

No livro "21 lições para o século 21", o escritor e professor israelense Yuval Noah Harari diz que "se você quiser se aprofundar em qualquer assunto, vai precisar de tempo [...]; terá de explorar becos sem saída, abrir espaço para as dúvidas e permitir que pequenas sementes de ideias cresçam lentamente e floresçam". Pois agora, caro leitor e leitora, você deparará com autores que, seguindo esse caminho, abriram espaço em suas apertadas agendas, debruçando-se sobre o tema eleitoral para extrair novas sementes de conhecimento nesta 5ª edição da Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político – REDESP, que vai ao ar com oito artigos.

Como autores-convidados, os juizes Marcelo Vieira Campos e Richard Pae Kim, em coautoria, elaboraram o artigo "O efeito suspensivo dos recursos sob a ótica da minirreforma eleitoral de 2015 e do novo Código de Processo Civil". Já os advogados Rubens Beçak e Renato Ribeiro de Almeida prepararam, também em parceria, o artigo "Candidaturas avulsas: uma análise do problema da representação e o papel dos partidos políticos nas democracias", tomando por base o Mandado de Injunção nº 6.977. O mesmo caminho seguiu a servidora do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo Cristiane Halcsik Pires Moretti, que analisou tema tão controverso no texto "Monopólio das candidaturas por intermédio de partido político no Brasil: engenharia eleitoral ou violação de direito subjetivo fundamental (à candidatura avulsa)?".

O advogado e especialista em Contabilidade Alexandre Di Pietra trata da aplicação dos princípios contábeis advindos da expertise do profissional da contabilidade nas campanhas eleitorais, e a professora de Direito Eleitoral Gabriela Shizue Soares de Araujo escreve com propriedade sobre "Políticas Afirmativas para Inclusão de Mulheres no Parlamento e as Perspectivas a partir das Eleições de 2018 no Brasil".

Ainda, o texto "Os imperativos de conformidade no uso de recursos do fundo partidário pelos partidos políticos: desafios e oportunidades", elaborado pelo sociólogo e diretor-presidente do Instituto Ethos, Caio Magri, em coautoria com o advogado e professor Guilherme Amorim Campos da Silva, discute regras para contratação de fornecedores de serviços e produtos pelos partidos, considerando contrapartidas de utilização de recursos advindos dos fundos eleitoral e partidário. Já o artigo "O abuso do poder religioso no processo eleitoral brasileiro", do advogado e pós-graduando em Direito Eleitoral Dênis Ferreira Olivastro, analisa a influência da religião na esfera política.

Investindo num estudo sobre o papel que a Justiça Eleitoral vem desempenhando para a concretização da soberania popular, os analistas judiciários Egle Prado Vilhena e Filippe Soares Lizardo buscaram o tema "Justiça Eleitoral no Brasil: contribuições para o fortalecimento da democracia".

Nós, da REDESP, esperamos que vocês, leitores e leitoras, encontrem nesta edição, como no exemplo da mitologia, o fio de Ariadne que lhes permitam encontrar, entre os muitos caminhos e labirintos por onde percorre a nossa democracia, o fio condutor que contribua para o entendimento desse ramo tão valioso do Direito: o eleitoral. Venham conosco!

Em 17 de dezembro de 2019.

Des. Carlos Eduardo Cauduro Padin
Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo

Dr. Richard Pae Kim
Editor

SUMÁRIO

ARTIGOS

- ABUSO DO PODER RELIGIOSO NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO ACESSE EM FORMATO
Denis Ferreira Olivastro PDF
- A CONTABILIDADE NA PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS: UM BREVE PANORAMA ACESSE EM FORMATO
Alexandre Di Pietra PDF
- CANDIDATURAS AVULSAS: UMA ANÁLISE DO PROBLEMA DA REPRESENTAÇÃO E O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS DEMOCRACIAS ACESSE EM FORMATO
Rubens Beçak, Renato Ribeiro Almeida PDF
- JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL: Contribuições para o fortalecimento da Democracia ACESSE EM FORMATO
Filippe Soares Lizardo, Egle Prado Vilhena PDF
- MONOPÓLIO DAS CANDIDATURAS POR INTERMÉDIO DE PARTIDO POLÍTICO NO BRASIL: ENGENHARIA ELEITORAL OU VIOLAÇÃO DE DIREITO SUBJETIVO FUNDAMENTAL (À CANDIDATURA AVULSA)? ACESSE EM FORMATO
Cristiane Halcsik Pires Moretti PDF
- O EFEITO SUSPENSIVO DOS RECURSOS SOB A ÓTICA DA MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2015 E DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL ACESSE EM FORMATO
Marcelo Vieira de Campos, Richard Pae Kim PDF
- OS IMPERATIVOS DE CONFORMIDADE NO USO DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO PELOS PARTIDOS POLÍTICOS: DESAFIOS E OPORTUNIDADES ACESSE EM FORMATO
Caio Magri, Guilherme Amorim Campos da Silva PDF
- POLÍTICAS AFIRMATIVAS PARA INCLUSÃO DE MULHERES NO PARLAMENTO E AS PERSPECTIVAS A PARTIR DAS ELEIÇÕES DE 2018 NO BRASIL ACESSE EM FORMATO
Gabriela Shizue Soares de Araujo PDF

Influência Religiosa nos Pleitos Eleitorais

Religious Influence on Elections

Denis Ferreira Olivastro¹

Resumo

O presente trabalho busca proceder a uma análise criteriosa sobre a influência da religião na esfera dos pleitos eleitorais e investigar se essa forma de atuação provocaria ou não eventuais desvios dos princípios que devem nortear democraticamente o processo eleitoral. A pesquisa atém-se às ocorrências de abuso de poder religioso equiparado ao gênero de abuso de poder de carisma ou ideológico e seu eventual enquadramento como um desvio das finalidades e práticas religiosas, o que pode influenciar a vontade de seu fiel religioso ao auferir vantagem no número de votos para a autoridade religiosa emissora direta da mensagem ou outrem de interesse, em situações que ferem o disposto nos artigos 37, parágrafo 4º da Lei nº. 9.504/97, que rege as normas eleitorais desde o registro da candidatura até a realização das eleições.

Palavras-chave: Abuso de poder, Pleito eleitoral, Legislação, Religião.

Abstract

This paper seeks to make a careful analysis on the influence of religion in the sphere of electoral elections and to investigate whether or not this form of action would lead to eventual deviations from the principles that should democratically guide the electoral process. The research focuses on the occurrences of abuse of religious power equated with the gender of abuse of power of charisma or ideological and its eventual framing as a deviation from religious purposes and practices, which may influence the will of its religious believer to gain advantage in number of votes for the religious authority directly issuing the message or others of interest, in situations that violate the provisions of articles 37, paragraph 4 of Law no. 9,504/97, which governs the electoral rules from the registration of the candidacy until the holding of the elections.

Key words: Abuse of power, Election suit, Legislation, Religion.

¹ Bacharel Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas-SP., turma de 1991, pós-graduado lato sensu em Gestão de Pessoas pela Faculdade de Valinhos-SP., pós-graduando em Direito Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista, advogado atuante desde 1991, inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil sob o nº 116.618, atuação ostensiva na área cível, com foco em ações de improbidade administrativa e ação civil pública e ainda área trabalhista.

O mote deste artigo reside na verificação do atual cenário eleitoral, concernente à atuação de autoridades religiosas durante os pleitos eleitorais, bem como se essa atuação exerce de fato alguma alteração da formação de opinião do eleitor. A análise e o entendimento dessa atuação prática de propagação perante os fiéis permitirá visualizarmos os meios jurídicos e institucionais empregados por candidatos a cargos públicos no afã de obter diferenciado destaque, e mesmo, sucesso nas disputas eleitorais. Anotaremos, ainda, que, para que um cidadão faça sua candidatura a um cargo público, esse é forçado pela lei eleitoral a se afastar de suas funções de âmbito laboral com contato social. Entretanto, para os religiosos, tal período de desincompatibilização não se faz necessário, o que em tese poderia acabar constituindo uma vantagem que outros candidatos não possuem. Outro ponto acerca da propagação das ideias religiosas vinculadas a candidatos específicos, muitas vezes, serve como mecanismo de transmissão de conceitos políticos, auferindo vantagens ao emissor da mensagem religiosa ou à indicação de candidato pertencente às hostes da instituição religiosa. Desse processo, poderemos analisar o surgimento, por exemplo, das chamadas bancadas evangélicas nas múltiplas instâncias do poder político, que agem firmemente para a manutenção de seus interesses corporativos.

A forte influência da religião na sociedade é tão significativa que sua legitimidade de ação vai além de seus limites institucionais, interferindo nos destinos da vida pública. Tal fato ocorre com veracidade nas situações de clara configuração de abuso do poder religioso, na forma de vantagens indevidas na divulgação de determinado candidato e no cerceamento das vontades dos fiéis na escolha pertinente ao pleito eleitoral. Tal situação de interferência dos agentes religiosos em razão de seu poder de persuasão no processo eleitoral vem fragilizar o estabelecimento do regime democrático e a soberania dos agentes sociais.

Seguindo a afirmação de que todo o poder provém da população, que de maneira direta ou indireta o exerce, faz-se necessária uma acurada reflexão sobre o processo de escolha dos representantes do povo e os mecanismos de controle da ação do poder econômico e de persuasão religiosa sobre a escolha de determinado candidato.

Nessa perspectiva, surge o grande desafio de verificarmos as variadas formas de atuação e a sua influência em pleitos eleitorais que possam desequilibrar o próprio pleito através de interferências que poderiam se caracterizar em “abuso de poder” no processo das eleições a cargos públicos. Principalmente em vista de que a manifestação da vontade popular deve ser livre, provinda de reflexão própria do indivíduo e imbuída de valores republicanos, sem sofrer influência de vícios e práticas lesivas ao processo de escolha do candidato. Portanto, como garantir que a vontade popular seja expressa no processo eleitoral? A atuação religiosa como verificada na história recente, afinal, configura o abuso de poder religioso em pleito eleitoral? Qual a historicidade dessa situação nas instituições políticas brasileiras? Quais os instrumentos que o Direito brasileiro fornece para tutelar o processo eleitoral? Como enquadrar modificações na lei eleitoral que venham a dirimir o abuso de poder provindo de autoridades religiosas?

Nesse contexto, este artigo tem por meta verificar a extensão da influência provinda dos líderes religiosos sobre o cidadão, no que tange às escolhas de orientações político partidárias e de candidatos, legendas, ou projetos políticos em condição de disputa eleitoral.

O Direito Eleitoral em nosso país tem característica de ramificação autônoma do Direito Público, descendendo do Direito Constitucional e apresentando particularidades próprias. Malgrado a dificuldade de conceituação formal de qualquer disciplina jurídica, é lícito afirmar que o Direito Eleitoral tem por meta investigar os sistemas eleitorais e as leis inerentes a esse, tendo a incumbência de prover de regras os direitos políticos dos

cidadãos e a execução dos pleitos eleitorais, inculcando legitimidade no processo de escolha dos representantes do povo para ocupar mandatos efetivos nas instituições estatais (BRAGA, 1990). Ademais o mesmo autor ensina que o Direito Eleitoral tem forma de especialização do Direito Constitucional, tendo em seu bojo um conjunto sistemático de normas jurídicas destinadas a assegurar a organização e a efetivação dos direitos políticos, mormente aqueles envolvidos no ato de votar e receber votação, de maneira a estabelecer uma firme adequação entre os anseios do cidadão e a atividade governamental.

Afirma Joel José Cândido (2006) que o Direito Eleitoral é dotado de independência, sendo autônomo em termos didáticos e científicos, possuindo em seu cerne os preceitos do Direito Constitucional na modalidade de fonte imediata e natural de suas regras principais, ou seja, esse ramo do Direito procede à busca no texto constitucional de suas disposições fundamentais para servir de fator norteador de sua trajetória, nos quesitos referentes à materialidade ou até mesmo de cunho processual.

Por sua vez, Citadini (1985) diz que, em virtude da ligação umbilical entre o Direito Eleitoral e o Constitucional, o avanço da historicidade desse ramo do Direito tem correspondência com o estado da arte das Constituições Federais em vigência em cada período histórico analisado. Na presente reflexão, será dada ênfase aos preceitos constitucionais que deram regimento à matéria eleitoral no decorrer dos tempos, sem, porém se esquecer de trazer o destaque das características gerais dos mais importantes diplomas normativos e dos códigos eleitorais empregados em nosso país.

Apontam Santos (2015) e Kufa (2016) que o processo democrático se efetiva por intermédio da soberania popular com base na capacidade do cidadão em agir ativamente, empregando seu poder de voto como mecanismo de expressão de sua vontade política, garantida pelo direito de sufrágio universal, em eleição direta e secreta. Tal prerrogativa de votação pode ser enquadrada como um direito público de caráter subjetivo, ou até mesmo na categoria de obrigação sócio-política, assumindo contornos de importância de tal modo que não cabe deliberação discrepante de sua previsão constitucional ou emprego de emenda com tendência de abolição do direito, uma vez que constitui uma prerrogativa instalada em cláusula pétrea, formando o núcleo imutável da Constituição de 1988.

Para Ponte (2008) e Moraes (2012), a categorização como dever sócio-político traz o significado de que, perante a obrigatoriedade imposta por lei, ao cidadão pertence o ônus da manifestação de sua vontade para escolher seus representantes, enquadrando-se no dever de comparecer à eleição, de se encaminhar à sua zona eleitoral, ter plena liberdade de escolha por aquele candidato que melhor lhe pareça, ou, ainda, exercer o direito do voto nulo ou em branco.

Ademais, conforme Ávalo (2014), no Brasil, a soberania da população encontra reconhecimento no texto da Carta Magna de 1988, em seu artigo primeiro, parágrafo único que diz: ‘Todo o poder emana do povo, que efetua seu exercício por meio de seus representantes que são eleitos de forma direta, nos termos desta Constituição’.

Desse modo, a soberania popular, mormente quanto ao voto, na qualidade em que foi expressa na Constituição, traz a garantia da integridade e da normalidade do pleito eleitoral, na busca da legitimação do pleito, como mecanismo único pertinente à garantia do efetivo respeito ao Estado de Direito e às bases republicanas da nação, podendo ser vista como uma ferramenta basilar na busca incessante de seus anseios fundamentais.

Tal noção de soberania popular recebeu um tratamento inicial na obra de Rousseau em seu Contrato Social de publicação em abril de 1762, que discorre sobre a questão da legitimidade do poder, situando que, em tempos passados distantes, a humanidade não se agregava coletivamente, com a ausência de um contrato social garantidor em situação

simultânea da igualdade e liberdade entre os cidadãos. Nessa perspectiva, o ensinamento de Prado Kelly - que recebeu a citação de Manoel Carlos de Almeida Neto em sua obra intitulada 'Direito Eleitoral Regulador' - traz a prescrição que voto é liberdade, e tal se manifesta por ação ou omissão, na medida em que se cumpra o dever de comparecer às zonas eleitorais. Não é lícito a ninguém forçar um homem livre a manifestar vontade discrepante de seu íntimo no processo eleitoral, ou emitir em público juízos de valor acerca de sua simpatia ou apreço por este ou aquele candidato.

Temos na lição de Kelly (1996) a afirmação de que a legislação obriga o cidadão a votar, visto que configura um ônus da cidadania, porém sem impor a esse um candidato, visto que o Estado e seus agentes não podem violar as prerrogativas da consciência e da dimensão subjetiva.

Complementa Reis (2012) que, no plano da obrigação de votar, o cidadão possui a liberdade de escolha de seu candidato na modalidade de uma garantia constitucional que visa ao estabelecimento do Estado Democrático de Direito, cabendo ao cidadão utilizar os mecanismos da Justiça Eleitoral para assegurar sua opção de voto, livre de qualquer coação de âmbito moral ou material que venha a atuar na formação de sua vontade, sem qualquer interferência.

Ainda, segundo Kufá (2016), o ministro Gilmar Mendes proferiu sentença favorável à liberdade plena do voto no julgamento da Ação de Inconstitucionalidade de número 3.592 no âmbito do Distrito Federal, como segue: 'Nos termos da Carta Magna, a soberania popular terá exercício no sufrágio universal, na configuração da votação direta e secreta, com igualdade de valor para todos os cidadãos', artigo 14, *caput*.

Mesmo sem a explicitação na citada norma constitucional, fica evidente que a votação tem outra qualificação, a saber, deve ser livre. Apenas a ideia de liberdade denota a ênfase conferida ao caráter secreto do processo de votação, em que a votação direta impõe que a escolha feita pelo eleitor acerca de determinado candidato ou partido político tenha ocorrência sem a mediação por instância intermediária ou mesmo por colégio eleitoral. A categoria de voto secreto é inseparável da pertinente ao voto livre, e não cabe a ninguém o direito de interferir na liberdade do cidadão em efetuar sua escolha. No campo da liberdade do voto, tem-se não somente o processo próprio de votação, mas também as fases precedentes, que compõem a escolha do candidato e representações partidárias em quantidade suficiente para permitir ao eleitor alternativas cabíveis. Nesse contexto, cabe enfatizar tal liberdade, declarando o voto como secreto, não sendo permitido a outrem saber a respeito da vontade do eleitor qual foi opção de escolha, estando no momento votando ou se irá votar. Assim, é inegável a correlação entre a liberdade de voto com uma larga possibilidade de escolha cabível ao cidadão. Apenas haverá liberdade de voto caso o eleitor tenha conhecimento de todas as alternativas plausíveis.

Para preservar a ocorrência do voto livre e secreto, cabe ao Estado o oferecimento de várias medidas que têm por meta oferecer as garantias adequadas ao cidadão, de modo imediato e pertinente como prerrogativa do processo democrático.

Também é importante citar a decisão do ex-ministro Joaquim Barbosa, na ocasião em que respondia ao Tribunal Superior Eleitoral referente ao julgamento do AgRg - REspe de número 29.662, na qual o magistrado proferiu que: 'O direito de liberdade tem manifestação em diversas condições e pontos de vista, sendo uma delas na liberdade de manifestar as próprias ideias, pensamentos e anseios, nos termos do *caput* e incisos IV e IX do artigo quinto; assim como o artigo 220 da Carta Magna de 1988.

Volta a frisar Kufá (2016) que, dessa decisão, decorre outros dispositivos em associação à proteção da democracia e ao direito do cidadão em votar de maneira livre,

sem sofrer influências de cunho econômico, político, moral ou de qualquer outra natureza (artigo 14, parágrafo 9º, da Constituição Federal de 1988).

Na mesma linha de raciocínio, Dallari (2002) afirma que a situação ideal se configura no oferecimento de igualdade de oportunidade de êxito a todos os postulantes de cargos públicos, de modo que vença o processo eleitoral aquele que apresentar efetiva preferência no rol dos eleitores, como manifestação de livre vontade, sem qualquer modalidade de vício ou desvirtuamento no processo de escolha do candidato.

Para Ramayana (2008), atendendo a tais princípios de cidadania, a democracia é passível de conceituação como governo exercido pelo povo, de fato e de direito, com base na soberania popular, trazendo condição de dignidade social, com a elevação da influência do povo sobre os governantes, e não o processo contrário. Cabe também, nesse contexto, o não recebimento de influência religiosa no processo de votação.

A partir do advento do regime republicano, existe uma nítida separação entre Estado e Igreja, estabelecida pela promulgação do Decreto de número 119-A no ano de 1890, configurando o Estado brasileiro na categoria de laico ou não confessional, sendo que essa norma encontra persistência na atual Carta Magna de 1988, mormente em seu artigo 19, inciso I, que traz a proibição expressa à União, Estados, Municípios e Distrito Federal no estabelecimento de cultos religiosos ou templos religiosos, fornecendo ajuda financeira, dificultando ou impedindo seu funcionamento, ou manter com tais entidades ou com seus representantes um relacionamento de dependência ou aliança, exceto em eventos de interesse público, conforme dispõe a lei, não proferindo qualquer menção de modo expresso, porém, à questão eleitoral. Afirma, ainda, que não é lícito haver qualquer relacionamento de dependência ou proximidade entre o poder público, as autoridades estatais e as igrejas ou cultos religiosos, com extensão aos representantes das denominações religiosas.

Para Milagres (2010), o texto do artigo 222 do Código Eleitoral considera como inválido o processo de votação permeado de falsidade, fraude, coação, ação interferente do poder econômico, ou poder hierárquico, o emprego de estratégias proibidas de execução de propagandas, ou a obtenção de sufrágios garantidos por lei, ou, resumidamente, a letra legal condena todas as práticas contrárias à normalidade, à regularidade, à igualdade de condições no processo eleitoral e à livre autonomia do cidadão votante. Indica ainda que, no artigo 22 da Lei Complementar de número 64/1990, encontra-se a seguinte disposição:

Qualquer representação política, coligação ou postulante eleitoral ou o Ministério Público Eleitoral, terá a prerrogativa de oferecer representação à Justiça Eleitoral, na pessoa do Corregedor Geral ou Regional, procedendo ao relato de fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias, pedindo a abertura de investigação judicial no afã de apurar o emprego indevido, desvio ou abuso do poderio econômico, ou do poder de autoridade, além do uso indevido de meios de comunicação social, em prol de determinado candidato ou partido político. Assegura a declaração do abuso de autoridade, na análise do texto do artigo de número 74 da Lei nº 9504/97, que configura a violação do presente no parágrafo 1º do artigo 37 da Carta Magna de 1988, restando ao responsável por tais atos, caso candidato, sofrer o cancelamento de seu registro ou do diploma normativo para participar do pleito eleitoral.

