitoral de primeiro grau. Art. 267, § 7º, do Código Eleitoral. Uma vez interposto recurso e findo o prazo para apresentação de contrarrazões, o Juiz Eleitoral deverá, no prazo de 48 horas, fazer subir os autos a este Tribunal. Precedentes desta Corte.
>
> Recurso provido. Determinação de que o recurso eleitoral seja processado e remetido a este Tribunal.[7]

Desse modo, na esteira do pensamento predominante, apenas caberia ao juízo *a quo*, caso não exerça o juízo de retratação, determinar a intimação do recorrido para apresentar contrarrazões e, esgotado o termo assinalado para tanto, remeter, em 48 horas, os autos ao respectivo Tribunal Regional Eleitoral, que seria o único sujeito competente para proceder ao exame da validade do procedimento recursal.

Todavia, essa não parece ser a interpretação que melhor prestigia a rapidez inerente ao sistema juseleitoral, mormente quando o juízo de base se depara com um recurso manifestamente inadmissível.

3 A interpretação atribuída ao art. 267, § 6º, do Código Eleitoral e suas principais repercussões práticas

A hipotética vedação legal imposta ao juízo *a quo*, como demonstrado alhures, acarreta alguns problemas de ordem prática.

[6] TRE/RN, 2013, p. 3-4.

[7] TRE/MG, 2013, p. 11.

Em primeiro lugar, destaca-se todo o caminho a ser percorrido pelo recurso eleitoral (autuação em cartório, intimação para ofertar contrarrazões, remessa ao tribunal, inclusão em pauta, etc.), que demanda considerável lapso de tempo, até que o tribunal realize o juízo definitivo de admissibilidade, quando, na hipótese de recurso manifestamente inadmissível, poderia o juiz singular prontamente declarar a invalidade do procedimento recursal, valorizando sobremaneira o princípio da celeridade.

Essa situação pode ser perfeitamente vislumbrada nos casos de indeferimento de registro de candidatura, quando o pretenso candidato, mesmo interpondo recurso flagrantemente intempestivo, necessita aguardar todo o *iter* para ver sua irresignação ser declarada inadmissível, circunstância que acarreta manifesta instabilidade jurídica, seja para o próprio recorrente, seja para o pleito eleitoral em si.

Ainda nessa linha de pensamento, não prospera o argumento de que a deliberação acerca da admissibilidade recursal tomada pela instância superior, por ser definitiva, seria a solução mais acertada, uma vez que ambas as decisões – provisória e definitiva – são passíveis de impugnação. Além do mais, os recursos eleitorais, por expressa previsão do art. 257 do Código Eleitoral, não são dotados de efeito suspensivo, o que permite a imediata execução do *decisum*.

Num segundo momento, tem-se a questão do pedido de atribuição de efeito suspensivo ao recurso eleitoral.

Segundo já foi dito, o art. 257 do Código Eleitoral afasta o efeito suspensivo dos recursos eleitorais, o que faz com que a parte sucumbente adote, na maioria das vezes, as seguintes posturas: vindique ao próprio juiz singular a atribuição de efeito suspensivo, ou ajuíze ação cautelar no respectivo tribunal para que as consequências práticas da decisão de primeira instância sejam sustadas.

Em relação ao pedido formulado perante o juiz eleitoral, não há dúvidas quanto a sua improcedência, uma vez que se mostra inadmissível obstar os efeitos regulares da decisão emanada em razão da instauração de um procedimento recursal que sequer foi possível,

mesmo que provisoriamente, atestar sua validade (ausência de juízo de admissibilidade).

Quanto ao pleito de natureza cautelar, o Tribunal Superior Eleitoral, escorado no poder geral de cautela, tem admitido essa possibilidade sem maiores problemas, mas desde que demonstrada "a existência de *periculum in mora* e manifestado evidente bom direito".[8]

As condutas supratranscritas ocorrem com certa frequência tanto no âmbito das decisões condenatórias que, dotadas de eficácia executiva imediata, afastam os candidatos eleitos dos respectivos cargos quanto em sede de indeferimento das operações de alistamento eleitoral *lato sensu*[9] na iminência de fechamento do cadastro eleitoral.

Traçadas as linhas gerais e expostos os problemas básicos, conclui-se que a atual interpretação emprestada ao art. 267, § 6º, do Código Eleitoral estiola princípios basilares do sistema eleitoral, merecendo, pois, os devidos reparos.