Complementa Cunha de Sá (2005) no sentido de que aquele que abusa de seu direito não age em aparência sem direito, pois atua no interior de seu poder, com a extrapolção manifesta dos limites da ordem jurídica.

O Código Civil brasileiro traz importante equiparação entre o abuso de direito e o ato ilícito em seu artigo de número 187, ao descrever que é ilegítima a prática de um direito, nos casos em que o titular proceda a manifesto excesso dos limites cabíveis à boa-fé, aos bons costumes, ou em relação à finalidade social ou econômica de tal direito.

Cunha de Sá (2005) afirma ainda que, para configurar o caráter abusivo da prática do direito, não basta a ocorrência de qualquer excesso de limites, mas sim um excesso que sofra manifestação. Como entender então a existência do excesso de limites em manifestação? A qualificação reside no grau ou na quantidade do excesso manifesto, ou em sentido contrário, como denota em aparência, tem correlação à determinada qualidade que permite a clara visualização do excesso de direitos?

O mesmo autor indica que, no âmbito eleitoral, as atitudes abusivas vinculadas ao poder econômico encontram eco nos desvios na comunicação social, no fornecimento desmedido de bens e serviços, na entrega vedada de brindes, no recebimento de recursos de fontes proibidas e no descumprimento de normas de arrecadação e prestação de contas.

Na ótica de Graeff (2009), a legislação, além da propaganda eleitoral gratuita veiculada nos meios televisivos, traz a permissão da divulgação paga das propostas do candidato em jornais e revistas e a disponibilização de publicação impressa na internet. E ainda deixa claro que a Lei de número 12.034/2009 trouxe disciplina para a propaganda nos meios virtuais, com o acréscimo dos artigos 57-A, 57-B, 57-C e 57-D ao texto da lei de número 9.054/97.

O mesmo Graeff situa que a eleição presidencial norte-americana que conduziu Barack Obama ao poder configura um marco no emprego da internet e das mídias sociais no processo eleitoral. Segundo o citado autor, tal eleição tem o mesmo grau de importância que a primeira expedição que conduziu o homem à Lua, pois teve acentuada importância a conversação com os simpatizantes da campanha por intermédio de blogs, e outras estratégias descentralizadas da internet, em adição à arrecadação online de doações. Na eleição norte-americana, Obama fez a veiculação de propaganda eleitoral até nos videogames, mais especificamente no jogo *Burnout Paradise*, no qual os competidores poderiam visualizar os cartazes virtuais com a propaganda do candidato à presidência. Já no nosso país, os limites para a propaganda eleitoral são maiores, mas em muitas ocasiões o postulante ao cargo faz valer seu poderio econômico, ultrapassando as barreiras da Lei, promovendo o desequilíbrio do certame eleitoral com veiculações e publicações proibidas.

Lembra-nos Pereira (2008) que o TSE ditou normas sobre a distribuição gratuita de jornais de tiragem expressiva que trazem alusões enaltecedoras a determinado candidato, demonstrando o apoio político que esse recebe de outras lideranças estaduais ou nacionais, pois tal prática tem reflexo no desequilíbrio da disputa eleitoral, por caracterizar o emprego indevido dos meios de comunicação de massa, favorecendo o portador de capital.

Fica, assim, uma importante indagação: como fiscalizar a propaganda nos meios eletrônicos, na publicidade em sites de candidatos ou em portais da internet, assim como as declarações dos candidatos nas redes sociais ou em seus *blogs*?

Michels (1998) situa que são proibidos os procedimentos que fornecem bens e serviços no fito de auferir a adesão do eleitor a uma dada candidatura, práticas que, além de configurar ilícito legal passível de punição conforme o artigo 299 do Código Eleitoral, denota a captação irregular de sufrágio.

E, ainda, o texto do artigo 24 da Lei nº 9.504/97 também traz proibição ao recebimento de recursos financeiros para as campanhas eleitorais de várias fontes, a saber,

de entidades ou governos de países estrangeiros, de órgãos da administração direta ou indireta ou fundação provida com verbas do poder público, das entidades de direito privado, de representação de classe ou sindical, de pessoa jurídica sem fins lucrativos que obtenha recursos do exterior, das instituições beneficentes e religiosas, e de órgãos da sociedade civil que atendam ao interesse público.

Assim, a legislação acaba por exercer rigoroso controle acerca da captação de recursos e sua aplicação nas campanhas eleitorais. Todo envio de ativos econômicos deve sofrer identificação, com a observação de limites por representação partidária, por cargo eletivo, proveniente de doação provinda de pessoa natural ou jurídica. A doação por parte do candidato de ativos financeiros a pessoas físicas ou jurídicas denota ilícito eleitoral. A dificuldade de controle não reside nas contas prestadas pelo candidato, mas sim nas despesas e receitas ocultas, fora da contabilidade ou dissimuladas.

Para Costa (1989), é crucial o entendimento por parte do TSE da prática do chamado caixa dois de campanha, pois essa prática configura abuso de poder econômico, com poder de trazer influência indevida ao resultado da eleição. A simples aprovação da prestação de contas da campanha não impede o ajuizamento e ação visando à apuração de eventual abuso de poder econômico. Segundo o mesmo autor, na situação do abuso de poder político ou de autoridade, o praticante se utiliza de condutas indevidas no tocante à administração pública, que são arroladas no texto do artigo 73 da Lei nº 9.054/97, a saber, a concessão ou uso de bens públicos, o emprego de bens ou serviços públicos, o encaminhamento de servidor público para operar em campanha eleitoral, o emprego promocional de bens ou serviços públicos, o envio voluntário de ativos financeiros em prazo vedado, a propaganda efetuada por meios institucionais e seus excessos de gastos, a contratação de apresentações de artistas nos comícios, e a participação de postulantes a cargos públicos em cerimônias de inauguração de obras no período de três meses anteriores ao pleito eleitoral. A comunicação de responsabilidade pelo abuso acima configurado necessita da comprovação da participação direta ou indireta do pleiteante.

Na definição do TSE, para caracterizar a conduta vedada pelo artigo 41-A existente na Lei nº 9504/97, é necessária a prova inequívoca da participação direta ou indireta do pleiteante a cargo público na situação considerada como ilegal, que tem fulcro no pedido ou indicação de votos a determinado candidato.

Afirma Costa (1989) que, configurado o abuso de poder, a responsabilização é objetiva, sem a necessidade de considerar elementos subjetivos.

E, ainda, segundo Magal e Strucker (2016), nas situações em que o candidato exerça um cargo de grande influência junto à sociedade, para atender aos ditames da legislação eleitoral, tal candidato deve se afastar temporariamente de suas funções. Porém, para os religiosos não há um período de desincompatibilização, fazendo com que seu contato com o potencial eleitor seja um trampolim para sua eleição ou de outro candidato de interesse. Tal fenômeno dá surgimento à chamada Bancada Evangélica no Congresso Nacional, na qual religiosos ocupando cargos de deputado ou senador não militam para atender a causas ideológicas ou partidárias, mas sim visando unicamente a interesses de grupo político. Ainda, indicam que tal fato tem verificação desde o primeiro deputado pentecostal que obteve eleição em nosso país. Essa prática de eleger representantes de igrejas evangélicas tem histórico na denominação ‘O Brasil para Cristo’, na figura de seu fundador - Missionário Manoel de Mello - que, no ano de 1962, conseguiu eleger para o cargo de deputado federal um membro de sua igreja chamado Levy Tavares, filho de pastor metodista e que fazia curso de seminário na denominação. Tavares iniciou a chamada Cruzada Nacional de Evangelização e foi recebido pela igreja ‘O Brasil para Cristo’, servindo na Câmara de Deputados por dois mandatos. Outro membro da mesma denominação chamado Geraldino dos Santos migrou depois para a

‘Igreja do Evangelho Quadrangular’ e ocupou cargo de secretário executivo na Câmara de Deputados, fornecendo o histórico de que, no ano de 1963, o religioso se candidatou ao cargo de vereador na cidade de São Paulo e, por não encontrar apoio na Igreja do Evangelho Quadrangular, fez sua transferência para a denominação ‘O Brasil para Cristo’. No ano de 1966, em aliança política com Levy Tavares, foi eleito deputado pelo então partido MDB. Porém, no ano de 1970, a situação foi diferente em virtude de perderem o apoio do líder religioso Missionário Manoel de Mello. Assim, Geraldino dos Santos e Levy Tavares foram para a então Arena, no afã de tentar salvar sua vida política. Desse modo, findou a primeira etapa política de atuação dos pentecostais.

Na opinião de Freston (1993), a Bancada Evangélica no Congresso Nacional não age impulsionada por ideologias políticas. Sua meta é empregar seu domínio religioso sobre seus fiéis para se perpetuar no poder.

Para Campos (2006), para os políticos evangélicos, não existe diferença quanto ao partido ao qual pertencem ou sua ideologia partidária, pois o essencial para tais políticos é a garantia do apoio da Igreja pentecostal que os elegeu. Fora da denominação pentecostal, o político nada representa, pois perde a condição de locutor e não tem a primazia do discurso aos fiéis, não passando de um mero coadjuvante nos meios políticos, que participa de um teatro que não dirige. O político evangélico recebe de sua denominação todo um planejamento pronto para atuar no estrito cumprimento das ordens e interesses da denominação, enaltecendo os líderes da denominação religiosa o que, numa análise mais aprofundada, mostra que tais políticos religiosos se utilizariam de duas prerrogativas que os posicionam à frente dos demais candidatos nas campanhas eleitorais, a saber, o discurso religioso no púlpito pentecostal e os títulos eclesiásticos que trazem exacerbada influência sobre os fiéis. Essa influência sobre o voto do fiel evangélico ocorre no momento em que o religioso expressa suas opiniões políticas e pensamentos lógicos em seu discurso no interior da igreja. Um exemplo de tal fato é trazido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Minas Gerais: na companhia de dois deputados, o intitulado ‘Apóstolo’ Valdomiro Santiago, na data de 4 de outubro de 2014, em prazo inferior a 24 horas do início das eleições, participou de um evento dirigido pelo ‘Apóstolo’ chamado de ‘Concentração de Poder e Milagres’, efetuado na Praça da Estação em Belo Horizonte. O ‘Apóstolo’ Valdomiro Santiago aproveitou a grande concentração de fiéis de denominações pentecostais para apresentar os candidatos como formadores da chamada Igreja Mundial do Poder de Deus no Parlamento, indicando claramente que deveriam receber os votos da multidão de fiéis nas eleições vindouras, conforme (TRE-MG, Acórdão de 27/08/2015).

O TRE-MG estabeleceu que os então candidatos Marcio e Franklin participaram do evento, distribuíram material de campanha política e subiram ao palco na companhia do ‘Apóstolo’ Valdomiro Santiago, ocasião em que houve o pedido aos fiéis de conseguir cada um dez (10) votos para os candidatos. Conforme aquele julgado, o abuso de poder econômico se configura nesse caso como decorrente do patrocínio exercido pela Igreja Mundial do Reino de Deus, nos custos vinculados à estrutura e execução do evento, que foi animado por *shows* artísticos, transporte fretados para os fiéis, panfletagem maciça, sem a indicação das fontes de provimento de tais verbas na prestação de contas dos candidatos em campanha política que foram beneficiados.

A prática de abuso de poder políticos ou de autoridade com características religiosas, por seu turno, foi lícita de identificação no atrelamento do pedido de votos à participação de culto religioso, com marcante interesse de divulgação política dos candidatos citados aos fiéis presentes, com o fato presenciado por membros da Polícia Militar de Minas Gerais, que registraram um boletim de ocorrência.

Na ótica daquele Tribunal, o evento extrapolou completamente os objetivos religiosos, configurando o abandono da mensagem religiosa para incitar o público religioso pentecostal presente a votar no dia seguinte nos candidatos acima descritos, com ações de abordagem aos eleitores por elementos portando vestes da Igreja Mundial ao chegarem ao recinto do evento. Com tal propósito, foi configurado o abuso de poder econômico, na medida em que outros candidatos ao mesmo pleito não tiveram condição equânime de recursos e estrutura, no tocante aos *shows* e ao transporte da multidão de fiéis, além de abuso de autoridade no sentido de que um proeminente líder religioso estava perante seu público pedindo votos para os candidatos de modo evidente e declarado.

Nos ensinamentos de Blancarte (2008), os títulos eclesiásticos dirigem a eleição de muitos religiosos, pois representam a posição ocupada no âmbito da organização religiosa, para além da condição de cidadão comum, fazendo o apontamento de que os legisladores e os prestadores de serviço público, mesmo possuindo suas crenças religiosas de qualquer modalidade, não têm o direito de as impor à população. Para Blancarte, tais agentes do Estado devem atentar em essência para o interesse público, a despeito de sua religião em particular, preconizando que os legisladores e servidores públicos não assumem a condição de possuidor de cargo público para atender seus próprios interesses, devendo primar pelos anseios e necessidades da sociedade que o conduziu a tal posto por intermédio do voto. Tal fato tem validade para qualquer postulante a cargo público, visto que não é lícito ter base em sua posição no âmbito de uma organização religiosa para galgar a ascensão a cargos, em desvio completo aos ideais da democracia.

Na opinião de Blancarte (2008) - um conceituado investigador mexicano dos meandros entre política e religião -, existem dois erros graves que devem ser evitados na referência aos Estados democráticos declaradamente laicos, a saber, deixar-se levar pela tentação de empregar a religião na busca de legitimidade política, visto que desse modo ocorre o enfraquecimento da autoridade da população, que forma a categoria de Estado laico e democrático, e a outra reside no fato do uso de membros de organizações religiosas posicionados em pontos estratégicos da administração pública, no afã de atender unicamente a interesses de grupo dos comandantes das ditas organizações. Ainda afirma que se pode aclarar as consequências do abuso de poder de autoridade e econômico nos processos eleitorais, da forma: a inter-relação entre interesses políticos e religiosos, para atender a finalidades econômicas de suas denominações religiosas. Tal consequência fere diretamente os preceitos da laicidade, que tem manifestação clara no texto constitucional e, nesse contexto, é possível uma nação ser legalmente laica, na medida em que as decisões emitidas pelos agentes do Estado não tendam a favorecer interesses de cunho exclusivamente religioso. De outro modo, o Estado pode ter característica confessional, como por exemplo, a Dinamarca, que é declaradamente luterana, mas com marcante atuação de seus políticos na esteira da vontade popular, e não com base nas ordens de líderes religiosos de denominação qualquer.

Afirma Carvalho (2011) que existe no eleitorado brasileiro a tendência de optar por um candidato que tenha vínculo com sua religião particular, desconsiderando a candidatura de outros cidadãos de maneira bastante sintomática. A demanda de nossa sociedade por representantes alinhados com uma representação religiosa é algo que remete ao passado, considerando que, por quatro séculos, a religião católica ditava as normas de conduta dos brasileiros, com o auxílio da Coroa Portuguesa no processo de colonização do Brasil, e assumia a categoria de única prática religiosa oficial do Brasil imperial. Porém, em virtude da formalização do divórcio entre Igreja e Estado no último quartel do século XIX, nota-se que a real laicidade prática no Brasil é algo distante. Malgrado a característica secular do Brasil, a religião ainda tem um papel importante na sociedade, e em razão de tal, existem benefícios em nossa Carta Magna às denominações religiosas.

Na ótica de Nabais (2009), contudo, é possível a identificação da ultrapassagem dos limites institucionais pelos líderes das denominações religiosas, no tocante à atuação no espaço público e nas eleições eleitorais. O regime democrático e as atividades eleitorais previstas por este tem o pressuposto de que os interesses particulares não devem ingerir nos anseios da sociedade em geral, com a punição exemplar aos agentes que deliberadamente agem nesse sentido. O político, além da dimensão de agente público formador de opinião, tem também as prerrogativas de liberdade do cidadão comum, tais como suas crenças, estados de consciência e preferência religiosa. Mas tais direitos, mesmo que fundamentais, vêm na companhia de deveres perante seus pares sociais que também assumem a mesma categoria de importância.

Para Bedin (2013), as práticas assistencialistas e os chamados currais eleitorais, tão em voga nas eleições brasileiras, têm fulcro no modo de colonização do Brasil, que foi efetuada com base no patrimonialismo. Nesse quadro, o ínfimo espírito republicano é originário da ideia de que as casas de governo têm característica de extensão da moradia do soberano, com a geração do conceito de que o patrimônio público é parte integrante das propriedades do governante, ou dos detentores do poder político. Tal entendimento do modo de fazer política tende a criar privilégios, apadrinhamentos e a utilização do bem público em benefício de grupo dirigente ou de interesses de cunho meramente pessoal.

Pedra (2013) afirma que a concepção de política acima elencada vem em sentido contrário aos ideais republicanos, mormente em relação ao respeito pela ação pública. São encontrados inúmeros exemplos do uso da religião para auferir proveito nos meios políticos, em quase todas as denominações religiosas.

Para Alonso (2012), as eleições para a presidência da república, em 2010, tiveram a marca do fim para o segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva. O Partido dos Trabalhadores (PT) efetuou a escolha da ex-ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, para dar prosseguimento às políticas públicas implantadas pelo governo Lula, assumindo a condição de candidata da situação, na chapa com o vice-presidente Michel Temer, formando a coligação Para o Brasil seguir mudando, composta de vários partidos de orientação progressista. Em outra coligação, intitulada o Brasil pode mais, formada por vários partidos de centro-direita, promoveu a candidatura ao cargo presidencial de José Serra, tendo como vice-presidente o cidadão Índio Costa. Um fator surpreendente no processo eleitoral de 2010 foi a candidatura oficializada pelo Partido Verde (PV), encabeçada por Marina Silva, com Guilherme Leal na condição de vice-presidente. Marina Silva foi ministra do Meio Ambiente no governo de Lula, assumindo contornos perante seu eleitorado de evangélica piedosa e devota, de modo a causar efeitos de largo alcance, tornando-se uma terceira via no processo eleitoral do primeiro turno. Ainda, em expressão menor, a campanha presidencial de 2010 recebeu as candidaturas de Rui Pimenta (PCO), José Maria Eymael (PSDC), Ivan Pinheiro (PCB), Levy Fidelis (PRTB) e Plínio de Arruda (PSOL).

Oro e Mariano (2015) consideram que no cenário dos candidatos a presidente, Marina da Silva ilustrava a única chapa declaradamente vinculada a uma denominação evangélica, a chamada Assembleia de Deus, considerada a maior igreja pentecostal do Brasil, que comunicou à citada candidata uma grande migração de votos dos fiéis evangélicos. Em contrapartida, os grupos que militavam no Partido Verde, sob a bandeira da legalização do aborto e da união civil entre pessoas do mesmo sexo, acusaram Marina da Silva de abandonar tais preceitos, em favor de um discurso fundamentalista protestante. Malgrado sua confissão pentecostal, a candidata Marina Silva se manteve na defensiva no tocante à religião na época do primeiro turno, assumindo uma postura laica, sem associar política com religião. Os citados autores explicam que, para desfazer a imagem de pessoa limitada, reacionária e conservadora, a candidata Marina Silva fez a

defesa estratégica do Estado laico, para fugir dos preconceitos dos quais se declarava vítima por assumir uma fé protestante, omitindo-se a emitir posturas religiosas sectárias em seu discurso político, sem entrar em polêmicas referentes relativas ao aborto e aos direitos dos homossexuais. Em oposição a seus preceitos pessoais sobre tais temas, a candidata Marina Silva fez a defesa da realização de um plebiscito acerca da descriminalização da prática do aborto, declarando em adição que não iria se opor a união civil de homossexuais, caso tal medida tivesse aprovação no âmbito do Congresso Nacional, alegando ainda que não fizera a proposição do ensino criacionista nas escolas públicas em paralelo à teoria da evolução.

Concluiu-se que, em decorrência de tal postura ambígua no tocante aos temas religiosos, a candidata Marina Silva passou a receber críticas que partiam de seus irmãos de fé, nomeadamente de Silas Malafaia, um dos maiores líderes evangélicos em termos de influência no Brasil, e importante formador de opinião no segmento pentecostal, em virtude de sua larga exposição na mídia, que a princípio dava apoio à candidata Marina Silva, mas que a seguir retirou tal apoio com a indicação de que a candidata estava fugindo dos preceitos pentecostais ao propor um plebiscito sobre a questão do aborto (GOSPEL PRIME, 2017).