4 Art. 267, § 6º, do Código Eleitoral: uma interpretação consentânea com o princípio da celeridade

A corrente majoritária, que defende a impossibilidade do juízo de origem averiguar a admissibilidade dos recursos interpostos contra suas decisões, fundamenta-se, basicamente, na dicção literal do art. 267, § 6°, do *Codex* Eleitoral, que prevê a imediata remessa dos autos ao tribunal regional após o oferecimento das contrarrazões, sem mencionar qualquer outra competência a ser adotada pelo juízo *a quo*, como faz, por exemplo, o art. 518 do Código de Processo Civil: "Interposta a apelação, o juiz, declarando os efeitos em que a recebe, mandará dar vista ao apelado para responder."

[8] TSE, 2006, p. 108.

[9] O alistamento eleitoral em sentido amplo abrange as operações de alistamento em sentido estrito, transferência e revisão, conforme decidido pelo TSE no Processo Administrativo nº 20.156 – Resolução nº 22.987, de 16 dezembro de 2008, relator Min. Felix Fischer, *DJE* de 11 de fevereiro de2009, p. 38.

Todavia, a ausência de expressão similar àquela encartada no Código de Processo Civil não autoriza concluir que o legislador ordinário pretendeu afastar a aferição dos requisitos de admissibilidade por parte do juízo de base, uma vez que existem outros dispositivos legais de redação semelhante e mesmo assim abre-se ao magistrado sentenciante a mencionada faculdade.

Nesse diapasão, cite-se o art. 899, *caput*, da Consolidação das Leis do Trabalho, cujo teor estabelece: "Os recursos serão interpostos por simples petição e terão efeito meramente devolutivo, salvo as exceções previstas neste Título, permitida a execução provisória até a penhora" (redação dada pela Lei nº 5.442, de 24.5.1968).

Na mesma quadra, situa-se o art. 601 do Código de Processo Penal, que, ao tratar do recurso de apelação, assevera: "Findos os prazos para razões, os autos serão remetidos à instância superior, com as razões ou sem elas, no prazo de cinco dias, salvo no caso do art. 603, segunda parte, em que o prazo será de trinta dias."

Desse modo, tem-se que, não obstante o conteúdo das regras epigrafadas, é dada ao juízo de origem a possibilidade de examinar a validade do procedimento recursal, conforme esclarecem, respectivamente, Saraiva, no campo do direito processual do trabalho, e Oliveira, no âmbito do direito processual penal:

> Ademais, o despacho de admissibilidade proferido pelo juízo *a quo* não pode delimitar o campo de conhecimento do recurso pelo juízo *ad quem*, razão pela qual a autoridade julgadora do recurso poderá conhecer do apelo por fundamento diverso daquele admitido pela instância inferior (SARAIVA, 2009, p. 525).

> [...] a matéria relativa aos requisitos de admissibilidade dos recursos pode e deve ser conhecida de ofício, tanto na instância recorrida como no tribunal *ad quem*. É dizer; o juízo de admissibilidade do recurso, no qual se examina o preenchimento ou a satisfação dos requisitos legais de seu conhecimento, é feito no e pelo órgão recorrido, e também na e pela instância recursal (OLIVEIRA, 2007, p. 686).

De mais a mais, se o silêncio da lei não foi proposital, deve-se seguir a regra geral dos recursos, segundo a qual:

> [...] reconhece-se ao órgão perante o qual se interpõe o recurso a competência para verificar-lhe a admissibilidade; nega-se-lhe competência, ao contrário, para examinar-lhe o mérito. [...] os recursos são interpostos perante o órgão que proferiu a decisão recorrida. Assim, o juízo *a quo* (aquele que proferiu a decisão recorrida) e o juízo *ad quem* (que julgará o recurso) tem competência para fazer o juízo de admissibilidade [...] (DIDIER JR.; CUNHA, 2010, v. 3, p. 43).

Outro argumento que milita em favor de uma reinterpretação do art. 267, § 6°, do Código Eleitoral, adequada ao princípio da celeridade, diz respeito à oportunidade do juízo de retratação disciplinado no § 7° do retromencionado permissivo legal (mais um instrumento compatível com a presteza da Justiça Eleitoral).