E mesmo para Oro e Mariano (2015), a candidata da situação Dilma Rousseff, apesar de sofrer a maior pressão dos setores religiosos, foi a que se empenhou em receber a aprovação de tais segmentos, com o fito de evitar a rejeição eleitoral provinda dos grupos de religiosos. A candidata Dilma, em decorrência da publicação de sua entrevista à revista *Época* no ano de 2007, que trazia seu juízo de valor como agnóstica, trabalhou a reconstrução de sua imagem no tocante à religião no decorrer da campanha eleitoral. Em virtude da pressão dos grupos religiosos e da opinião pública em geral, a candidata Dilma se declarou antes de tudo cristã, e logo após, católica.

Porém, tais afirmações não foram suficientes para sanar as críticas e acusações que a candidata Dilma Rousseff vinha recebendo das denominações evangélicas e dos católicos no transcorrer da campanha eleitoral, que conduziram para o centro do debate da temática política questões relativas à moralidade e valores da religião (GOSPEL PRIME, 2017). No afã de reverter tal imagem negativa aos olhos dos eleitores religiosos, a candidata Dilma fez o lançamento de um documento intitulado ‘Carta Aberta do Povo de Deus’, que trouxe a resposta ao eleitorado cristão acerca das convicções religiosas da candidata que, além de situar a importância do trabalho das denominações evangélicas no âmbito social em nosso país, trazia o compromisso de deixar ao Congresso Nacional a prerrogativa de encontrar um equilíbrio no tocante aos valores éticos fundamentais, mormente no trato aos temas relativos ao aborto, formação da família, às uniões estáveis entre pessoas de mesmo sexo e outros tais pertencentes às minorias no Brasil e à sociedade brasileira como um todo, afirmando ainda que a primeira fonte de contestação às ideias da candidata Dilma Rousseff proveio da Igreja Católica. Na data de 19 de julho de 2010, o bispo de Guarulhos Dom Luiz Gonzaga Bergozini emitiu um documento no qual recomendava aos fiéis católicos não votar na candidata do PT. A motivação, segundo o documento, centrava na ratificação pelo PT do terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos, que trazia em seu bojo a liberação do aborto.

Segundo a reportagem d’O Globo (2017), o documento dizia que a prática do aborto não poderia ser aceita por quem afirmava sua fé no cristianismo ou no catolicismo. Perante tal repercussão, a candidata Dilma procurou por contatos com o setor conservador da Igreja Católica e com as denominações evangélicas, sendo que a disputa pelos votos dos eleitores alocados em igrejas de confissão protestante e dos católicos sempre estiveram presente no decorrer da campanha eleitoral de 2010, desde seus primórdios. Porém, perante tais acusações, a candidata Dilma Rousseff se viu na obrigação de buscar

apoio político com as lideranças eclesiais, com sua participação no mês de julho de 2010 de uma reunião com lideranças de quinze denominações evangélicas, sendo as principais a Igreja Universal, a Convenção Nacional da Assembleia de Deus, a igreja Sara Nossa Terra, e a igreja Renascer em Cristo.

Para Oro e Mariano (2015), na intermediação do diálogo com os protestantes, a candidata Dilma Rousseff teve o apoio do bispo Edir Macedo, dirigente da igreja Universal do Reino de Deus, em adição ao deputado federal Manoel Ferreira, líder da igreja Assembleia de Deus Madureira. No segmento católico, a candidata Dilma recebeu o apoio e o auxílio do deputado federal Gabriel Chalita e do bispo Carlos Eccel, que dirigia a Diocese da cidade de Jales. Porém, o debate estava em sua fase inicial. Os citados autores denotaram que, no transcorrer do ano de 2010, a candidata petista sofreu intensa campanha contrária à sua investidura ao cargo de presidente da república nos templos religiosos e na internet, sob o argumento de sua posição favorável ao aborto, com associação da candidata ao satanismo, de natureza acusativa por apoiar o PL 122/2006, que trazia em seu bojo a criminalização da prática da homofobia e que na ótica dos líderes religiosos tinha consequências à liberdade religiosa e à expressão de juízos de valor sobre a condição homossexual pelos protestantes e católicos. Um dos expoentes da cruzada moralista e religiosa empreendida contra a candidata Dilma Rousseff foi o vídeo postado no *site youtube* pelo pastor da Igreja Batista Paschoal Piragine, da cidade de Curitiba, que alcançou a impressionante marca de três milhões de acessos, no qual fez crítica ao Partido dos Trabalhadores (PT), orientando os fiéis de sua denominação a não votarem na candidata Dilma Rousseff, alertando para o risco do sucesso da campanha petista culminar na descriminalização do aborto. Ainda, no mês de outubro de 2010, o padre José Augusto, no transcorrer de sua homilia, exibida na programação da TV Canção Nova, fez claramente o pedido aos seus fiéis de não votarem na candidata Dilma Rousseff e nos demais candidatos do PT. A coligação da campanha petista fez o pedido ao TSE de direito de resposta com duração de 15 minutos no referido canal de TV, com o propósito de se defender contra os ataques à candidata do partido.

Nicolau (2014) afirmou que, perante tal quadro, as pesquisas de intenção de voto denotavam que o debate sobre questões religiosas estava produzindo seus efeitos contra a candidatura de Dilma Rousseff. Oro e Mariano (2015) trouxeram o resultado de pesquisas do Ibope efetuadas entre 26 de agosto a 23 de setembro de 2010, com a intenção de votos dos evangélicos na candidata do PT em queda de 49% para 42%, com o índice de rejeição se elevando do patamar de 17% para 28% entre os citados protestantes. Em contrapartida, os outros candidatos tiveram elevação nos percentuais de pesquisa eleitoral, ou seja, José Serra (21% para 31%), Marina Silva (13% para 18%).

Na visão de Nicolau (2014), o resultado do primeiro turno do pleito eleitoral de 2010 conduziu a candidata Dilma Rousseff com um percentual de 46,91% e o candidato José Serra com 32,61% dos votos, ao segundo turno. A candidata Marina Silva, apesar de receber uma votação expressiva (atingiu um percentual de 19,33%), não obteve êxito em passar para o segundo turno. De qualquer forma, é inegável que o debate em torno das questões religiosas teve influência preponderante no resultado da votação. Conforme o citado autor, o efeito da religião se manifestou no contraste entre as candidatas Dilma e Marina, o que, perante um quadro eleitoral saturado por acusações acerca da temática do aborto, princípios e dogmas da religião, com os embates sendo feitos pelos candidatos à presidência, assim como pelo setor jornalístico e pelos analistas em política de várias tendências e origens ideológicas, davam margem à importância do fator religioso, resultando na orientação dos candidatos em adequar seu discurso às demandas das seitas e grupos praticantes das religiões.

Nicolau (2014) situa que o fator religioso constituía uma preocupação geral na campanha política, comunicando reflexos ao estado da arte da disputa em segundo turno entre os candidatos José Serra e Dilma Rousseff. O ponto chave da discórdia residia na questão do aborto. Nos programas televisivos eleitorais do segundo turno, em diversas ocasiões, tal temática assumia condições centrais no debate político. Após apresentar em seu programa eleitoral um conjunto de seis mulheres grávidas, o candidato José Serra, disse: ‘Eu quero ocupar o cargo de presidente com postura, equilíbrio e fazendo a defesa dos valores da família brasileira. Os valores cristãos, o respeito à vida e ao meio ambiente, num quadro democrático que ocupa o lugar central de meu programa de governo’.

Segundo Christina (2012), no programa da candidata Dilma Rousseff, havia em seu início um agradecimento a Deus por ter concedido uma dupla graça, com referência aos votos recebidos que a conduziram ao segundo turno. Em momento subsequente, a atriz do programa eleitoral fazia a denúncia da ‘corrente do mal’ que se fazia presente na internet.

Conforme Pierucci (2011), no decorrer de sua campanha, o candidato José Serra também exerceu empenho na realização de alianças com os religiosos, obtendo o apoio do pastor Silas Malafaia, dos líderes da Igreja Universal do Reino de Deus, do ministério Belém, assim como o líder da Igreja Mundial do Poder de Deus, o ‘Apóstolo’ Valdomiro Santiago, além do apoio político e material das denominações evangélicas Bola de Neve, Igreja Batista Brasileira, com o candidato a vice-presidência da república Índio da Costa (responsável pela articulação das alianças).

Na opinião de Oro e Mariano (2015), a campanha política do PSDB, até o final de seu curso, teve uma firme marcação sobre o eleitorado religioso. Na data de 15 de outubro de 2010, correligionários do candidato José Serra fizeram a distribuição de material de campanha que continha a imagem do candidato num encontro com professores na cidade de São Paulo, que continha de um lado do cartão a frase: “Jesus é a verdade e a Justiça”, e no outro lado do cartão, a sentença: ‘Serra é do bem’. Na esteira de tais fatos, o pastor da Assembleia de Deus Alcides Cantóia Jr, que era o responsável pela coordenação do segmento evangélico na campanha do PSDB em São Paulo, realizava ao menos 150 telefonemas todos os dias com a promessa de parcerias entre o Estado e as igrejas e denominações evangélicas, em troca de apoio político eleitoral ao candidato José Serra. Ironicamente, o candidato José Serra (PSDB) representava a candidatura do bem e da moral cristã tradicional. Tal fato tem correlação com a postura conservadora do candidato tucano que, ao proferir opinião contrária ao aborto, polarizou a campanha na sentença do bem contra o mal, gerando uma atmosfera inquisitorial nos meios políticos e apresentando-se na prerrogativa de candidato perfeito para as metas dos religiosos mais conservadores e tradicionais.

Extraindo-se de outra reportagem, (G1, 2017), a candidata Dilma Rousseff, para tentar recuperar o espaço eleitoral perdido, buscou refazer sua imagem arranhada perante as religiões cristãs, com o lançamento da ‘Mensagem da Dilma’, na qual tencionava pôr fim à campanha de calúnias contra sua candidatura. No documento, a candidata petista fazia a defesa da liberdade religiosa e dizia ser pessoalmente contrária ao aborto, comprometendo-se a não propor mudanças em pontos da legislação que se referiam a esse tema. A candidata Dilma também afirmou que, em seu governo, não iria adotar medidas que alterassem os temas referentes à família e à livre expressão religiosa no Brasil. A candidatura do PT se referia ao Programa Nacional de Direitos Humanos, afirmando que em caso de vitória nas eleições não iria promover mudanças que afrontassem a família.

Na ótica de Cunha (2012), a análise do documento denota que, em comparação ao citado manifesto com a primeira carta da candidata petista aos setores religiosos, essa trouxe a representação de uma clara adesão da candidata do PT aos valores conservadores

preconizados pela religião, além de incorporar em seu vocabulário várias terminologias fundamentais do círculo cristão, sobretudo pentecostal. O documento da candidata petista trazia uma lista de pontos de tensão de sua campanha com os temas religiosos, posicionando-se acerca deles.

Christina (2012) opinou que a mensagem do documento veio a fortalecer as ações contra os anseios dos setores mais progressistas, dando apoio à manutenção de leis punitivas sobre a prática do aborto, e fazendo a defesa de que aspectos do projeto de lei que criminalizava a homofobia deveriam sofrer veto, com o compromisso de não agir legalmente contra o *status quo* da família em seu eventual governo.

De tal modo Pierucci (2011) denota que, no processo eleitoral de 2010, apesar do voto religioso ter conduzido o pleito eleitoral a um segundo turno, não teve peso suficiente para basilar o resultado final das eleições para presidente, afirmando que tal fato pode ser atribuído ao ‘efeito fariseu’ representado pelo candidato José Serra. Com o empréstimo do termo utilizado pelos pesquisadores Larry Powell e Eduardo Neiva, o citado autor afirma que tal efeito tem ocorrência em disputas políticas nas quais o apelo à religião se superam, vão longe do convencional admissível, voltando-se em tempo futuro contra o próprio candidato.

Pierucci afirma risível o ‘santinho’ no qual a fotografia de José Serra vem acompanhada da sentença “Jesus é a verdade e a Justiça”, e de como isso representou um ato contra sua própria candidatura, com consequências fatais”. A apelação de viés moralista e a religiosidade inerente ao candidato, apresentada na campanha política como a mais vigorosa e verdadeira, perante os óbvios exageros, fíndou se mostrando como postiça. ‘Puro fingimento, para não citar hipocrisia, tal defeito próprio ao segmento fariseu presente na parábola com a qual Jesus fez a tipificação de duas estratégias religiosas, a saber, o fariseu e o publicano’.

Finalmente afirma Pierucci (2011), com respeito ao processo eleitoral brasileiro de 2010, o conceito de efeito fariseu, na acepção do citado autor, faz a sugestão de que foi o entendimento por parte do eleitor conservador dos excessos no uso tático da religião pela campanha política de José Serra que estancou suas possibilidades de ascensão nas últimas pesquisas, e o conduziu a uma posição estacionária em relação a sua concorrente, dita sem religião ou sem humanidade.

Considerando o exposto, o processo eleitoral presidencial de 2010 foi notadamente caracterizado pela presença de temáticas religiosas na disputa eleitoral. Em resumo, é lícito afirmar que a participação das denominações evangélicas se fez presente no desenrolar da campanha, conformando uma mútua instrumentalização entre religião e política em nosso país, na qual os grupos religiosos maiores obtiveram sucesso em pautar a agenda, o discurso e os compromissos legais dos candidatos.

A discussão de temas de cunho moral, tais como o aborto e a condição homossexual, denotaram a grande influência do eleitor protestante no que tange à condução dos debates e do grau de representação política dos postulantes ao cargo de presidente da república. O voto dos religiosos, mesmo não sendo suficiente para decidir a eleição no primeiro turno, foi capaz de conduzir o processo eleitoral para um segundo turno de votação.

Na ótica de Magali e Strucker (2016), na esteira dos fatos decorridos na eleição de 2010, a discussão acerca da influência das denominações evangélicas marcou presença no pleito de 2014. Mesmo sem configurar um papel preponderante na disputa, o peso da votação evangélica se fez presente no processo eleitoral em que a candidata Dilma Rousseff buscava a sua reeleição. Como se viu, houve intensas reviravoltas nas pesquisas

eleitorais, nível intenso de acusações entre os candidatos, e até o óbito de um dos participantes do processo eleitoral, como fatores que marcaram as eleições de 2014.

Relembrando, é lícito iniciar a discussão sobre o pleito de 2014 a partir do último fato elencado, ou seja, a morte trágica do candidato do PSB, o ex-governador de Pernambuco, Eduardo Campos, que ocorreu na data de 13 de agosto de 2014, num acidente aéreo na cidade de Santos (SP) (UOL ELEIÇÕES 2014). Além de produzir mudanças relevantes no cenário eleitoral, esse trágico acontecimento conduziu novamente para o centro da disputa eleitoral a candidata Marina Silva, pertencente à denominação evangélica Assembleia de Deus, que ocupava o lugar de vice-presidente na chapa do candidato Eduardo Campos, assumindo, a partir de então, o papel de fiel da balança no transcorrer do processo eleitoral.

E ainda n'O Tempo (2017), temos que, na pesquisa de intenção de votos realizada pelo Instituto *Sensus* em período anterior à morte de Eduardo Campos, apresentava o seguinte quadro: Dilma Rousseff (32,7%) em julho de 2014 (31,6%); Aécio Neves (21,4%) em julho de 2014 (21,1%); e Eduardo Campos (9,2%) em julho de 2014 (7,2%). Na primeira pesquisa efetuada logo a seguir ao acidente, o Datafolha já denotava na data de 18 de agosto de 2014 um empate técnico entre Marina Silva e Aécio Neves na segunda colocação, com variação de 1% para o candidato do PSDB. De modo surpreendente, nesse novo quadro eleitoral, Marina Silva venceria Dilma Rousseff num eventual segundo turno. Na pesquisa efetuada na data de 26 de agosto pelo Ibope observava-se: Dilma (34%), Marina (29%), e Aécio (19%). Em simulação de segundo turno: Marina (45%) e Dilma (36%), resultados impulsionados pela morte de Campos.

Magali e Strucker (2016) concluíram que, com tal arrancada nas pesquisas de intenção de voto, a confissão de fé de Marina Silva assumiu o centro das discussões políticas, com as empresas de mídia dando destaque para temas como casamento gay e legalização da prática do aborto.

Para Passarinho (2017), o ponto crucial acerca do casamento *gay* deu-se após uma alteração no programa de governo de Marina Silva sobre o tema. A versão divulgada na data de 29 de agosto de 2014 trazia na página 216 que: 'Apoiar iniciativas em prol do casamento igualitário, com vistas à aprovação dos projetos de lei e do adendo à Constituição em tramitação, que conduzem o direito ao casamento igualitário para a Carta Magna e ao Código Civil'.

A revista VEJA on line (2017) consignou que, no dia seguinte, os coordenadores da campanha de Marina Silva vieram a público afirmando haver um equívoco no texto do programa de governo oriundo de uma falha de editoração, pois o citado programa recebera uma redação que não coadunava com os pensamentos e políticas que formavam a chapa de Eduardo Campos e Marina Silva com vistas ao processo eleitoral, mormente em respeito às políticas para a população LGBT. Com a alteração, o programa de governo recebeu a redação:

Ainda que seja difícil de admitir, vivemos em uma sociedade que apresenta dificuldades em tratar com as discrepantes visões de mundo, de modos de viver, e de fazer escolhas em setor da vida. Tal dificuldade chega a assumir contornos de agressividade e fora do amparo dos princípios referentes à convivência pacífica, democrática e fraterna entre os seres humanos.

Afirmaram Zylberkan e Haidar (2017) que, em tal cenário, Marina recebeu a acusação de ceder às pressões dos grupos evangélicos conservadores, principalmente na pessoa do pastor Silas Malafaia, que tinha criticado de maneira contundente o programa de governo inicial de Marina da Silva nas redes sociais. Com tal fato, o elemento religioso

voltava ao centro do debate político tal como na eleição de 2010, na agenda e no discurso dos candidatos à presidente. A presença de outro religioso evangélico na disputa eleitoral, a saber, Everaldo Pereira, na condição de pastor da igreja Assembleia de Deus, chamado de Pastor Everaldo, impulsionou sobremaneira o debate referente aos valores morais e religiosos.

Para Zylberkan e Haidar, (2017), nas pesquisas de intenção de voto realizadas na data de 3 de setembro de 2014, observava-se Marina Silva empatava com Dilma Rousseff no primeiro turno num percentual de 34% e Aécio Neves em segundo lugar com 15% das intenções. Durante aquele mês, os setores midiáticos deram grande importância à influência da religião evangélica no pleito eleitoral. A Revista *Veja* trouxe o destaque que os evangélicos representavam 22% dos brasileiros, e por isso esse setor do eleitorado apresentava a tendência de alinhar-se naturalmente com a candidata Marina Silva. A matéria da revista também trazia destaque para a forte presença de líderes evangélicos no Congresso Nacional, em comparação com os católicos, religião preponderante do país, mas que, depois de 1986, a cada eleição o número de parlamentares evangélicos crescia por volta de 20% continuamente.

Ribeiro e Gabriel (2017) consideraram que o recuo da candidata Marina Silva em razão da pressão dos líderes evangélicos contra o casamento *gay* e à criminalização da homofobia constituíram alguns sinais do poder de tais grupos na política brasileira. De modo geral todos os candidatos provindos das hostes evangélicas demonstram oposição com vários graus de tolerância ao casamento *gay*, às alterações na lei da interrupção da gravidez e à liberação das drogas. E ainda que, em pesquisa do Ibope, foi observado que a despeito da religião de prática, a grande maioria dos brasileiros se coaduna com o pensamento dos evangélicos, ou seja, 79% não aprovam o aborto, 79% são contra a liberação da maconha, e 53% não aprovam o casamento *gay*. A citada pesquisa também demonstrou que 75% dos brasileiros são a favor do Bolsa Família, significando que, em termos majoritários, a população brasileira é conservadora no tocante à família e nas variantes do comportamento.

Temos na BBC Brasil (2017) a informação de que, diante de tais considerações, o panorama da disputa eleitoral sofreu uma profunda alteração em seu curso. A partir de setembro de 2014, a candidatura de Marina Silva principia a perder espaço, enquanto a de Aécio Neves cresce. Na data de 19 de setembro de 2014, as pesquisas mostravam: Dilma (37%), Marina (30%) e Aécio (17%). Entre as possíveis causas pela queda das intenções de voto da candidata Marina Silva, segundo os especialistas, estavam os ataques provindos de seus oponentes, o tempo reduzido de propaganda na TV, as disputas internas e as inconsistências programáticas, como a verificada no caso do casamento homossexual.

Afirmou Patury (2017) que, com a apuração das eleições em primeiro turno, a candidata Marina Silva ficou em terceiro lugar com 22% dos votos, seguido de Aécio Neves, que obteve 33,55% e Dilma Rousseff, com 41,59% dos votos. No segundo turno, a candidata Marina Silva concedeu apoio à candidatura de Aécio Neves, porém na etapa do segundo turno, malgrado o apoio dos líderes religiosos à campanha de Aécio Neves, as temáticas envolvendo as causas religiosas não tiveram espaço nos embates entre os candidatos.