Ora, se o juiz pode o mais, que é rever sua própria decisão – prestigiando a celeridade, a segurança jurídica e reavaliando, necessariamente, o *meritum causae* –, não lhe pode ser negado o menos, que consistiria justamente na apreciação provisória da admissibilidade recursal – também estimuladora da celeridade e da segurança jurídica.

Urge salientar, ainda, que a estipulação de uma multa de dez por cento do salário-mínimo regional por dia de retardamento não constitui fundamento lógico para sustentar a vedação do juízo de admissibilidade pelo juiz eleitoral, como afirmado por Pinto.

Na verdade, a sanção pecuniária prevista apenas reafirma a necessidade de presteza que imanta todo o ordenamento juseleitoral e aplica-se tão somente ao julgador desidioso que encerrou sua atuação, mas não remeteu os autos ao tribunal regional no prazo de 48 horas.

Vale acrescentar, nesse passo, que a atuação do magistrado de base encerrar-se-á quando os autos estiverem devidamente aparelhados para remessa à Corte Eleitoral, seja no caso do recurso devidamente admitido ou na hipótese de eventual inconformismo contra a decisão que inadmitiu a irresignação inicial.

Expendidos os argumentos, cumpre demonstrar como uma simples reinterpretação compatível com o princípio de celeridade pode solucionar os problemas práticos já delineados.

Em relação à demora na tramitação do recurso eleitoral, cuja inadmissibilidade pode ser constatada *prima facie*, não há maiores tormentos, pois bastaria ao juiz de primeiro grau declarar a invalidade do procedimento recursal.

Registre-se que o Tribunal Superior Eleitoral, em julgado que envolvia recurso manifestamente intempestivo – hipótese mais comum de inadmissibilidade evidente –, já admitiu a aferição da admissibilidade recursal por parte do juiz singular:

> O juiz eleitoral está autorizado a avaliar a tempestividade de recurso protocolado na primeira instância, sem que tal ato importe usurpação da competência do TRE. O processamento do referido apelo apenas não pode ser negado com base em razões concernentes ao mérito da demanda, mas, quanto aos pressupostos genéricos de admissibilidade, não há qualquer óbice ao magistrado de primeiro grau em reconhecer a intempestividade da irresignação (cf. Acórdão nº 208, de 27.3.2003, rel. Min. Barros Monteiro).[10]

Noutro pórtico, caso fosse franqueado ao magistrado eleitoral apreciar a admissibilidade recursal, a questão da suspensividade dos efeitos da decisão seria facilmente contornada, dispensando, para tanto, o ajuizamento de ação cautelar perante o tribunal regional eleitoral.

Em outros termos, afastada a necessidade de tramitação da ação cautelar, a concessão de efeito suspensivo ainda na primeira instância possibilitaria, com maior brevidade, a retomada do cargo pelo candidato até então afastado, respeitando a predeterminabilidade do mandato.

Da mesma forma, tornar-se-ia viável o exercício do voto pelo eleitor que teve seu pedido de alistamento indeferido próximo ao fechamento do cadastro eleitoral, em atenção ao direito fundamental ao voto e à

[10] TSE, 2009, p. 21.

brevidade do período eleitoral, e evitando a superveniente perda do objeto em virtude do encerramento do pleito.

Por derradeiro, impende destacar que o fato de o recurso eleitoral ser desprovido de efeito suspensivo, segundo preceitua o art. 257 do Código Eleitoral, não constitui óbice para que o magistrado de primeiro grau, excepcionalmente, atribua tal efeito ao inconformismo, uma vez que, no âmbito do Direito Eleitoral, a falta de suspensividade busca emprestar uma maior celeridade à prestação jurisdicional, que, no entanto, poderá ser obtida mediante a concessão de efeito suspensivo ao recurso, consoante já demonstrado.

Sendo assim, diante da excepcionalidade da situação, constatada a relevância dos fundamentos do recorrente e evidenciado o perigo na demora, o próprio juiz sentenciante, ao avaliar a admissibilidade recursal, obstaria a produção regular dos efeitos da decisão proferida, dispensando o ajuizamento de ação cautelar para esse fim.