Consideram Magali e Strucker (2016) que tais excertos das notícias da época denotam o intenso debate derivado das influências das seitas evangélicas no processo político eleitoral de 2014. Novamente, o chamado voto evangélico não foi capaz de preponderar no resultado final da eleição, funcionando na prática como um fator de fomento de discussões em torno de temas de cunho moral, como ocorreu nas eleições presidenciais de 2010.

Contudo, segundo Diap (2017), apenas para registrar, no Congresso Nacional houve uma importante elevação no número de políticos evangélicos, seguindo a tendência de elevação desse percentual desde os processos eleitorais anteriores.

Conforme Cunha (2012), atingindo o total de setenta e dois parlamentares fundamentalistas evangélicos, tal grupo experimentou um aumento em 3% na representação da Câmara dos Deputados.

CONCLUSÃO

Machado (2006) afirma que, em referência aos limites éticos, considerando a ética protestante, foi identificado um limite institucional na influência das denominações evangélicas sobre os pleitos eleitorais, dispersando as esferas do Estado e da religião como categorias autônomas e distintas, de forma que a concepção reformada clássica não advoga uma teocracia política com a predominância do poder de Estado sobre a religião e vice-versa, mantendo em contraposição a máxima de ‘dar a César o que é de Cesar, e a Deus o que é de Deus’, sendo que para Magali e Strucker (2016), tal limitação põe em xeque o apoio das igrejas em geral a partidos políticos e a candidatos em processo eleitoral, em virtude de promover a vinculação institucional da denominação religiosa com determinado partido político ou candidato que pleiteia um cargo público.

Na opinião de Cunha (2012), a fronteira moral entre Estado e religião é notadamente usurpada quando tais acordos são produzidos com base num jogo de interesses, na troca de favorecimentos e na sede de poder, sem qualquer preocupação com a elevação do bem comum da sociedade, fato esse que de fato deveria ser o norte da presença da religião no setor público, principalmente a cristã, que tem base no princípio de amor ao próximo como um de seus pilares.

Também, conforme Christina (2012), foi constatado que o apoio das denominações evangélicas a candidaturas específicas pode deveras ultrapassar o chamado limite ideológico, visto que conduz a um quadro de idolatria ideológica na mente de seus fiéis, que tendem a votar somente nos candidatos indicados pela denominação.

Para Machado (2006), considerando a ética protestante, foi percebido também um limite de doutrinação em termos políticos. Uma formação cristã baseada na ética protestante necessita professar dogmas e doutrinas a seus praticantes sem cair na doutrinação legalista que tenciona transformar o fiel religioso em um autômato acrítico, restando a esse o simples cumprimento de regras.

Já para Oro (2003), no campo da política, tais veleidades ocorrem quando as igrejas forçam seus fiéis a votarem em certo candidato ou partido político, dando formato ao chamado voto de cajado. No tocando aos limites jurídicos, as leis brasileiras fazem a previsão de somente dois dispositivos sobre a questão religiosa e afirma que o primeiro dispositivo legal traz o veto ao candidato de receber de modo direto ou indireto doações em dinheiro ou conversíveis em dinheiro, incluindo os meios publicitários de qualquer espécie, que procedem de entidades religiosas de caráter beneficente. E o segundo dispositivo legal traz a consideração dos templos religiosos na categoria de bens de uso comum da população, sendo proibida então a veiculação de propaganda de qualquer natureza, incluindo a pichação, as inscrições a tinta, a colocação de faixas, estandartes e assemelhados.

Segundo Michels (1998), a legislação brasileira da atualidade já dispõe de mecanismos abertos vinculados à coibição dos abusos cometidos por autoridade religiosa nas campanhas eleitorais, assim como contra a influência do poder econômico ou o abuso de autoridade, cargo ou função exercida na administração direta e indireta, conforme se entende do artigo 14, § 9º, da Carta Magna de 1988.

Em adição, conforme Dallari (2002), observa-se por fim que a análise da influência da religiosidade na disputa eleitoral deve ater-se aos vetores constitucionais do princípio de lisura e legitimidade do processo eleitoral, baseados no artigo 14 da Constituição Federal de 1988, além do direito basilar à liberdade religiosa prevista no artigo quinto, incisos VI e VII, da citada Carta Magna, que são intermediados pelo princípio da laicidade do Estado com previsão no artigo 19, inciso I, da Lei Maior do país.

Assim, em vista do presente estudo, parece-nos apropriada a conclusão de que a influência religiosa nos pleitos eleitorais tem incontestavelmente ocorrido, restando terreno de amplas e exaustivas discussões nos pretórios pátrios os limites e os efeitos dessa influência, e qual o seu real poder de interferência na expressão de vontade do eleitor.

Da análise do todo exposto extraímos que, diante dos fatos concretos, acerca da influência religiosa cada vez mais presente nos pleitos, nossas Cortes têm se restringido a avaliar “caso a caso” se tal atuação configura de forma concreta e robusta uma eventual exacerbação que possa configurar abuso de poder religioso, e que tenha inegavelmente o cunho de desigular e desequilibrar a disputa eleitoral.

Portanto, o campo conclusivo desse estudo aponta que mesmo à vista da inegável atuação e do manejo rotineiro da influência religiosa nos pleitos, apenas pontualmente, e caso a caso, poderá, via pretório pátrio, tal influência ser eventualmente equiparada a abuso de poder econômico, e coibida nos termos da proibição legal vigente.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA NETO, M.C., **Direito eleitoral regulador**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- ALONSO, L.S., **Entre Deus, Diabo e Dilma: messianismo evangélico nas Eleições de 2010**. São Paulo: Fonte Editorial, 2012.
- ÁVALO, A., **Direito Eleitoral atualizado. Novas normas em Direito Eleitoral**, Revista dos Tribunais, 2014.
- BBC BRASIL. **Cinco razões que explicam queda de Marina Silva**. Acesso 25 de junho de 2017.
- BEDIN, G.A., **A Idade Média e o nascimento do Estado Moderno: Aspectos históricos e teóricos**. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2013.
- BLANCARTE, R., **O porquê do Estado laico**. In: LOREA, Roberto Arriada (org.). Em defesa das liberdades laicas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- BRAGA, H. S., **Sistemas Eleitorais do Brasil (1821-1988)**. Brasília: Secretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 1990.
- BRASIL. CRFB/1988.
- BRASÍLIA. STF, ADI nº 3.592/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 06.11.2006. DJ 04.03.2007.
- BRASÍLIA. TSE, AgRg-REspe 29.662, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 10.11.2008.
- BURITY, J. A. **Religião, voto e instituições políticas: notas sobre os evangélicos nas eleições de 2002**. In: BURITY, J. A.; MACHADO, M. D. C. (Orgs.). *Os Votos de Deus: evangélicos, política e eleições no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Massangana, 2006.
- CAMPOS, L.S., **Os políticos de Cristo: uma análise do comportamento político de protestantes históricos e pentecostais no Brasil**. In: BURITY, Joanildo; MACHADO, Maria das Dores (orgs.). *Os votos de Deus: Evangélicos, política e eleições no Brasil*. Recife: Fundação João Nabuco, Ed. Massangana, 2006.
- CÂNDIDO, J. J., **Normatização eleitoral brasileira**. 12. ed. Bauru: Edipro, 2006.

CARVALHO, N.P., **A geração da liberdade de culto religioso: peculiaridades e vicissitudes no Brasil**. 2011. 169 fl. Dissertação (mestrado).

CHRISTINA, V.C., **Religião e Política: uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direitos das mulheres e de LGBTs no Brasil**. São Paulo: Fundação Heinrich Böll, 2012.

CITADINI, A.R., **Código Eleitoral Anotado e Comentado**. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1985.

COSTA, T., **Ação de impugnação de mandato político**. Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 78, jan. 1989.

CUNHA DE SÁ, F.A., **Abuso do direito**. 2ª reimpressão da edição de 1973. Coimbra: Almedina, 2005.

CUNHA, M.N., **Religião na esfera pública: a tríade mídia, Mercado e política e a reconstrução da imagem dos evangélicos**. In: REBLIN, Iuri Andréas; SINNER, Rudolf von (Orgs.). *Religião e Sociedade: desafios contemporâneos*. São Leopoldo: Sinoldal/EST, 2012.

DALLARI, A.A., **Normatização eleitoral**. Rio de Janeiro: Editora dos Tribunais, 2002.

DIAP. **Atualização da bancada evangélica: DIAP identificou 74 deputados**. Acesso 25 de junho de 2017.

FERREIRA, M.R., **A evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. 2. ed. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação do Tribunal Superior Eleitoral, 2005.

FERREIRA, P., **Código Eleitoral Comentado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

FRESTON, P., **Protestantismo e Política no Brasil: Da Constituinte ao impeachment**. 1993. 303 fl. Tese (doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências

Investigação Judicial Eleitoral nº 537003, Acórdão de 27/08/2015.

FRESTON, P., **Religião e política, sim; Igreja e Estado, não: os evangélicos e a participação política**. Viçosa, MG, 2006.

G1. **Dilma tem 34%, Marina, 29%, e Aécio, 19%, aponta pesquisa Ibope**. Acesso em: 20jun2017.

G1. Portal de Notícias da Globo.com, **Dilma divulga carta para 'pôr um fim definitivo à campanha de calúnias'**. Acesso em 13 de junho de 2017.

GIL, A. C., **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A. C., **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOSPEL PRIME. **“Carta aberta ao povo de Deus” confira na íntegra as palavras de Dilma Rousseff**. Acesso em: 13jun2017.

GOSPEL PRIME. **“Sai de cima do muro, minha irmã!”**, diz Silas Malafaia à Marina Silva. Acesso em: 13jun2017.

GRAEFF, A., **Eleições 2.0: a internet e as mídias sociais no processo eleitoral**. São Paulo: Publifolha, 2009.

HAIR JR., J. F., **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

KELLY, J.E.P., **Investigações no campo político**. São Paulo: Saraiva, 1996.

KUFA, A.A., **A ação de controle do poder dos religiosos no pleito eleitoral, segundo as normas constitucionais em vigência, para garantir o Estado Democrático de Direito**, Revista Ballut, Rio de Janeiro, Abril de 2016.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A.; **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1993.

MACHADO, M.D.C., **Política e religião: a participação dos evangélicos nas eleições**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MAGALI, G., STRUCKER, B., **Os excessos das autoridades religiosas nos pleitos eleitorais: Realidades brasileiras e soluções**, XIII Seminário Internacional, Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul, 2016.

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

MEZZOMO, F.A.; BONINI, L.G., **O religioso em contexto político-eleitoral: eleições proporcionais de Campo Mourão/PR**. Revista Brasileira de História das Religiões. ANPUH, Ano IV, n. 11, Set. 2011.

MICHELS, V.M.N., **Direito eleitoral: análise panorâmica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

MILAGRES, M.D., **A prática do despotismo no pleito eleitoral**, Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, nº 100, jan/jun, 2010.

MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral Do Estado De Minas Gerais. **Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 537003, Acórdão de 27/08/2015**.

MORAES, A. de., **Normas jurídicas constitucionais**. 18 ed. Rio de Janeiro, 2012.

MOTA, A., **Legislação Eleitoral do Brasil**, in Revista Brasileira de Direito Eleitoral, número 2, Fortaleza: 1987.

NABAIS, J.C., **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina, 2009.

NICOLAU, J., **Determinantes do voto no primeiro turno das eleições presidenciais brasileiras de 2010: uma análise exploratória**. Opinião Pública, vol. 20, n. 3, p. 322-323, Campinas Dec. 2014.

O GLOBO. **Em carta, CNBB pede que fiéis não votem em Dilma**. Acesso em: 13jun 2017.

O TEMPO. **Na última pesquisa antes de morrer, Campos subiu dois pontos**. Acesso em: 20jun2017.

ORO, A.P. **A política da igreja universal e seus reflexos nos campos religioso e políticos brasileiro**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18 n. 53, outubro/2003

ORO, A.P.; MARIANO R., **Eleições 2010: Religião e política no Rio Grande do Sul e no Brasil**. Debates do NER, ano 10, n. 16, p. 9-34, Jul-Dez, Porto Alegre, 2015.

PASSARINHO, N., **Programa de governo de Marina defende que casamento gay vire lei**. Acesso em: 20jun2017.

PATURY, F., **"Edir Macedo apoia a Dilma, eu apoio Aécio", diz Silas Malafaia**. Acesso em: 25jun2017.

PEDRA, A.S., **A importância dos deveres humanos na efetivação de desafio da afirmação da dimensão republicana do Estado brasileiro na atualidade**. In: Revista Pensar. 2012.

PEREIRA, R.V., **Tutela coletiva no direito eleitoral: controle social e fiscalização das eleições**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008.

PIERUCCI, A.F., **Eleição 2010: desmoralização eleitoral do moralismo religioso**. Novos Estudos. CEBRAP [online], n. 89. p. 6-15, 2011.

PIERUCCI, A.F., **Eleição 2010: desmoralização eleitoral do moralismo religioso**. Novos Estudos. CEBRAP [online], n. 89. p. 6-15, 2011.

PONTE, A.C., **Delitos eleitorais**. Rio de Janeiro, Saraiva, 2008.

RAMAYANA, M., **Normatização eleitoral**, 6 ed. São Paulo, Saraiva, 2008.

REIS, M., **Normas eleitorais brasileiras**. Alumnus, 2012.

RIBEIRO, A.; GABRIEL, R.S., **A força dos evangélicos**. Acesso em: 25jun2017.

SANTOS, V.N.M., **Análise dos limites ético-jurídicos do despotismo religioso no ordenamento político-eleitoral brasileiro**, Faculdades Est, Programa de Pós-graduação em Teologia, São Leopoldo-RS, 2015.

SEVERINO, A. J., **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUZA, F.B.S., **O Sistema Eleitoral no Império**. Brasília: Senado Federal, 1979.

TRIVIÑOS, A. N. S., **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1992.

UOL ELEIÇÕES 2014. **Eduardo Campos morre em acidente de avião em Santos (SP)**. Acesso em: 20jun2017.

VEJA ON LINE. **Marina muda capítulo sobre casamento *gay* de programa**. Acesso em: 20jun2017.

ZYLBERKAN, M.; HAIDAR, D., **O peso do voto evangélico nas eleições**. Acesso em: 25 jun2017.

A Contabilidade na prestação de contas eleitorais: um breve panorama.

Accounting in electoral accountability: a brief overview.

Alexandre Di Pietra¹

Resumo

O presente artigo trata da aplicação dos princípios contábeis advindos da *expertise* do profissional da contabilidade que, hoje, sabe-se, deve acompanhar a escrituração desde o início das campanhas eleitorais e, ao final, apresentar o resultado da boa e fiel arrecadação e aplicação dos recursos que financiam o processo democrático. Apresentamos um breve panorama analítico, resultado de pesquisa aplicada, apoiada no método experimental, com objetivo explicativo, em que são compilados alguns pontos de convergência entre o direito positivado, como questão normativa e sua subsunção à teoria contábil, como questão fática, ambos elementos da Metodologia da Pesquisa em Direito (MPD). Como consequência, temos a sistematização e padronização que contribuem sensivelmente para a uniformização da interpretação dos ilícitos verificáveis, a possibilidade de treinamento dos órgãos técnicos de contas da justiça eleitoral, a possibilidade da capacitação dos profissionais envolvidos e, com isso, o aumento da transparência e do controle social aplicável às eleições.

Palavras-chave: Prestação de Contas Eleitorais; contabilidade eleitoral; norma técnica (accountability); transparência; controle social.

Abstract

This article addresses the application of accounting principles arising from the expertise of the accounting professional who, today, it is known, must accompany the bookkeeping since the beginning of the electoral campaigns and, at the end, present the result of good and faithful collection and application of resources that finance the democratic process. We present a brief analytical panorama in which some points of convergence are compiled between the positivized law, as a norm, and its subsumption to accounting theory, as a doctrine. As a result, we have the systematization and standardization that contribute significantly to the uniformity of the interpretation of verifiable crimes, the possibility of training the technical bodies of electoral justice accounts, the possibility of training the professionals involved and, therefore, the increase in transparency and social control applicable to elections. **Keywords:** Electoral Accountability; Alectoral accounting; Technical Standard (accountability); Transparency; Social Control.

Keywords: Electoral Accountability; Alectoral accounting; Technical Standard (accountability); Transparency; Social Control.

¹ Advogado e Profissional da Contabilidade na Área Pública; Professor, Palestrante, Membro da Comissão Técnica (CFC/TSE); Especialista em Contas Eleitorais, defesas e recursos de Partidos e Candidatos; Chefe da Contabilidade da Câmara Municipal de Santa Isabel-SP; atua em teses e defesas junto aos Tribunais de Contas, Coautor dos Livros “Contabilidade Eleitoral: da teoria à prática”, CFC: 2018. “Contabilidade Eleitoral – Aspectos Contábeis e Jurídicos das Prestações de Contas das Eleições de 2016”, Ed. CFC, 2016.

A Contabilidade na prestação de contas eleitorais: um breve panorama.

1 INTRODUÇÃO

Desde a edição da Resolução nº 20.987, (TSE, 2002), o sistema eleitoral está em constante evolução, notadamente, com a exigência legal da presença de diversos profissionais: administradores, tesoureiros, advogados e do profissional da contabilidade.

A judicialização das contas eleitorais trouxe inúmeros avanços para o sistema eleitoral e, da mesma forma, a contabilidade está modificando este contexto.

De simples assinaturas, como se referiu a Resolução² que inseriu a prerrogativa do profissional da contabilidade para a escrituração, elaboração e prestação de contas, evoluiu-se para verdadeiros gestores capazes de planejar, orientar e controlar as campanhas eleitorais.

Inerente à atuação do profissional da contabilidade, decorre a presença da própria ciência contábil, garantindo inúmeros benefícios às informações econômico-financeiras relativas ao pleito eleitoral, tais como: método, qualidade, transparência. É o próprio sistema de responsabilização eleitoral: *accountability*.

Ganha a sociedade brasileira que passa a ter o respaldo de uma categoria profissional reconhecida e mundialmente respeitada, ganha a Justiça Eleitoral que passa a contar com esse importante suporte técnico e teórico relativo à qualidade das informações e, por fim, ganha o candidato que pretende demonstrar a necessária probidade em relação às informações prestadas e suas responsabilidades.

Plenipotenciário da Contabilidade Eleitoral este artigo cumpre seu propósito em apresentar as primeiras linhas, o conceito e a base, para que haja o necessário desenvolvimento teórico.

Diante do exposto, o presente artigo tem por objetivo investigar e apresentar os pontos de convergência entre as atuais regras relativas às contas eleitorais e o possível e necessário supedâneo na teoria contábil.

Longe de se pretender esgotar o assunto, será apresentado, em apertada síntese, um breve panorama teórico do que seja a Contabilidade Eleitoral em seus pontos mais relevantes para que se possa abstrair o seu importante papel.

2 CONTABILIDADE ELEITORAL

Preliminarmente é preciso declarar: a contabilidade eleitoral observa o múnus público eleitoral³ como um fenômeno científico, observado desde a origem até a aplicação dos recursos dessa natureza.

Esta especificidade contábil nasce pelo exercício profissional. É, ante a necessidade de registro dos atos e fatos de campanha, que o profissional da contabilidade

² Resolução n. 23.406 de 27 de fevereiro de 2014. “Art. 33, § 4º O candidato e o *profissional de contabilidade* responsável deverão assinar a prestação de contas, sendo obrigatória a constituição de advogado.” Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>> Acesso em: 3 Abr. 2014.

³ "A natureza da administração pública é a de um '*munus publico*' para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrativos pelo Estado". (Meirelles, Hely Lopes; Direito Administrativo Brasileiro, 18ª edição; Malheiros Editores, 1992, pág. 81)

assume responsabilidade civil, descrita em termos normativos inerentes à profissão, independentemente da existência de uma norma técnica específica a delinear-lá.

Inegavelmente, a contabilidade eleitoral é marcada pela perfeita subsunção dos atos e fatos eleitorais, financeiros ou econômicos, aos princípios contábeis⁴, características essenciais da *ciência contábil*.

Diante dessa realidade operacional, estudos estão sendo entabulados para o desenvolvimento e a sistematização do pensamento contábil, tendo como produto este novo ramo da Ciência Contábil, tecnicamente: A Contabilidade aplicada ao Sistema Eleitoral.

Com o intuito de exemplificar, passamos a apresentar alguns de seus conceitos, em um breve panorama:

Recurso eleitoral - é a reunião de dinheiros marcados pelo *mínus público eleitoral*, é o que impõe a necessária segregação de quaisquer outros recursos, sejam: pessoais, doações, partidários ou públicos. É o ponto teórico mais importante e que dá suporte para todo sistema de registro da contabilidade eleitoral.

Patrimônio Eleitoral⁵ - é o conjunto de bens, direitos e obrigações eleitorais, sob a responsabilidade do candidato (gestor), segregado pela aplicação do princípio contábil da entidade. Assim, toda variação patrimonial aumentativa ou diminutiva, econômica ou financeira, que modifica o resultado eleitoral é objeto do registro contábil.

Resultado eleitoral - é o confronto entre as variações aumentativas e diminutivas, cujo resultado patrimonial pode ser superavitário (positivo: sobra de campanha) ou deficitário (negativo: dívida de campanha).

Esses conceitos basilares como o de patrimônio eleitoral, recursos eleitorais e a apuração do resultado eleitoral, cada vez mais, vão sendo adotados para expressar o que, de fato, são, marcando, assim, uma constante evolução observada desde o início da exigência da presença desse profissional.

A necessária segregação dos *recursos eleitorais* é o ponto teórico mais importante. Dela exsurge a necessidade de completa separação desses recursos do patrimônio pessoal do candidato, para que com ele não se confunda. Historicamente, andou bem a Justiça Eleitoral quando determinou a segregação que pode assim ser observada: a) a obtenção de um CNPJ, por ficção jurídica, e b) a abertura de conta bancária específica para movimentação apartada.

Veja que empiricamente todas as regras que expressam tal realidade aperfeiçoam o sistema contábil eleitoral, naturalmente, alinhadas pela fenomenologia desse objeto de estudo que é a eleição.

Observe que, ao longo do tempo, as normas eleitorais de arrecadação e gasto foram se aperfeiçoando intuitivamente como fenômenos observáveis que são. Hoje, tais normas refletem a dinâmica dos atos de gestão de campanha, na verdade refletem a dinâmica da gestão de um patrimônio, no caso, o *Patrimônio Eleitoral*.

⁴ Princípios contábeis geralmente aceitos. São postulados e convenções que estavam na Resolução do CFC nº 750/1993 e 1282/2010, revogadas em outubro de 2016. Entretanto, todo o conteúdo axiomático foi transferido para as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) e permanecem revestidos de universalidade e generalidade, elementos que caracterizam o conhecimento científico, justamente com a certeza, o método e a busca das causas primeiras.

⁵ DI PIETRA, Alexandre. In Contabilidade Eleitoral. *Aspectos Contábeis e Jurídicos das Prestações de Contas das Eleições de 2016*. Brasília, CFC: 2016. Pag. 106-107.

Entretanto, esse patrimônio é composto por diferentes fontes de recursos e, essas fontes, subdivididas entre recursos públicos e privados. Outra característica é a existência de um titular detentor de direitos (ativos) e sujeito de obrigações (passivos), titularidade indelegável, porém, sujeita à transferência operacional *in eligendo* a um gestor-delegado, um tesoureiro-delegado, para a realização dos atos de gestão de campanha.

Nessa esteira, as sobras e dívidas de campanha são fenômenos fortemente regulamentados, daí a importância da existência de técnica adequada para a apuração do *resultado eleitoral*.

Ainda, temos muito a avançar quanto à formação da pessoa jurídica do candidato denominada *patrimônio eleitoral* e sua aptidão para ser sujeito de direitos e obrigações, acrescentando, regularizando, definindo legalmente o que já é observado nas práticas de campanha.

3 DO PROFISSIONAL DA CONTABILIDADE

A atuação do profissional da contabilidade é exigida *desde o início da campanha* e não somente na entrega das contas à Justiça Eleitoral, aqui não cabendo o comparativo à atuação do advogado.

Em (TSE, 2017), parágrafo 4º, art. 48, Resolução TSE n.º 23.553/2017, transcrevemos:

A arrecadação de recursos e a realização de gastos eleitorais devem ser acompanhadas por profissional habilitado em contabilidade desde o início da campanha, o qual realizará os registros contábeis pertinentes e auxiliará o candidato e o partido na elaboração da prestação de contas, observando as normas estabelecidas pelo Conselho Federal de Contabilidade e as regras estabelecidas nesta resolução.

Não se trata de burocracia, e sim da garantia de um processo cômico e imaculado, frente às agruras do passado ainda recente, tendo em jogo a diplomação do candidato eleito.

Os primeiros preparativos para o pleito já devem estar sob o comando desse profissional, pois os atos irregulares são de difícil reparação, vez que, nessa hora o tempo corre contra o candidato. A preclusão temporal solidifica os atos, não há argumento jurídico que justifique receitas irregulares, despesas impróprias ou desvios de finalidade de recursos. Hoje, o nível de tolerância ao erro é baixíssimo.

E, não é para menos, o início da campanha concentra os maiores riscos, pois há a necessidade de se aplicar a legislação eleitoral, pondo tudo em termos práticos, tanto a arrecadação de recursos eleitorais, quanto os gastos eleitorais, sem falar na estruturação inicial, CANDEX, CNPJ, conta bancária, SPCE e, por último e não menos importante, os Recibos Eleitorais. A simples existência de direitos *créditos/doações*, bem como a assunção de obrigações civis, exigem a necessária documentação e o registro dos atos de campanha. Nessa fase os erros costumam ser capitais.

Muito além da simplicidade de meros signatários a tornarem-se, os profissionais da contabilidade, gestores capazes de planejar e controlar toda a movimentação financeira e econômica de uma campanha eleitoral, assevera Guimarães (2018), *in verbis*:

O profissional da contabilidade deve, com zelo e diligência, assegurar a adequada classificação das receitas arrecadadas e dos gastos realizados ao longo do processo eleitoral, bem como a salvaguarda quando da orientação aos candidatos sobre os riscos e as impossibilidades do uso de recursos de fontes não identificadas ou de fontes vedadas. Os

profissionais da contabilidade têm a obrigação de organizar, realizar e validar as prestações de contas do processo eleitoral. A participação do contador no processo eleitoral reforça o papel do profissional da contabilidade como agente de proteção da sociedade, contribuindo para maior controle e transparência da prestação de contas do processo eleitoral. (in. *Seminário Nacional de Qualificação de Multiplicadores - Tema: tempestividade da informação; assimetria informacional; custo de regulação x limitação de gastos; gerenciamento de resultados; auditoria no processo de prestação de contas*, Guilherme Valderedo Barbosa Guimarães, 2018)

Nesse passo, o profissional da contabilidade vai transformando uma agenda hipotética em realidade de campanha, na exata medida da capacidade de captação de novos recursos.

3.1 Aplicabilidade

Na prática, a contabilidade eleitoral nos ajuda a observar os atos e fatos de campanha através do olhar do *patrimônio eleitoral em suas aptidões como sujeito de direitos e obrigações* e, isto é o que torna possível inferirmos a vários desdobramentos, alguns deles serão aqui apresentados.

Porém, todos merecem aperfeiçoamento, seja jurídico-interpretativo, seja contábil-normativo, reafirmando-se as verdades científicas observáveis. Entretanto, é com base nessa visão que o sistema de responsabilização eleitoral pode ser ainda mais eficiente, eficaz e efetivo.

No Seminário Nacional de Qualificação de Multiplicadores (2018), Guimarães, em seu ensaio teórico sobre as perspectivas da contabilidade eleitoral, fala sobre a aplicação dos princípios contábeis, em destaque:

No intuito de garantir informações que melhor reflitam a realidade das empresas, bem como orientar a elaboração das informações geradas pela contabilidade, o Pronunciamento Contábil CPC 00 R1 (CPC, 2011) discorre acerca das características qualitativas da informação contábil-financeira útil, subdividindo-as em características qualitativas fundamentais (relevância, materialidade e representação fidedigna) e características qualitativas de melhoria (comparabilidade, verificabilidade, tempestividade e compreensibilidade). Nesse sentido, a contabilidade eleitoral surge como o meio de realizar o controle patrimonial da personalidade jurídica do candidato, bem como evidenciar, de forma a atender às características fundamentais e de melhoria da informação contábil, à arrecadação e à aplicação de recursos de campanha.

A aplicação imediata da norma citada opera-se em relação aos recursos privados, marcado com o *múnus público* pela intenção e vontade, porém, também está em sintonia com os objetivos da responsabilização do sistema eleitoral.

3.2 Quanto ao momento de aplicação do limite legal de doação

Recentemente, a exemplo do que aqui se afirma, registramos nossa participação no evento Diálogos para a Sistematização das Normas Eleitorais (TSE, 2019), uma iniciativa do TSE, na etapa realizada no TRESP, em 4-7-2019.

Na ocasião, nossa contribuição foi no sentido de afirmar a existência de recursos doados por filiados ao partido político em diferentes exercícios. E, sobre eles, hoje, há o

risco ou a possibilidade de incidência de um único limite de doação sobre os saldos dos recursos doados por um mesmo doador, em exercícios diferentes, hipótese que pode se constituir em um ilícito eleitoral.

Em outras palavras, se os colaboradores filiados podem doar até 10% de seus rendimentos e, anualmente, a referência comparativa é feita com o sistema de ajuste do imposto de renda (IRPF), que reconhece esta informação e, se o partido pode receber estes recursos em ano não eleitoral, tais doações são válidas.

Por consequência, a verificação do limite de doação na campanha deve considerar a existência da anualidade desse fluxo financeiro. Reconhecendo e aplicando o *princípio contábil da continuidade*, chega-se à licitude de tal operação, considerando, ainda, a possibilidade técnica de se prestar a informação através dos conceitos próprios da contabilidade eleitoral.

Entretanto, pela atual regra, poderá ocorrer *excesso de doação* se a regra for aplicada sem o olhar de continuidade, característica de todo patrimônio, inclusive o eleitoral.

3.3 Quanto às sobras de campanha

Sobra de campanha, tecnicamente, é o resultado positivo apurado na data da eleição. Conforme determina a lei nº 9.504 (BRASIL, 1997), a seguir transcrito:

Art. 31. Se, ao *final da campanha*, ocorrer sobra de recursos financeiros, esta deve ser declarada na prestação de contas e, após julgados todos os recursos, transferida ao partido, obedecendo aos seguintes critérios.

Pela Resolução dos partidos nº 23.546 (TSE, 2017), tal apuração ocorre na data da Prestação de Contas, conforme o artigo 15. Este recurso surge nas contas eleitorais, de campanha, e é transferido para o partido.

Então, podemos afirmar que, na data da prestação de contas, os recursos superavitários existentes após a eleição, deduzidas todas as obrigações contraídas até a data da eleição, constituem-se em *sobras de campanha*.

Tais sobras guardam as características intrínsecas ao *recurso eleitoral*. Pelo princípio da continuidade, esses recursos devem permanecer segregados no partido, sendo desnecessária sua conversão em recursos ordinários, conforme prevê a lei, no parágrafo único do artigo 31, o que acarreta a perda do vínculo com o doador originário. E, para sua utilização em campanha, deverá sofrer, novamente, o procedimento de aplicação.

Os *princípios da continuidade e da segregação* – este último que faz nascer o *patrimônio eleitoral*, e, se a segregação é completa, por lógica as sobras que retornam ao partido não perdem suas características de *recurso eleitoral*, podendo permanecer no patrimônio “institucional” do partido sem com ele se confundir, sendo, contudo, administrada pelo partido até o próximo pleito.

Logo, o que se afirma é que a contabilidade eleitoral tem condições técnicas/operativas para demonstrar a origem das doações e com isto permitir que a norma eleitoral disponha nesse sentido, observando tecnicamente a data do fato e suas características.

3.4 Quanto às doações estimáveis em dinheiro

Outro ponto extremamente relevante é quanto à apuração do resultado influenciado por *doações estimáveis em dinheiro*, que, para a Contabilidade Eleitoral, são variações patrimoniais aumentativas e diminutivas que se compensam, se anulam, mas

que influenciam decisivamente na *quantidade e qualidade* dos atos de campanha, sendo objetivamente demonstradas na apuração do resultado do patrimônio eleitoral.

Somente a apuração econômica e financeira pode informar de forma completa o sistema de responsabilização eleitoral, contas eleitorais, permitindo-se a observação dos fatos extracaixa, há muito tempo autorizados pela Justiça Eleitoral.

Aqui, o que se afirma é que a contabilidade eleitoral, ao observar fenômenos extracaixa, permite uma melhor compreensão dos efeitos das doações estimáveis em dinheiro, legalmente autorizadas.

3.5 Quanto à segregação de recursos, fontes e finalidades.

Muitas são as razões que fundamentam a segregação dos recursos eleitorais. A principal delas está alinhada com a melhor técnica de auditoria.

Na prática, a segregação é reconhecida pela existência de contas bancárias distintas para cada fonte ou finalidade. É o que ocorre com os recursos públicos do fundo eleitoral, do fundo partidário, bem como com o dinheiro das mulheres.

A contabilidade eleitoral cumpre seu importante papel permitindo o registro analítico de cada conta financeira separadamente, assim como a extração de relatórios sintéticos, independentemente da quantidade de contas existentes e movimentadas, sob uma mesma finalidade. Não há limite quantitativo, embora a prática imponha o uso restrito dessa possibilidade.

4 O “ACCOUNTABILITY” ELEITORAL

A recente Lei 13.487 (Brasil, 2017), que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), trouxe, necessariamente, um novo paradigma para o ambiente eleitoral, exatamente pelo fato de os recursos do (FEFC) serem oriundos do orçamento da União e, por essa razão, estarem sujeitos a um duplo sistema de responsabilização constitucional.

Segundo Oliveira (2015), quanto à classificação dos sistemas gerais de responsabilização: no *sistema de responsabilização eleitoral*, a obrigação de prestar contas tem origem no texto constitucional na artigo 17, III (Brasil, 1988) e a legislação infraconstitucional apenas disciplina o modo e a forma que essa obrigação deve ser cumprida. E, também no *sistema de regularidade de contas* afeto à *responsabilização do gestor da coisa pública*, previsto no parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União [...]

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Dessa forma, pelo uso do dinheiro público nas eleições e por estarem presentes os elementos da responsabilização dos gestores, as contas eleitorais, em seu estado atual, fazem *jus* à aplicação de norma contábil específica a ser criada pelo Conselho Federal de Contabilidade, conforme a própria estrutura conceitual determina.

Atual norma é a *NBC TSP Estrutura Conceitual*⁶ – que dispõe a respeito da geração de informações contábeis nos casos em que se pode classificar ou identificar a

⁶ BRASIL, CFC - NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL - Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, Brasília, CFC: 4-10-2016.

entidade, no caso o patrimônio eleitoral, por se tratar de uma *área identificável de atividade e objeto de um programa governamental*.

A norma aplicável – estrutura conceitual-, por sua vez deriva de norma internacional *framework* e traz para o léxico, internalizando, a expressão do idioma inglês *accountability*, no exato sentido de se tomar a responsabilidade do gestor pelas informações constantes das contas por ele prestadas.

Em razão disso, propor a imediata normatização contábil é atitude coerente.

O “fato” observado contém todas as características necessárias à aplicação da norma técnica estrutural para a criação da norma específica. E, isso, sem dúvida, trará a clareza necessária ao procedimento de obtenção e aplicação desses recursos públicos federais.

A seguir reproduzimos um recorte do escopo da norma aplicável:

<p style="text-align: center;">Capítulo 4 – Entidade que Reporta a Informação Contábil</p> <p>Introdução</p> <p>4.1 A entidade do setor público que reporta a informação contábil é um ente governamental ou outra organização, <u>programa ou outra área identificável de atividade</u> (doravante referida como entidade ou entidade do setor público) que elabora os RCPGs⁷.</p> <p>Características-chave de entidade do setor público que reporta a informação contábil:</p> <p>a) ser uma entidade que <i>capta recursos da sociedade</i> ou em nome desta e/ou <i>utiliza recursos</i> para realizar atividades em benefício dela; e</p> <p>b) existir usuários de serviços ou <i>provedores de recursos</i> dependentes de informações contidas nos RCPGs para fins de prestação de contas e responsabilização (<i>accountability</i>) e tomada de decisão.</p> <p>4.2 O governo pode estabelecer e/ou funcionar por meio de unidades administrativas como, por exemplo, ministérios, secretarias ou departamentos. Ele pode funcionar também por meio de fundos, autoridades estatutárias, empresas estatais e outras entidades com identidade jurídica própria ou autonomia operacional para realizar, ou de outra maneira dar suporte à prestação de serviços à sociedade. Outras organizações do setor público, inclusive organizações internacionais do setor público e autoridades municipais, podem realizar também determinadas atividades por intermédio das <i>entidades com identidade jurídica própria ou autonomia operacional</i> e podem beneficiar-se e estarem sujeitas a encargo financeiro ou perda resultante das atividades.</p>
--

A parte da norma técnica acima destacada informa especificamente a previsão da possibilidade de se estabelecer norma técnica de prestação de contas e assunção de responsabilidade *accountability* para os fundos federais, seja o eleitoral, seja o partidário, por semelhança às “entidades do setor público” que de fato o são. Isso porque são como um *programa ou outra área identificável* que elabora os relatórios contábeis RCPGs.

Em suma, esses são apenas alguns pontos de observação relativos ao *sistema de responsabilização eleitoral* existente que refletem a necessidade de evolução teórica com base na visão que a Contabilidade Eleitoral pode agregar.

É forçoso lembrar que o Fundo Partidário possui natureza semelhante quanto a sua origem no orçamento da União. Porém, sua finalidade é outra, ligado ao pluralismo político e a garantia fundamental da existência do próprio pleito eleitoral. Sua utilização

⁷ RCPGs são os RELATÓRIOS CONTÁBEIS DE PROPÓSITO GERAL SETOR PÚBLICO – A Estrutura Conceitual é aplicável à elaboração e à divulgação formal dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPGs).

em campanhas eleitorais, embora autorizada, deve seguir o mesmo paradigma de utilização aqui descrito, *a dupla responsabilidade*, seja por candidatos ou partidos.

4.1 O *accountability* eleitoral e controle social

O destinatário das informações advindas da Contabilidade Eleitoral não é a Justiça Eleitoral, que organiza o pleito, ou o Ministério Público Eleitoral, que o fiscaliza (custos legis), mas sim, o outro candidato, o outro partido, todos aqueles que disputam ou que perdem uma eleição pela falta de “fair play” no ambiente eleitoral. Comportamento culturalmente arraigado, cujo “tutano” é exposto nas agruras das contas eleitorais.

Não há na Justiça Eleitoral ou no Ministério Público Eleitoral servidores públicos suficientes para o desenvolvimento da árdua tarefa de acompanhamento e da garantia da lisura do pleito.

Através da contabilidade é possível à Justiça Eleitoral aumentar o nível de confiabilidade no sentido de mensurar a origem e a destinação dos recursos, bem como, através dos demonstrativos contábeis, prevalece a transparência das contas partidárias, elevando a fiscalização por parte da Justiça Eleitoral a um novo patamar. (MATTOS, MENDES E RIOS, 2014)

A sistematização possível proposta pela Contabilidade eleitoral tem como ponto de partida as características qualitativas da informação contábil: Relevância; Representação Fidedigna; Compreensibilidade; Comparabilidade; Tempestividade; Verificabilidade, que, em conjunto, permitem o surgimento de ações de controle social, temperadas pela materialidade, pela razão custo-benefício e pelo equilíbrio dessas mesmas características.

Nos registros da Contabilidade Eleitoral está em jogo o uso de recursos de origem não identificadas, a lavagem de dinheiro e o uso de caixa-dois, que viabilizam um mal ainda maior, que é o *abuso do poder econômico*, tema para um outro *paper*.

A relevância da prestação de contas é imensa para o processo eleitoral, haja vista decorrer da preservação da lisura e equilíbrio do pleito e transparência na utilização dos recursos financeiros utilizados pelos partidos e candidatos. (Telson Luís Cavalcante Ferreira, 2019)

Na contabilidade Eleitoral, o bem da vida é a lisura e a probidade do candidato, sua capacidade de respeitar as regras e demonstrar isso com transparência.

5 JUSTIÇA ELEITORAL E A CONTABILIDADE ELEITORAL

A Contabilidade Eleitoral permite a sistematização, por meio de regras contábeis, de todo o processo de tomada de contas, de forma semelhante ao que já ocorre com a contabilidade partidária e que, em ambos os casos, deve permitir que a Justiça Eleitoral cumpra seu maior *mister*: dar à sociedade brasileira o conhecimento sobre a origem lícita dos recursos utilizados nas campanhas, bem como a aplicação regular desses recursos.

Tal semelhança já seria, de *per sí*, o escopo necessário para a adoção de regras sistematizadas.

Para Simões (2016, p.130), a contabilidade cumpre sua finalidade nos objetivos da prestação de contas eleitorais,

A prestação de contas eleitoral tem claro objetivo: fornecer à Justiça Eleitoral uma posição gráfica para que ela exerça fiscalização da boa

e regular aplicação dos recursos e tão somente pelo instrumento da Contabilidade, a escrituração e dela, pela lavra das Demonstrações Contábeis se tem uma visão verdadeira e apropriada (true and fair View), informação neutra, isto é, imparcial, sem a intenção de induzir a tomada de decisão ou julgamento, visando atingir um resultado ou desfecho predeterminado, com conclusão confiável, além de apresentar resultados pautados na integridade e dentro dos limites de materialidade e custo.

Ela permite ao candidato, ainda, atingir seu objetivo: ser diplomado, dando total transparência de seus atos. Leciona, ainda, Simões (2016, p.129) “*Os votos são os meios, a diplomação o fim.*”

Tal sistematização permite, também, a multiplicação de um conhecimento específico no trato da informação de campanha, permite o treinamento prévio de profissionais e suas equipes, permite, ainda, a elaboração de sistemas de informação totalmente abertos – alimentados por outros sistemas, e, principalmente, permite a estruturação do conhecimento para a análise das contas e os necessários cruzamentos.