A mencionada sistemática não é estranha ao ordenamento jurídico pátrio, pois já se encontra glosada, *mutatis mutandi*, no art. 739A, § 1º, do Código de Processo Civil.[11]

Cite-se, ainda, em reforço à argumentação desenvolvida, a existência de forte corrente doutrinária que admite, na seara justrabalhista, a atribuição de efeito suspensivo pelo próprio juízo a quo, embora o já reproduzido art. 899 da CLT taxativamente afaste o referido efeito.

Este é o entendimento sufragado por Carrion[12]: "[...] ao recurso ordinário em dissídio individual, além do efeito devolutivo, o juiz,

[11] Art. 739A. [...] § 1º. O juiz poderá, a requerimento do embargante, atribuir efeito suspensivo aos embargos quando, sendo relevantes seus fundamentos, o prosseguimento da execução manifestamente possa causar ao executado grave dano de difícil ou incerta reparação, e desde que a execução já esteja garantida por penhora, depósito ou caução suficientes (incluído pela Lei nº 11.382, de 2006).

[12] Não obstante o art. 899 da CLT contenha a expressão "salvo as exceções previstas neste Título", o próprio diploma trabalhista não traz qualquer exceção, que somente será encontrada no art. 14 da Lei n° 10.192/2001, aplicada ao recurso ordinário contra acordão normativo dos tribunais, situação diferente daquela aventada por Carrion.

ao recebê-lo, poderá dar efeito suspensivo, caso em que impedirá a execução provisória (art. 899) [...]" (CARRION, 2002, p. 763).

Ademais, a adoção desse pensamento garante não só a rapidez no exercício da jurisdição como também a segurança jurídica.

5 Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que o juiz de primeira instância não pode ser impedido de apreciar a validade do procedimento recursal, sob pena de enfraquecimento do princípio da celeridade, que se apresenta como vetor de toda a atuação jurisdicional no âmbito da Justiça Eleitoral.

Depreende-se que tal proibição, extraída de uma leitura simplória do art. 267, § 6º, do Código Eleitoral, poderia ser contornada por meio de uma nova leitura da regra legal em questão, tendo em vista que o legislador ordinário em nenhum momento pretendeu, seja expressa ou tacitamente, afastar do juiz eleitoral o julgamento de admissibilidade do recurso.

Nesse ínterim, verifica-se, entre outros fundamentos justificadores de uma reinterpretação adequada ao princípio da celeridade, que, na ausência de regramento específico, deve-se aplicar a sistemática comum em matéria recursal, qual seja, a possibilidade de o próprio magistrado sentenciante averiguar a satisfação dos requisitos de admissibilidade.

Sobressai com nitidez, nesse diapasão, que o exercício da mencionada competência pelo julgador de base resguardaria sobremaneira não só a presteza da Justiça Eleitoral como também a segurança jurídica e o direito fundamental ao voto.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 9 abr. 2014.

_____. *Decreto-Lei nº 3.689*, de 3 de outubro de 1941. Institui o Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 15 abr. 2014.

_____. *Decreto-Lei nº 5.452*, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 23 abr. 2014.

_____. *Lei nº 4.737*, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 8 abr. 2014.

_____. *Lei nº 5.869*, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869compilada.htm>. Acesso em: 21 abr. 2014.

_____. *Lei nº 9.504*, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 8 abr. 2014.

CARRION, Valentin. *Comentários à CLT*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

COSTA, Tito. *Recursos em matéria eleitoral*. 8. ed. ver., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil – meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais*. Vol. 3. 8 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2010.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Vol. 5. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de Processo Penal*. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral*: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SARAIVA, Renato. *Curso de Direito Processual do Trabalho*. 6. ed. São Paulo: Método, 2009.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS. Recurso Eleitoral nº 35.150 – Jampruca/MG. Rel. Juiz Alberto Diniz Júnior. Publicado no *DJE*, 13 de set. 2013, p. 11.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE. Reclamação nº 34.638 – Natal/RN. Rel. Juiz Ricardo Augusto de Medeiros Moura. Publicado no *DJE*, 18 de março de 2013, p. 3-4.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. ARMS n° 538 – Macaranaú/CE. Rel. Min. Joaquim Barbosa. *DJ*, 1°.9.2009, p. 21.



Esta obra foi composta na fonte Myriad Pro,
corpo 10, entrelinhas de 13,5 pontos, em papel AP 75g/m² (miolo)
e papel Cartão Supremo 250g/m² (capa).



ISSN 1414-5146