Além disso, a norma atual já prevê o reflexo dessas mesmas informações de campanha nas contas anuais dos partidos, informações que já estão submetidas ao processo contábil. A essa técnica denominamos “*espelhamento*”.

Simões (2016, p.130), ao dissertar sobre a prestação de contas eleitorais dos partidos políticos e seus aspectos contábeis, traz à luz que a contabilidade possui a matriz e os determinantes necessários para demonstrar de forma inequívoca a origem e aplicação de recursos, bem como o resultado dessas operações, destacando que,

a cada pleito converge-se para os objetivos do CFC que é o de trazer o processo de prestação de contas à razão das Ciências Contábeis, única e capaz de demonstrar de forma eficiente e eficaz a arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e seus reflexos sobre o Patrimônio e, sobre o custo através da maior expressão da vontade do povo, do acesso ao poder.

Logo, hoje, nesse aspecto, existe um duplo trabalho, o de campanha, que é jurídico/administrativo, e o partidário, que é essencialmente contábil.

Porém, na prática, houve o esvaziamento do chamado “*espelhamento*” - pela fuga dos partidos em não adaptar suas contas às eleições -, contrariando, inclusive, a vontade da minirreforma *mens legis* que prevê forte atuação do partido inclusive na pré-campanha, o que não ocorreu.

De outra face, a Justiça Eleitoral exerce o dever constitucional e legal de fiscalização do qual exsurge a imposição de multas e sanções como reprimenda aos ilícitos eleitorais de natureza financeira, que tem consequências patrimoniais para os candidatos e partidos. É o sistema constitucional de responsabilização eleitoral.

Nessa toada, a Justiça Eleitoral deve respeito aos princípios constitucionais *do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório*, como ingredientes de um processo judicial já aprimorado.

Abandona-se a visão simplista da mera juntada de documentos, característica do antigo procedimento administrativo para admitir-se a ideia de um verdadeiro processo, marcado pela pretensão resistida. Assim, temos, de um lado, o desejo de se obter a aprovação das contas como bem jurídico a ser tutelado, bem-da-vida; de outro, o direito constitucional à preservação do patrimônio, como dispõe a Constituição Federal (Brasil, 1988): “*Art. 5º Todos são iguais perante a lei [...] LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;*”

Com isso, valoriza-se exponencialmente a atuação do Ministério Público Eleitoral, não mais como custos legis, mas sim como parte na defesa dos interesses pecuniários da União, resistidos pela outra parte, os jurisdicionados da Justiça Eleitoral: partidos ou candidatos.

Daí depreende-se o conceito de aprovação ou desaprovação das contas eleitorais e seus efeitos, que podem ser terminativos ou extintivos ou, tão somente declaratórios de cunho moral.

O bem juridicamente tutelado é a probidade eleitoral, hoje elevada pela utilização de recursos públicos adstritos à finalidade específica que é o pleito, considerada ainda a proporcionalidade de gêneros.

6. CONCLUSÃO

Somente a partir de estudos e da observação da fenomenologia ligada aos recursos financeiros e econômicos existentes no pleito eleitoral que poderemos fazer avançar esta parte da ciência contábil. Entretanto, o que já se fez até aqui, é, como visto, um importante marco, uma pedra fundamental da Contabilidade aplicada ao Sistema Eleitoral.

O papel de trabalho é independente da criação de uma norma específica. A norma contábil já impõe a responsabilização ao profissional, o que garante os benefícios da presença da ciência contábil nos feitos.

O ponto alto é qualidade da informação como garantia de transparência, que permite o exercício do controle social como um filtro para dar suporte ao controle jurídico a ser exercido pelos atores sociais legitimados, Ministério Público Eleitoral (MPE), entre outros.

A aplicabilidade imediata já produziu resultados analíticos, interferindo na edição das próximas normas regulamentadoras, aumentando, assim, a sinergia entre os postulados jurídico-contábeis. Um exemplo é o que se vê na relação tributária fisco-contribuinte, que necessariamente passa pela ferramenta contábil.

A sugestão de edição de uma norma específica é em razão da utilização do dinheiro público e se faz em sintonia com a norma de Estrutura Conceitual que segue ao modelo internacional, internalizando o conceito de *accountability eleitoral*.

Como resultado, a atuação do profissional da contabilidade permite, ainda, a sistematização da análise das contas, estabelecendo uma visão técnica para o conjunto de informações. E, nisso, inclui-se a capacitação do pessoal envolvido e o desenvolvimento de técnicas de auditoria, inclusive por amostragens.

Espera-se, ainda, o consequente engajamento da comunidade jurídica e da própria Justiça Eleitoral, pois isso permitirá a adoção de uma linguagem tecnicamente correta para expressar a fenomenologia observada, o que trará inevitável avanço.

Soma-se a isso a necessidade de desenvolvimento de sistemas operativos, que, em comparação às outras áreas do setor público⁸, a linguagem técnica permitirá a concentração de esforços na estruturação dos dados, no *layout*, deixando a tarefa de geração e transmissão de informações a cargo da iniciativa privada.

Assim como a lei da gravidade, a contabilidade eleitoral não se revoga por nenhum ato normativo, legislativo ou jurisprudencial, isso porque o que se observa é a expressão da verdade real dos fatos. E é exatamente por esse mesmo motivo que a norma cogente existente nesse sentido é o fundamento jurídico da realidade da Contabilidade Eleitoral.

Por fim, a própria edição dos sucessivos atos normativos necessários ao regramento dos atos e fatos constantes das contas eleitorais fez nascer a Contabilidade Eleitoral.

⁸ Projeto SPED, expertise da RFB quanto aos sistemas de declaração de tributos IRPF, IRPJ, Projeto AUDESP do TCESP, Projeto MSC da STN, entre outros.

7. REFERÊNCIAS

- BRASIL, Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____, Lei nº 9.504, de 30 de setembro 1997. Lei das Eleições. Brasília, DF: Presidência da República.
- _____, Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera a lei das Eleições. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/leis-ordinarias/lei-no-13-487-de-6-de-outubro-de-2017>> Acesso em: 30set2019.
- _____, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.406 de 27 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>> Acesso em: 30Abr2015.
- _____, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23.546 de 18 de dez de 2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235462017.html>> Acesso em: 30set2019.
- _____, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23.553 de 18 de dez de 2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235532017.html>> Acesso em: 30set2019.
- _____, Tribunal Superior Eleitoral. DIÁLOGOS PARA A SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS, 2019. TRESP: São Paulo, em 4 JUL 2019.
- _____, CFC – CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. NORMAS CONTÁBEIS. NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL - Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, Brasília, CFC: 4-10-2016.
- CAETANO DOS SANTOS, João A. coord., Cardin, Décio V. G., Di Pietra, Alexandre, Guimarães, Guilherme V. B., Pessoa, Eron Jr. V., Silva Oliveira, Irene, Simões, Elson A., & Kich, Rodrigo. *Contabilidade Eleitoral: Da Teoria à Prática*. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2018. Acessado em 10 de abril de 2017. <https://cresp.org.br/portal/publicacoes/livros/contabilidade-eleitoral.pdf>
- DI PIETRA, Alexandre. In *Contabilidade Eleitoral - Aspectos Contábeis e Jurídicos das Prestações de Contas das Eleições de 2016*: Conselho Federal de Contabilidade, 2016. Pag. 106-107. Acesso em: 30set2019. Disponível em <https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Contabilidade_Eleitoral_web.pdf>
- FERREIRA, T. L. C. Candidato que não prestar contas à Justiça Eleitoral deverá devolver recursos públicos. Revista Consultor Jurídico, 11 fev. 2019. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-11/telson-ferreira-prestacao-contas-recursos-publicos-eleitorais#author>> Acesso em: 20fev2019.
- GUIMARÃES, Guilherme V. B.. Teoria da Contabilidade eleitoral. Tema: Tempestividade da informação; assimetria informacional; custo de regulação x limitação de gastos; gerenciamento de resultados; auditoria no processo de prestação de contas. In. SEMINÁRIO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DE MULTIPLICADORES, 2018, Brasília. Financiamento de Campanhas e Prestação de Contas Eleições de 2018. Brasília: CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 20jun2018. Disponível em <<https://cfc.org.br/noticias/seminario-de-prestacoes-de-contas-eleitorais-reune-mais-de-200-profissionais-da-contabilidade/>> Acesso em: 30set2019.
- MATTOS, José João Appel; MENDES, Bruno; RIOS, Davi de Oliveira. Partidas Dobradas: eleições 2014: contabilidade necessária. 3. Ed. Brasília: CFC; OAB, 2014. 180 p.
- MEIRELLES, Hely Lopes; Direito Administrativo Brasileiro, 18. Ed.; São Paulo, Malheiros, 1993, 701p.
- SIMÕES Elson Amorim. In, *Aspectos Contábeis e Jurídicos das Prestações de Contas das Eleições de 2016*, Brasília, CFC: 2016. Pag. 129-131. Disponível em

<https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Contabilidade_Eleitoral_web.pdf>

Acesso em: 30set2019.

Candidaturas avulsas: uma análise do problema da representação e o papel dos partidos políticos nas democracias

Independent candidacy: an analysis of the problem of representation and the role of political parties in democracies

Renato Ribeiro de Almeida¹

Rubens Beçak²

Resumo

O artigo busca descrever o instituto da candidatura avulsa, tomando por base o Mandado de Injunção n. 6.977 e desenvolvendo reflexões a partir das teorias da representação e do papel dos partidos políticos na democracia. A impetração do referido mandado significou tentativa de aplicar a abrangência do Pacto de San Jose da Costa Rica aos direitos políticos no ordenamento brasileiro. Segundo a interpretação defendida pelo impetrante, a filiação partidária não poderia significar obstáculo ao direito de ser votado, devendo assim haver uma readequação no entendimento sobre a matéria, possibilitando as candidaturas avulsas. O artigo investigará as razões políticas e sociais da existência dos partidos e de que forma a representação é mediada por essas organizações. Ao final é apresentado um olhar crítico sobre o significado da candidatura avulsa no momento político atual.

Palavras-chave: *candidatura avulsa, partidos políticos, representação, direito eleitoral.*

Abstract

The article seeks to describe the institute of the independent candidates in Brazilian law based on the injunction no. 6,977 (Mandado de Injunção nº 6.977) and developing reflections from the theories of representation and the role of political parties in democracy. The filing of that injunction meant an attempt to apply the scope of the San Jose Pact of Costa Rica to political rights in Brazilian law. According to the interpretation defended by the plaintiff, party affiliation could not mean an obstacle to the right to be voted, so there should be a readjustment in the understanding on the subject, making possible the individual candidacies. The article will investigate the political and social reasons for the existence of parties and how representation is mediated by these organizations. At the end is presented a critical look at the meaning of the independent candidacy in the current political moment.

Keywords: *independent candidacy, political party, representation, electoral law.*

¹ Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-SP.

² Mestre e Doutor em Direito Constitucional e Livre-docente em Teoria Geral do Estado pela Universidade de São Paulo – USP. Professor Associado da Universidade de São Paulo – USP - Secretário Geral da Universidade de São Paulo (2010-14). Professor Visitante na Universidad de Salamanca no Centro de Estudios Brasileños.

1. Introdução

O objeto do Mandado de Injunção nº 6.977, conforme se esclarece em relatório, era prover o exercício do direito político da candidatura avulsa. Sustentava-se, na tese, a argumentação de que, por meio do Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), tornava-se norma constitucional o que dispõe o artigo 23 sobre os direitos políticos: “A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”. A omissão aos partidos políticos abriria, em tese, uma brecha para candidatos que quisessem se candidatar sem condição de elegibilidade disposta no inciso V do §3º do artigo 14 da Constituição Federal, ou seja, entrar na disputa sem filiação partidária³.

No dia 5 de outubro de 2018, o Ministro Celso de Mello negou a injunção pretendida, alinhavando, em apertada síntese, que o instrumento constitucional se mostrava inábil para colmatar lacunas legislativas indicadas apenas por norma constitucional que impusessem ao Estado o dever de assegurar a candidatura avulsa. No âmbito do direito internacional público, o Ministro destacou a aplicação do critério da supralegalidade. Atualmente utilizado na aplicação de tratados, o critério impede que cláusulas internacionais incorporadas ao ordenamento brasileiro se sobreponham às normas constitucionais. O Pacto, portanto, não poderia inibir a condição exigida pelo texto constitucional. Para além disto, haveria um vínculo necessário entre as agremiações e a comunidade dos eleitores, cujo efeito normativo mais evidente seria a nulidade dos votos de candidatos sem o registro.

Celso de Mello traz ainda um esboço histórico sobre a candidatura avulsa, quando o Código Eleitoral de 1935 a permitia, desde que houvesse o registro como tal em até cinco dias antes das eleições. Disto, porém, decorria a desordem ensejada pela pulverização dos votos em candidatos sem chances concretas de vitória, ou mesmo candidatos fora da disputa⁴. A Lei Agamenon-Magalhães (Decreto-lei n. 7.586/45) pôs fim à candidatura avulsa, mantendo-se assim no Código Eleitoral de 1950 e finalmente o tema revestiu-se de força constitucional em 1988. As consequências da filiação enquanto requisito para ser votado se espraiam ao tema da infidelidade partidária e ao pressuposto de que “o mandato pertence ao partido”⁵.

³ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...) § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: V - a filiação partidária; bem como o art. 87 do Código Eleitoral (Lei 4.737 de 1965): Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos.

⁴ “As estatísticas com os resultados finais das eleições presidenciais trazem centenas de nomes, e a maioria consta como tendo recebido apenas um ou dois votos. O político Rui Barbosa, por exemplo, embora tivesse sido candidato a presidente em duas eleições (1910 e 1919), obteve votos em todas as disputas presidenciais realizadas entre 1894 e 1922 – (NICOLAU, Jairo, “Eleições no Brasil: Do Império aos dias atuais”, São Paulo: Zahar, 2012, p. 47).

⁵ “(...)A Constituição também exige como condição de elegibilidade a filiação partidária. Com isso, pode-se dizer que, diversamente do que ocorre em diversas Democracias contemporâneas, o partido político no Brasil, nas disputas eleitorais, detém o monopólio das candidaturas (CF, art. 14, § 3º, V, c/c art. 17). Não há, pois, em nosso País, a possibilidade de candidaturas avulsas ou independentes da filiação partidária. É essa realidade normativa, de fundo constitucional, que permitiu ao TSE, em decisão confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, concluir que os mandatos eventualmente alcançados pelos candidatos são, na verdade, patrimônio político do partido ao qual estejam filiados à época da eleição, de tal sorte que o candidato eleito que, sem justa causa, desfiliar-se do seu, partido, manifestando com isso infidelidade partidária, pode sofrer a sanção da perda do mandato político. – (GUEDES, Neviton, Comentários à Constituição do Brasil, item n. 4, coord. científica

Conforme o caso indica, a prevalência do teor constitucional afasta qualquer possibilidade de se escapar à regra da filiação. A transformação pode advir por meio de Emenda Constitucional⁶ ou por uma nova interpretação sobre a incorporação de tratados internacionais pelo STF.

2 . Representação e Partidos

A solução do caso concreto fica resolvida do ponto de vista dogmático. A perspectiva dogmática do direito trata da inegabilidade dos pontos de partida, isto é, a necessidade de se tomar por inegáveis os dogmas iniciais, no caso, as normas válidas. Neste ponto, cabe à ciência dogmática discutir e estabelecer critérios, condições de aplicação, sistematizações, esquemas, criando um complexo argumentativo orientado à decisão (FERRAZ JR, 1991, p. 41), seja do juiz, seja do legislador. Partiu-se da validade do artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos e, em sede de voto discutindo a vinculação que o conteúdo do tratado internacional daria no caso da candidatura avulsa, chegou-se à conclusão que, mesmo válido, não devia se sobrepor ao mandamento constitucional. A “tecnologia” da decisão foi amparada pela teoria da supralegalidade, justificada à luz do colegiado.

À ciência jurídica, todavia, interessa não apenas a dogmática, mas também a zetética, ou seja, os aspectos determinantes da norma no “mundo do ser”. A zetética cuida de premissas descritivas, das perguntas sobre o instituto, sobre a norma, sobre os códigos. Sem abrir mão de lidar com uma norma, lança sobre ela os olhares de outros ramos do conhecimento, como a história, a sociologia, a ciência política, a economia etc. Sem se confundir com a dogmática, a zetética a complementa na medida em que esclarece os pressupostos e antecipa consequências do mundo do ser (FERRAZ JR, 1991, p. 45).

Nos tópicos seguintes, trataremos dos olhares zetéticos sobre a candidatura avulsa e os gêneros nos quais ela se insere. Não basta, como é evidente, tratar de uma possibilidade isolada do todo que a acompanha. É necessário um passo atrás na ordem do sistema de direito eleitoral para verificar institutos que antecedem, tanto lógica quanto cronologicamente, a candidatura. São eles: o conceito de representação, o conceito de mandato e o conceito de partido político. A partir das conclusões parcialmente estabelecidas, buscaremos verificar que argumentos esta visão oferece em auxílio à construção dogmática do instituto da candidatura avulsa.

2.1. A representação política

Em suas origens etimológicas, no latim clássico, *representare* comportava os sentidos de fazer presente ou de apresentar novamente (re-apresentar). O paradoxo que acompanha o

J. J. Gomes Canotilho, Gilmar F. Mendes, Ingo Sarlet e Lênio Streck, 2ª ed., Saraiva/Almedina/IDP2018, p. 741).

⁶ Caso da PEC 6/2015, de autoria do Senador Raguffe (PDT-DF) em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Nela o registro é permitido sob a condição de que o candidato conte com o apoio e assinatura de pelo menos 1% dos eleitores aptos a votar na região (município, estado ou país, conforme o caso) em que o concorrente disputará o pleito – (AGÊNCIA SENADO, “PEC permite candidatura avulsa a cargos eletivos”, 10/02/2015, notícia-online, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/02/10/pec-propoe-candidatura-avulsa-independente-de-filiacao-partidaria>. Acesso em set. de 2019). Na Câmara dos Deputados, há a PEC 350/2017 de teor semelhante, já proposta à apreciação em plenário – (Disponível para consulta em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2145346>. Acesso em set. de 2019).

vocabulo em sua acepção original é similar ao dualismo fundamental que persegue o instituto da representação política ainda hoje: como fazer presente algo que, de fato, não o está? Como algo pode estar e não estar presente ao mesmo tempo? Os primórdios da ideia de representação podem ser encontrados na tradição inglesa, no fim da Idade Média, quando da assinatura da *Magna Carta* em 1215. Ainda que não se usasse o termo “representantes”, o controle das ações do rei indicava um afastamento da premissa divina de sua autoridade. Já em 1265, com a criação do Grande Conselho, pelo Conde de Leicester, temos a composição de uma assembleia de pessoas responsáveis pela administração junto ao rei. São eles os barões, mas também bispos, tenentes-chefes, dois cavaleiros de cada condado (*Shire*) e dois cidadãos (burgueses) de cada cidade (KOSMINSKI, 1960, p. 124). No século XIV, já consolidado como um Parlamento, passa a funcionar como um órgão legislativo e surge a primeira divisão entre câmaras. Lordes são compostos e representam interesses dos membros hereditários da alta nobreza, barões e alto clero; os Comuns são representantes eleitos da burguesia nascente, dos cavaleiros e da baixa nobreza. A formulação pioneira da separação dos poderes será concluída em 1653 com Cromwell na elaboração do *Instrument of Government*. No documento se estabeleciam campos de atuação do Legislativo, Executivo e Judiciário, conforme seria exposto teoricamente por Montesquieu. Um exame aos fatos históricos revela a necessidade de ampliação desse conceito. Ao ser introduzida, a representação política não comportava nenhuma implicação democrática, nem regramento eleitoral, servindo tão somente como instrumento de articulação e jogo de forças políticas entre o rei e o Parlamento. É diferente do modelo norte-americano, mesmo quando ainda colônia, já desde cedo pautado na representatividade. Já no início da ocupação do território de Jamestown (atual Richmond, Virgínia), em 1619, era fundada a *House of Burgess*, uma assembleia popular de vinte e dois membros, criada para assistir o governador-geral, que deveria agir conforme princípios das *Cartas* estabelecidas na metrópole (TOCQUEVILLE, 2000, p. 60). Outro exemplo pode ser encontrado na Constituição de Connecticut, de 1638, que estabelecia um sistema eleitoral composto por todos os cidadãos. Com a Independência em relação à metrópole inglesa, em 1783, cada uma das treze colônias toma para si a tarefa de redigir um texto constitucional próprio, até que em 1787 é redigida a *Constitution of the United States*. A representatividade seria marcada pela composição bicameral do poder Legislativo, com um Senado e uma Câmara dos Deputados.

É, sobretudo, no projeto liberal de Estado que o instituto da representação política se desenvolve, como instrumentalização da participação política – ainda que inicialmente excludente. O Estado liberal nasce da luta contra as monarquias absolutistas e, ao mesmo tempo, buscando atingir ideias cunhadas no seio da filosofia moderna. Os valores básicos presentes na filosofia de John Locke e Montesquieu refletem a concepção do homem como um ser livre, igual entre seus pares e desejoso da segurança. Mas o enfoque desses valores, no liberalismo, dependia de uma garantia anterior de liberdades individuais na qual o Estado deveria adotar a postura de não interferência, senão para a proteção da propriedade privada. A igualdade, portanto, estava adstrita aos limites de uma pequena parcela da população que podia ser livre dentro de seus limites materiais. É essa parcela que enfrentará o desafio de criar uma nova concepção política para a atuação do Estado dentro de seu controle, impedindo o eventual retorno de um poder absoluto. A liberdade do homem passará então a ser uma forma de liberdade a ser exercida no controle do Estado, uma forma de se colocar dentro da vontade estatal sem que se confunda com ela. Também em Hobbes, a ideia de uma formação da vontade estatal passa pela transferência do direito de ser governado, formando uma assembleia de vontades. Surge, então, a necessidade de se estabelecer a representação política.

2.2 Partidos políticos

O modelo inicial grego de democracia não comportava a ideia de uma representatividade calcada em partidos. Havia a separação entre grupos, com destaque para a influência pessoal de um líder e seus apoiadores, mas vinculados apenas tendo em vista interesses de ocasião, frequentemente o mero apoio à uma liderança. Diferente de partidos, tratava-se de facções, sem estrutura organizacional e princípios programáticos. De modo semelhante, a organização feudal pressupunha frequentemente laços de vassalagem estabelecidos pelo vínculo militar, e cujo ápice de poder, o soberano, detinha poderes infensos a qualquer representatividade. A transição por meio de níveis hereditários também evitava que se formassem divisões sucessórias por muito tempo, ou que essas fossem defendidas com qualquer viés representativo. Foi só com o estabelecimento de um Parlamento, no qual as vontades políticas diversas podiam se canalizar, que a ideia de “partes” do poder, isto é, os partidos começaram a surgir.

Na definição clássica de LaPalombara, os partidos políticos são fenômenos relativamente recentes na história política. Por meio de quatro critérios, este autor diferencia os partidos de demais agrupamentos, como ligas, clubes, blocos parlamentares, comitês e facções. Em primeiro lugar, um partido deverá ter uma permanência temporal no mínimo superior à expectativa de vida de seus dirigentes no Poder. Este critério diferencia uma organização realmente partidária do mero acordo de ocasião pelo *discrimen* do tempo. Em segundo, um partido não é uma unidade em si, mas se entrelaça com demais organizações, sejam elas da mesma espécie ou não: sendo uma concorrência de vontades, o partido se insere num jogo entre outros partidos semelhantes. Em terceiro, partidos possuem a finalidade de alcançar o poder, e não apenas influenciá-lo. Em quarto, há uma constante preocupação com o apoio popular, com a formação de militância e na participação das eleições (LAPALOMBARA, 1982, p. 6-7).

A história, todavia, deixa margem para discussão: teriam os partidos se formado apenas dentro da instituição parlamentar, como uma aglutinação de correntes de pensamento que somavam forças em busca da maioria dos votos? Ou, por outro lado, seriam os partidos anteriores a qualquer institucionalização e até mesmo um de seus pressupostos? É possível apontar um enquadramento histórico para ambas hipóteses. A formação dos clubes políticos que fomentaram a Revolução Francesa, culminando na constitucionalização de uma ordem partidária, tiveram evidente papel canalizador de vontades populares distintas; mas é somente em 1848 que jacobinos e girondinos são substituídos por organizações políticas estáveis, com inserção popular e aptas aos pleitos eleitorais (DUVERGER, 1987, p. 22-30). No caso americano, a Independência surge como momento de instauração de instituições dentro das quais as correntes políticas se estabelecem, mas apenas em 1830, no governo de Andrew Jackson, nascem os partidos com o nome de Democrático, defendendo a autonomia dos Estados-membros, e o Partido Nacional Republicano, defendendo a constituição de uma autoridade mais centralizada.

Seja como for, o surgimento de partidos políticos é um avanço na organização política. O modelo de representatividade liberal utilizado como meio de inserção da vontade dos indivíduos frente ao Estado sofre um momento de crise ao longo dos séculos XVIII e XIX, notadamente com a organização dos diferentes estratos sociais e os movimentos nacionalistas. A organização política ganha, com a formação dos partidos, uma maior coerência para com a vontade a ser representada. Não se trata mais, agora, de uma vontade unitária e uníssona, mas de uma concorrência de vontades.

3. Modelos de relação entre representação e partidos políticos

Garcia-Pelayo expõe uma evolução esquemática de paradigmas envolvendo a representatividade e os partidos. Num primeiro momento, a democracia era direta, com a expressão direta da vontade do cidadão, influenciando unitariamente nas decisões. Este modelo se torna simplório em virtude do crescimento populacional e da complexidade das estruturas e divisões de poder, dando lugar às democracias representativas. Haveria as figuras do representante e representado, cuja delegação do poder de decidir representava uma das premissas do pensamento liberal. Este modelo não se sustenta devido à ampliação do sufrágio e a necessidade de uma mediação ainda mais profunda para que se represente não apenas as vontades individualizadas, mas uma concorrência de vontades coletivas, surgindo a necessidade dos partidos políticos (GARCIA-PELAYO, 1986, p. 82-83). Com a constitucionalização dos partidos políticos ao longo do século XX, a democracia passou a ser concebida como o quadro dentro do qual as diferentes vontades seriam arguidas de modo agrupado, convertendo as demandas e orientações da sociedade em programas de implementação.

O último estágio concebido pela ciência política seria um Estado de Partidos. Essa ideia surge entre os pensadores e juristas alemães do início do século XX como uma forma radical de depositar nos partidos a autoridade de decidir. Neste modelo entende-se que a vontade tanto do representado, como também do representante, será a vontade do partido, perfazendo a ideia de um mandato partidário.

A teoria do Estado de Partidos (*Parteiinstaat*) fundamenta a construção de uma nova dinâmica de funcionamento do Estado. Diferente do modelo liberal, que não concebia o povo enquanto totalidade, a meta está na representação do sujeito coletivo. A vontade geral passaria a ser construída no interior dos Partidos Políticos, ficando o órgão de representação, no caso o Legislativo, servindo secundariamente como ambiente de discussão. O centro das decisões desloca-se para o interior dos partidos, levando em consideração sempre a vontade de sua base de apoio, determinada previamente e harmonizada segundo uma estrutura interna. A partir daí, cada partido teria a missão de tornar hegemônicas suas ideias e concepções de mundo.

No início do século XX, Hans Kelsen foi um dos defensores da ideia de um Estado de Partidos. Em seu ensaio “Essência e Valor da Democracia”, publicado em 1920, ele destaca a relação necessária entre os partidos e a consolidação e fortalecimentos dos princípios democráticos. Tais organizações seriam imprescindíveis para que o indivíduo pudesse exercer alguma influência na formação da vontade do Estado (KELSEN, 1934, p. 43-44). Em sua forma plena, a democracia deveria permitir que qualquer indivíduo pudesse ter suas demandas agrupadas, já que agindo isoladamente padeceria de qualquer articulação política. Os partidos políticos seriam um aperfeiçoamento da democracia e qualquer crítica no sentido de diminuir-lhes o papel seria, ainda que involuntariamente, um ataque ao próprio regime democrático, privilegiando a hipótese de um retorno da vontade individual sobre a vontade coletiva. Um grupo que se articulasse e se apresentasse como condutor exclusivo da vontade popular, único porta-voz do “verdadeiro” interesse coletivo, estaria na verdade se colocando numa posição hostil ao princípio democrático, ocultando-se sob a forma de uma pretensa maioria. No entendimento de Kelsen, somente com a articulação e organização dos indivíduos em torno dos Partidos Políticos haveria a possibilidade de surgirem condições para que diferentes grupos, com interesses diversos, possam negociar acordos entre si e, ao

mesmo tempo, estabelecer os parâmetros para que a vontade coletiva, levada a cabo pelo Estado, se oriente numa direção equitativa (KELSEN, 1993, p. 38-39).

A eminência jurídica de Kelsen favoreceu a teoria do Estado de Partidos. Porém, o autor que melhor definiu a necessidade do fortalecimento dos partidos e a superação do modelo de representação liberal foi Gerhard Leibholz. Em sua obra “Representação e Identidade”, Leibholz afirma que os partidos políticos seriam as únicas organizações que, nos Estados com grande extensão territorial, teriam condições de aglutinar em grupos os milhares de eleitores que se encontram dispersos e desarticulados. Portanto, só através de organizações partidárias poderia ser implementada uma ação política eficaz (LEIBHOLZ, 1980, p. 208-9). Uma vez articulada, a opinião não-pública passa a existir como opinião pública e o meio para que isso se concretize só pode ser, segundo o autor, o ambiente partidário. Nesse caso, a vontade geral nasceria a partir da existência do princípio da identidade entre um conjunto de indivíduos aglutinados em torno de Partidos Políticos.

No Estado de Partidos, as organizações partidárias deslocam o centro das decisões políticas. As discussões começam no interior da sociedade para então se manifestarem no interior dos partidos políticos e através dele nos órgãos de deliberação parlamentar. Cabe, portanto, aos partidos, a tarefa de organizar, sistematizar e deliberar sobre suas propostas, sempre levando em consideração a vontade hegemônica de seus membros.

No modelo de representação liberal, o mandato é virtual (ou representativo) devido à pretensão do representante em reproduzir de forma indistinta, na esfera do Legislativo ou do Executivo, os interesses de todos os seus eleitores. É essa mesma premissa que embasa, por exemplo, a defesa de sistemas eleitorais distritais, com o argumento de uma maior identidade de interesses entre representante e representado devido à inserção local e proximidade com os problemas de determinada região geográfica. Na dinâmica do Estado de Partidos, o representante perde tal *status* representativo e passa a ser órgão de representação vinculado às determinações partidárias. O mandato do representante passa a pertencer efetivamente ao partido, tornando-se um mandato partidário ou mandato comissionado. Há um vínculo direto e, no caso da inobservância das diretrizes, caberia a revogação do mandato.

4. O problema da candidatura avulsa

Como as candidaturas avulsas se enquadram na problemática da representatividade e do papel dos partidos políticos na democracia?

A razão de ser da representação política está em possibilitar o controle do Poder do Estado por aqueles que não podem exercê-lo pessoalmente. Maurizio Cotta (1986, p. 1102) fornece a seguinte definição de representação política:

(...) uma relação de caráter estável entre cidadãos e governantes por efeito do qual os segundos estão autorizados a governar em nome e seguindo os interesses dos primeiros e estão sujeitos a uma responsabilidade política de seus próprios comportamentos frente aos mesmos cidadãos por meio de mecanismos institucionais eleitorais.

Uma análise do conceito de Cotta permite extrair alguns elementos cumulativos: a) a estabilidade da relação; b) a diferenciação entre sujeitos (cidadão e governante); c) a autorização do cidadão para que se governe em nome e seguindo seus interesses; d) a responsabilidade política dos governantes por meio de mecanismos institucionais eleitorais.

Aplicando-se, agora, o instituto da candidatura avulsa sobre o conceito de representação, e sempre segundo Cotta, veremos que seus elementos são plenamente satisfeitos segundo o ordenamento brasileiro atual. Há a estabilidade pelo mesmo prazo do mandato, permanece a diferença entre sujeitos, a autorização e a responsabilidade. Sob estes critérios, as candidaturas avulsas se adequam ao conceito de representação política, permitindo dizer que o candidato, ainda que sem partido, será representante de interesses. Parcialmente, é possível concluir que uma candidatura avulsa será representativa. Mas apenas representar não basta. Será preciso um novo teste conceitual, agora mais estrito, para verificar como a candidatura e o partido político se relacionam.

Os quatro modelos de representação descritos anteriormente (Democracia Direta, Democracia Representativa, Democracia Representativa Partidária e Estado de Partidos) perfazem um aperfeiçoamento tendente a valorizar mais os agrupamentos do que o indivíduo. Inicialmente, a vontade é diretamente centrada no indivíduo no modelo de democracia direta. Ela se torna mediata na democracia representativa, e então é agrupada no modelo da representação partidária. Finalmente, no modelo de Estado de Partidos, o indivíduo se faz representar por um representante que também será, por sua vez, submisso ao poder de decisão do partido. Exige-se, em contrapartida, que haja de fato um agrupamento identificável de vontades. Do contrário, toda a evolução tendente a tornar as vontades representadas mais nítidas e competitivas frente as demais, acaba por se transformar em mera justificativa simbólica. Kelsen atenta para a necessidade de uma representação de todas as concepções políticas, pois, do contrário, se apenas poucos partidos tiverem voz, a vontade orgânica do todo social seria desprezada.

Trazendo os aportes teóricos da representatividade e dos modelos de partidos políticos para o contexto atual, as candidaturas avulsas revelam-se como uma demanda crítica perante a situação partidária atual. Se tomarmos o paradigma da representatividade partidária, temos que o clamor pela candidatura avulsa pode indicar o seguinte diagnóstico.

A insuficiência da representatividade partidária para abarcar a vontade dos representados induz ao retorno da concepção individualista liberal. Haveria um solipsismo partidário, no qual faltaria a relação de correspondência entre as propostas de aglutinação da vontade popular, relegando os anseios do povo a um vácuo representativo. Uma vez que se não identifica com as finalidades e programas de nenhum dos partidos, o indivíduo volta a sua condição atomizada, avesso a qualquer tipo de mediação entre sua vontade e a vontade estatal. Retoma, ainda que inconscientemente, a defesa dos valores liberais frente ao Estado que não lhe oferece opções para ter suas demandas e propostas articuladas dentro de um programa. É dizer: sem a adequada mediação do partido, o indivíduo encontra-se separado do Estado e passa a ver nele seu rival, vê nele uma ameaça constante à esfera privada. Para resolver esse problema pensa que a única forma é apoiando outro indivíduo igualmente isolado, livre dos vínculos para com uma instituição medianeira. A candidatura avulsa surge então retomando o paradigma da representatividade simples, sem intervenção dos partidos, agora vistos da mesma forma ameaçadora com que os liberais viam o poder absoluto monárquico. O filósofo italiano Antonio Gramsci foi, aliás, o primeiro a perceber a analogia possível entre o “príncipe” de Maquiavel e os partidos políticos: o autor vê o Partido como o moderno Príncipe encarregado de administrar o Estado, uma vez que a formação da vontade estatal se daria através do Partido. O partido gramsciano pressupõe uma rica vida interna, apoiada em práticas democráticas intensas no ambiente intrapartidário. O partido é o sujeito coletivo e potencialmente transformador da realidade. Desempenha o papel de intermediação entre as vontades dos diferentes grupos sociais que buscam formar um só corpo com vistas a

nova perspectiva social. A candidatura avulsa seria a antítese do Príncipe: seria o interesse individual contra o poder centralizado, seja este interesse representativo de uma aristocracia ou do povo. Vale notar que a candidatura avulsa é defendida atualmente tanto no âmbito popular, como reação a escândalos de corrupção enquadrados pela mídia com vieses partidários, tanto no âmbito dos atuais defensores de causas liberais, que identificam tanto o Estado quanto os partidos que virtualmente o compõem como igualmente adversos aos valores de propriedade privada, a igualdade formal e ao livre-mercado.

5 Conclusão

O direito visto do ponto de vista dogmático busca oferecer critérios normativos para decisões no caso concreto. A candidatura avulsa, nesse aspecto, é defendida por meio da interpretação da CIDH, extraindo-lhe o sentido normativo de que os partidos políticos não devem ser um óbice aos direitos políticos de votar e ser votado. Coube ao STF decidir pela pertinência de tal entendimento. Se considerado válido, suas consequências se irradiariam para a legislação e seriam fonte transformadora das relações entre representantes e representados.

A análise zetética pode enriquecer ainda mais o modo como a dogmática é compreendida e aplicada. Buscamos neste artigo expor brevemente considerações de cunho histórico e de ciência política sobre as relações entre partidos políticos, representação e tecer a hipótese do porquê a candidatura avulsa surge como clamor social contemporaneamente. A representatividade sempre foi uma relação tensional dentro das democracias. Num primeiro momento, a vontade é concebida diretamente pelo poder de decisão, prescindindo de um representante. O alargamento de funções e o aumento populacional tornam necessários que a tarefa de decidir seja delegada, e posteriormente, a aglutinação entre vários representantes, com vontades políticas individuais canalizadas e agrupadas, faz surgir a ideia de partidos políticos. O papel dos partidos como instituições medianeiras da vontade individual pode ser apresentada como um espectro gradativo: numa ponta, temos o modelo liberal no qual o indivíduo escolhe seu representante enquanto seu igual frente ao Estado, alguém para defender-lhe e defender seus valores, notadamente sua propriedade, perante o poder constituído; na outra ponta temos o Estado de Partidos, concepção máxima de poderio partidário, com mandatos comissionados, depositários exclusivos do poder de decisão, e ambiente dentro do qual as vontades individuais devem ser exercidas.

A candidatura avulsa é uma proposta tendente a relativizar o potencial transformador do partido político na sociedade, tomando ceticamente essa hipótese por apenas uma outra forma de poder estatal, na qual a vontade livre do indivíduo se vê amarrada por uma instituição. Não encontrando opções no leque de partidos que se apresentam na cena política, o indivíduo clama por um representante na mesma condição que si próprio, alguém que igualmente não tenha se identificado com os partidos, um candidato, portanto, avulso.

Essa hipótese, se confirmada, indica dois caminhos pelos quais a dogmática, agora auxiliada pela zetética, pode balizar as decisões jurisdicionais. O primeiro é reconhecer que o modelo partidário tal como proposto pela Constituição de 1988 falhou, ou seja, que a obrigatoriedade da filiação não pode mais prevalecer tendo em vista que a situação da representatividade é grave o bastante para desacreditar os partidos políticos, devendo-se facultar as candidaturas avulsas. O segundo caminho é compreender a crise de representatividade pelos partidos políticos como uma necessidade de aperfeiçoamento destes, indicando que sua presença na sociedade não está devidamente atendendo aos desígnios de

uma democracia. Esta opção conduziria à manutenção do impedimento às candidaturas avulsas, mas as compreendendo enquanto sinal de uma reforma necessária, que integre os partidos políticos como ambientes democráticos de canalização das vontades individuais.

Bibliografia

AGÊNCIA SENADO, “PEC permite candidatura avulsa a cargos eletivos”, 10/02/2015, notícia-online, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/02/10/pec-propoe-candidatura-avulsa-independente-de-filiacao-partidaria>. Acesso em set. de 2019.

BEÇAK, Rubens. *A Soberania, o Estado e sua Conceituação*. In Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 108, p. 343- 351, nov. 2013.

BEÇAK, Rubens. *Democracia moderna: sua evolução e o papel da deliberação*. In. Revista de Informação Legislativa, v. 50, p. 7-23, 2013.

COTTA, Maurizio. Representação Política. In: BOBBIO, Norberto, *et al.* Dicionário de Política. Trad. João Ferreira et al. 2ª Ed. Brasília: UnB, 1986.

DUVERGER, Maurice, Partidos Políticos, trad. Cristiano Monteiro Oiticia, 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

FERRAZ JR. Tercio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas. 1991.

GARCIA-PELAYO, Manuel. El estado de Partidos, Madrid: Alianza, 1986.

GUEDES, Neviton, Comentários à Constituição do Brasil, item n. 4, coord. científica J. J. Gomes Canotilho, Gilmar F. Mendes, Ingo Sarlet e Lênio Streck, 2. ed., Saraiva/Almedina/IDP2018.

KELSEN, Hans. Esencia y Valor de la Democracia. Trad. Rafael Luengo Tapia e Luis Legaz y Lacambra. Barcelona: Editorial Labor, 1934.

_____. A Democracia. Trad. Ivone Castilho Benedetti *et al.* São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KOSMINSKI. E. A. História da Idade média. Rio de Janeiro: Vitória. 1960.

LAPALOMBARA, Joseph; WINER, Myron. Definição do Partido Político. In: CHARLOT, Jean. Os Partidos Políticos. Trad. Carlos Alberto Lamback. Brasília: UnB, 1982.

LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Fraz, *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Barcelona: Anagrama, 1980.

NICOLAU, Jairo, “Eleições no Brasil: Do Império aos dias atuais”, São Paulo: Zahar, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. Democracy in America, trad. port. Eduardo Brandão, Democracia na América, São Paulo: Martins Fontes, 2000.

Justiça Eleitoral no Brasil: Contribuições para o fortalecimento da Democracia
Electoral Justice in Brazil: Contributions to Strengthening Democracy

Filippe Soares Lizardo¹
e Egle Prado Vilhena²

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar a Justiça Eleitoral brasileira e sua contribuição para a consolidação de um regime democrático no país. Procura estudar a democracia sob o prisma da efetividade e o papel que a Justiça Eleitoral vem desempenhando para a concretização da soberania popular, a partir do exame de sua evolução histórica e de suas funções tal como delineadas no texto constitucional e na legislação eleitoral em vigor. Adota-se o método lógico dedutivo neste estudo, utilizando-se também como auxiliares os métodos histórico, comparativo e estatístico. Conclui-se, ao final, que inúmeros avanços puderam ser vislumbrados na democracia brasileira a partir da atuação da Justiça Eleitoral. Em que pese as diversas crises políticas e apagões institucionais vivenciados ao longo da história democrática do Brasil, a atuação da Justiça Eleitoral trouxe ganhos significativos para a competitividade e a confiabilidade do processo eleitoral brasileiro.

Palavras Chaves: Justiça Eleitoral. Democracia. Soberania Popular. Processo Eleitoral.

Abstract

This paper aims to analyze the Brazilian Electoral Justice and its contribution to the construction of a truly democratic regime in the country. It seeks to study democracy on the prism of effectiveness and the role of the Electoral Justice for the consolidation of popular sovereignty, from the examination of its historical evolution and its functions as outlined in the constitutional text and in the Governing electoral legislation. The methodology adopted is the deductive logic, using statistical, historical and comparative methods as auxiliaries. It concludes, in the end, that innumerable advances could be glimpsed in the Brazilian democracy from the performance of the Electoral Justice. Despite the various political crises and institutional blackouts experienced throughout Brazil's democratic history, the performance of the Electoral Justice brought significant gains to the competitiveness and reliability of the Brazilian electoral process.

Keywords: Electoral Justice. Democracy. Popular sovereignty. Electoral process.

¹ Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Ex-Chefe da Seção de Contas Eleitorais daquele Tribunal. Atualmente cedido ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo onde exerce o cargo de Assessor Jurídico. Mestre em Direito pela Universidade Nove de Julho de São Paulo.

² Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Chefe da 274ª Zona Eleitoral de Campinas. Pós-graduanda em Direito Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista.

1- Introdução

O aprimoramento do regime democrático no Brasil deixou como legado conformação institucional na qual cabem ao Poder Judiciário, por meio de um órgão especializado, as tarefas de administrar o processo eleitoral, enquanto conjunto regrado de fases que tem como finalidade viabilizar a escolha de candidatos a cargos político-eletivos.

Esta opção pareceu a melhor para superar o ambiente de fraudes e descrédito que existia, em especial, ao longo da República Velha (1889/1930), na qual os procedimentos de organização das eleições eram de incumbência dos poderes executivo e legislativo.

A Justiça Eleitoral foi criada para por fim a fraudes e oferecer procedimentos isentos e transparentes para a escolha dos candidatos. Ela exerce atividades tipicamente judiciais, mas também de índole administrativa, como registrar partidos e candidatos, organizar as seções eleitorais, inscrever eleitores, desenvolver sistemas de informática para colheita e apuração dos votos, examinar as contas dos candidatos e partidos, dentre outros.

De caráter federal, está organizada em todo o país. No âmbito das zonas eleitorais, divisão geográfica correspondente à primeira instância da Justiça Eleitoral, atua o juiz eleitoral; em cada estado da federação e no Distrito Federal existem Tribunais Regionais Eleitorais e, em nível nacional, encimando a organização judiciária, está o Tribunal Superior Eleitoral.

Apresenta a Justiça Eleitoral peculiar inclinação normatizante, funcionando suas Resoluções como guia para os mais diversos tópicos do universo eleitoral, por vezes desafiando espaços que para alguns deveriam ser ocupados por leis.

No papel de controle e fiscalização do processo eleitoral, conta a Justiça Eleitoral com a participação dos partidos políticos, coligações, candidatos, bem como do Ministério Público, por seu ramo eleitoral.

O presente estudo tem como foco a análise do desenvolvimento histórico da Justiça Eleitoral brasileira, a apresentação de sua atual estrutura, e como as suas funções, tal como delineadas na Constituição Federal e na legislação eleitoral, têm contribuído para a efetivação do regime democrático no Brasil.

2 – Democracia e efetividade

Noberto Bobbio, ao delinear um panorama das características em geral empregadas na definição de um sistema democrático, destaca:

Na teoria política contemporânea, mais em prevalência nos países de tradição democrático-liberal, as definições de Democracia tendem a resolver-se e a esgotar-se num elenco mais ou menos amplo, segundo os autores, de regras de jogo, ou, como também se diz, de "procedimentos universais". Entre estas: 1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau; 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas); 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de

partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); 7) tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; 8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições; 9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo. (BOBBIO:2009)

Em que pese a Constituição Federal de 1988, ao traçar as bases do Estado brasileiro, se fundamentar em princípios democráticos, comprometidos com a soberania popular, ainda há uma clara dissociação entre o desenho traçada na norma fundamental e aquele verificado na prática cotidiana.

Tal fenômeno é identificado por Lênio Luiz Streck como “baixa constitucionalidade”. Para esse autor o Estado Democrático de Direito é calcado em dois pilares fundamentais: a democracia e a realização dos direitos fundamentais (STRECK:2012). O fenômeno da “baixa constitucionalidade”, entretanto, se traduz na inefetividade da Constituição, decorrente da “falta de uma pré-compreensão acerca da revolução copernicana por que passou o constitucionalismo contemporâneo”, fato que “engendrou uma tradição inautêntica do valor representado pela Constituição”, daí porque a necessidade de se repensar os princípios fundamentais estabelecidos pelo texto constitucional não apenas como um conjunto de regras para organizar o Estado, mas sim como a “expressão do consenso social sobre os valores básicos, fazendo de seus princípios, estampados naqueles valores, o critério mediante o qual se mensuram todos os conteúdos normativos do sistema”, na lição sempre atual de Paulo Bonavides (BONAVIDES:2005).

O cumprimento do texto constitucional é condição fundamental para que se viabilize, em última instância, a dignidade da pessoa humana, sem a qual fica destituída de sentido um Estado organizado e uma Constituição. Nesse aspecto, ressalta Streck “estamos em face de um texto constitucional riquíssimo em direitos – que, entretanto, corre dia a dia o risco de ser tornar meramente simbólico – sem a necessária correspondência de políticas públicas aptas a promover as diretrizes constantes na Constituição” (STRECK:2012).

As bases para a construção de uma democracia tal como preconizada na Constituição Federal exigem cidadania ativa, livre, igualmente exercida pelos membros do corpo de cidadãos. Exige acesso à informação, educação cidadã e libertária, demanda a construção de uma sociedade fraterna, que favoreça e promova a igualdade e a justiça social.

Um regime democrático demanda também a existência de eleições limpas, que garantam que os votos sufragados nas urnas sejam computados àqueles a quem o eleitor efetivamente os dirigiu; exige ainda a existência de mecanismos que franqueiem aos candidatos acesso igualitário aos meios de divulgação de suas candidaturas e que protejam as eleições da influência e do abuso de poder.

Para autores da ciência política, como Jairo Nicolau, as eleições exercem um papel significativo no regime democrático, assumindo a realização de pleitos eleitorais hígidos, papel central no método democrático (NICOLAU:2004).

Segundo Maria Teresa Sadek, a existência de eleições não é suficiente para caracterizar um regime como democrático (SADEK:2010, p. V). Nem todo processo eleitoral tipifica um sistema de governo como pluralista e aberto, já que mesmo regimes autoritários têm recorrido a mecanismos eleitorais de escolha para legitimar o exercício arbitrário do poder.

Conforme a citada autora, para que eleições qualifiquem um sistema como democrático algumas características básicas devem se apresentar:

é necessário que tenham importância decisiva no processo político, que haja plena liberdade de eleger e de ser eleito, e que dessa prática possam resultar mudanças na composição e/ou na orientação do governo. O regime democrático apoia-se, pois, em uma série de mecanismos institucionais cuja eficácia repousa, em última análise, na confiabilidade dos resultados eleitorais. (SADEK:2010, p. VI)

Como toda disputa regrada, as eleições devem seguir certos procedimentos, organizados por instituições que garantam o funcionamento nos moldes como descrito acima, viabilizando a existência de eleições cuja escolha se dê de forma independente, em que todos, respeitadas as qualificações mínimas exigidas pela lei, possam votar e se candidatar, assegurando-se a fiscalização de todas as etapas do processo eleitoral de forma a coibir a existência de fraudes e abusos.

São variadas as soluções institucionais encontradas para a administração e o controle do processo eleitoral. Fávila Ribeiro identifica a existência de três diferentes sistemas de controle deste processo: (a) o de verificação de poderes, a cargo dos órgãos legislativos (utilizado, por exemplo, nos tempos do Império); (b) o sistema eclético, formado por um Tribunal misto, de composição política e jurisdicional e (c) o de controle por um tribunal eleitoral, tipicamente vinculado ao Poder Judiciário. (RIBEIRO:1997, p. 241)

O Brasil, desde 1932, com a edição de seu primeiro Código Eleitoral, optou por esse último modelo, por meio da criação de um ramo especializado do Poder Judiciário, com atribuições específicas de organizar e fiscalizar as eleições - a Justiça Eleitoral, que posteriormente veio a ser constitucionalizada em 1934.

Conforme destaca Adriano Soares da Costa, a Justiça Eleitoral constitui um:

(...) órgão jurisdicional, concebido com a finalidade de cuidar da organização, execução e controle dos processos de escolha dos candidatos a mandatos eletivos (eleições), bem como dos processos de plebiscito e referendo. Não está a Justiça Eleitoral inserida como apêndice do poder executivo, tampouco submetida à esfera de atuação do poder legislativo. Trata-se de órgão de natureza jurisdicional, engastado na estrutura do poder judiciário, consoante prescreve o art. 92, inc. V da Constituição Federal de 1988. (COSTA:2006, p. 368)

Para o Min. José Neri da Silveira, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, a Justiça Eleitoral possui importância fundamental para a manutenção do regime democrático, cabendo a ela:

(...) guardar o processo eleitoral, zelando pela organização, direção e vigilância dos atos relativos ao sufrágio, em ordem a que a vontade geral se manifeste, sem fraude nem violência, na conformidade das leis, que hão de ser interpretadas e aplicadas na perspectiva da realização dos valores da democracia, indissociáveis dos superiores interesses do bem comum. (SILVEIRA:1998)

Em que pese a já citada dissociação entre o sistema normativo constitucional e a realidade social e política vivenciada, na esfera eleitoral inúmeros avanços puderam ser vislumbrados na democracia brasileira a partir da atuação da Justiça Eleitoral.

O próprio processo de enfraquecimento do regime militar, por exemplo, iniciado nos anos 70, não teria sido possível se o Brasil não dispusesse, a essa altura, de procedimentos razoavelmente confiáveis de administração e controle do processo eleitoral, institucionalizados pela Justiça Eleitoral, que, apesar de limitada, foi mantida durante a ditadura iniciada em 1964. Conforme destaca, mais uma vez, Maria Teresa Sadek:

Esse arcabouço institucional foi consagrado e fortalecido pela Constituição de 1988, com ganhos visíveis para a competitividade e a confiabilidade dos procedimentos eleitorais. Ao contrário, portanto, da condição de imutável subdesenvolvimento político-eleitoral que certa atitude cínica costuma sugerir, avanços importantes foram conseguidos a partir de 1945, e a Justiça Eleitoral merece crédito por grande parte deles. (SADEK:2010, p. VI)

3 – Histórico da Justiça Eleitoral no Brasil

Com a afirmação e consolidação da democracia, ao menos como princípio norteador das sociedades modernas, foram desenvolvidos mecanismos destinados a possibilitar a expressão da soberania popular por meio do voto.

Desde o modelo de democracia ateniense até aquele que passa a funcionar por meio de partidos políticos, longo caminho foi percorrido no curso da história política do Ocidente.

No Brasil, a prática eleitoral é quase tão antiga quanto o próprio país. Segundo leciona Maria Tereza Sadek:

Data do período colonial a escolha eletiva dos titulares de vários postos públicos. Vereadores, juizes ordinários, procuradores, tesoureiros e escrivães recebiam seus mandatos através de eleições. Essa longa tradição de eletividade não significa, contudo, que existisse um eleitorado numeroso e menos ainda que as eleições fossem sempre competitivas, ou que seus resultados fossem a expressão fiel da vontade do eleitor. Ao contrário, até as vésperas do golpe militar de 1964, o eleitorado era ainda bastante restrito; o processo eleitoral se reduzia muitas vezes a disputas entre membros de uma mesma oligarquia; e seus resultados não eram o coroamento da incerteza, como na boa teoria democrática, e sim um jogo de “cartas marcadas”. (SADEK:2010, p. V)

Inicialmente, coube ao Poder Legislativo ser o responsável pela organização das eleições, funcionando ainda como juiz das lides eleitorais surgidas durante o pleito, ou seja, cabia aos membros do parlamento decidir quem tinha sido ou não eleito.

Consagrado inicialmente na Inglaterra, em 1765, e posteriormente na França, com a Constituição de 1791, esse sistema se apresentou como uma afirmação da independência do poder Legislativo, já que antes a prerrogativa de escolher os membros do parlamento era exclusiva do Monarca.

Entre nós, esse mecanismo de controle das eleições pelo Poder Legislativo ficou conhecido como “sistema de verificação de poderes” e perdurou desde a edição da Constituição Imperial de 1824 a até o fim da república velha (1930). Não é necessário dizer que referido sistema se caracterizou no Brasil por fraudes e outras distorções, que conduziram à falta de autenticidade da representação política.

A Revolução de 1930, que colocou fim ao predomínio das oligarquias no cenário político brasileiro, encerrando uma fase da história nacional conhecida como República Velha, tinha como uma de suas principais bandeiras a moralização do sistema eleitoral. Os revolucionários de 30 sustentavam que as funções eleitorais deveriam ser realizadas por uma jurisdição especializada, capitaneada por um órgão independente, livre portanto das pressões políticas.

É nesse contexto que surge a Justiça Eleitoral, em 1932, com a promulgação do Decreto nº. 21.076 de 24 de fevereiro de 1932, que foi o primeiro Código Eleitoral brasileiro.

O Código Eleitoral de 1932, além de instituir o voto secreto, o voto feminino, o sistema de representação proporcional e incluir, pela primeira vez na legislação, a referência a partidos políticos, previu também a criação da Justiça Eleitoral como ramo especializado do Poder Judiciário, responsável com exclusividade pela organização e controle das eleições e ainda pela resolução dos conflitos decorrentes da disputa eleitoral.

Em 1934, a Justiça Eleitoral passou a ter previsão constitucional, incluída entre os órgãos do Poder Judiciário (art. 63, alínea “d” da CF/34), tendo competência privativa para o processo das eleições federais, estaduais e municipais.

No entanto, em 1937, com a edição de uma nova constituição - que deu início à ditadura de Getúlio Vargas (Estado Novo), e ficou conhecida como “polaca”, em razão de seu caráter autoritário - a Justiça Eleitoral foi extinta, juntamente com os partidos políticos. A Constituição de 1937 também suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos. (LOPES:2008)

A ditadura Vargas perdurou até o início de 1945. Encerrado esse período, em 28 de maio de 1945, o Decreto-Lei nº 7.586/1945 - conhecida como Lei Agamenon Magalhães, em homenagem ao Ministro da Justiça que foi seu idealizador - reinstalou a Justiça Eleitoral, criando o Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais, bem como passou a regulamentar o alistamento eleitoral e as eleições em todo o País.

Naquele mesmo ano foi instalada uma Assembleia Nacional Constituinte, que culminou com a promulgação de uma nova Constituição, em 1946, a qual devolveu à Justiça Eleitoral o “status” constitucional anteriormente perdido.

Entre o fim do Estado Novo, em 1945, e o golpe militar, em 1964, o Brasil teve nove presidentes – entre titulares, interinos e vices que sucederam a presidentes – e passou por alguns episódios que poderiam desembocar em interrupção da ordem democrática.

Durante esse período, a legislação eleitoral continuou a trazer novos elementos à cena política. A exclusividade dos partidos políticos na apresentação das candidaturas, somada à obrigatoriedade do voto em sufrágio universal, levou ao estabelecimento de novas relações entre candidatos e eleitores, nesse cenário as campanhas eleitorais começam a ganhar relevância.

O regime militar que se iniciou em 1964 não seguiu a mesma orientação da ditadura Vargas e manteve a Justiça Eleitoral em funcionamento, com a sua manutenção nos textos constitucionais de 1967 e 1969 (Emenda Constitucional nº 1). Contudo, como aponta Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, “(...) as eleições eram limitadas e parciais: os cargos mais importantes, como o de Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos das capitais, não eram de livre escolha popular”. (GONÇALVES:2012, p. 6/7)

O Código Eleitoral vigente, Lei 4.737 de 1965, é desse período.

Com a redemocratização e a edição da carta constitucional de 1988, que cuidou largamente do Direito Eleitoral, manteve-se a estrutura habitual da Justiça Eleitoral, ou

seja, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais, Juizes e Juntas Eleitorais.

No período pós-1985, o Brasil tornou-se uma democracia eleitoral com eleições competitivas, limpas, regulares e com maciça incorporação de eleitores.

O processo da transição democrática no fim do Regime Militar envolveu a abertura gradual idealizada pelas elites políticas autoritárias. Esse processo se mostrava inevitável, tendo em vista o número daqueles que pressionavam e ansiavam por mudanças. Nessa fase é possível a identificação de três forças atuantes: “a crise no reconhecimento da legitimidade do regime (em decorrência da crise econômica); a eleição de governadores opositoristas em 1982; e a maior manifestação de massas no Brasil: as campanhas pelas Diretas”. (BRASIL:2014, p. 59)

A evolução do sistema de votação iniciado a partir da redemocratização trouxe muitas novidades para o cenário eleitoral no país. Hoje os eleitores escolhem os representantes para os principais postos de poder – do Presidente da República, aos vereadores nos municípios. Fruto da atuação efetiva da Justiça Eleitoral, as fraudes foram praticamente eliminadas com a adoção da votação eletrônica, permitindo também que os resultados sejam proclamados poucas horas depois do pleito.

As eleições são competitivas, com uma enorme oferta de candidatos e partidos (uma média de 30 partidos por eleição). Jairo Nicolau registra que quatro em cada cinco adultos compareceram às últimas eleições para votar. (NICOLAU:2004) O sufrágio é universal, pois já não existem restrições significativas que impeçam qualquer cidadão com pelo menos 16 anos de ser eleitor. Alguns dados sobre os números de postos ocupados pelo voto ilustram a dimensão que as eleições alcançaram no Brasil: um presidente, um vice-presidente; 513 deputados federais, 81 senadores, 27 governadores, 27 vice-governadores, 1.058 deputados estaduais, 5.559 prefeitos, 5.559 vice-prefeitos e 60.277 vereadores, perfazendo um total de 73.101 cargos políticos acessíveis exclusivamente por meio de eleições.

O Brasil é hoje a quarta maior democracia do planeta em números de eleitores, perdendo apenas para Índia, Estados Unidos e Indonésia.³ A tabela a seguir registra o total de eleitores cadastrados perante a Justiça Eleitoral até outubro de 2019.

Tabela 1 - Quantidade de Eleitores no Brasil

Abrangência	Quantidade	%
Centro-Oeste	10.600.383	7,191
Exterior	464.239	0,315
Nordeste	39.494.847	26,792
Norte	11.409.828	7,740
Sudeste	63.965.539	43,391
Sul	21.480.217	14,571
TOTAL	147.415.053	

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

³ Agência de notícias do Senado Federal: Brasil é uma das quatro maiores democracias do mundo. Disponível em www.senado.leg.br/noticias. Acesso em 01 jul. 2018.

Além de consolidar a legitimidade das eleições no Brasil, a evolução do processo de votação brasileiro repercutiu também na dinâmica das campanhas eleitorais. Meios de comunicações sociais passaram a assumir um papel cada vez mais importante nas eleições, agregando-se à propaganda no horário eleitoral gratuito a utilização da internet e das redes sociais como protagonistas na difusão de ideias e no convencimento do eleitor.

As campanhas são planejadas acompanhando a flutuação da tendência da vontade eleitoral por meio das pesquisas de opinião. Da panfletagem tradicional, passando pela televisão e agora pelas redes sociais na Internet, as campanhas dependem de uma quantidade gigantesca de recursos financeiros para que tenham sucesso. Essa dependência, entretanto, fez com que nos últimos tempos as campanhas eleitorais custem cada vez mais caro, se mostrando acentuada a dependência de recursos econômicos para o sucesso nas urnas.

Nesse processo de evolução e consolidação do regime democrático no Brasil, a atuação da Justiça Eleitoral teve papel de destaque ao criar mecanismos e tecnologia que buscam assegurar a higidez dos pleitos e a legitimidade dos mandatos políticos, através do exercício das funções que lhe foram atribuídas pela Constituição e pela legislação ordinária, que serão a seguir detalhadas.

De todo modo, cumpre registrar os desafios atuais da democracia brasileira e da Justiça Eleitoral, notadamente as questões suscitadas pela influência no processo eleitoral de técnicas de inteligência artificial e disseminação de notícias falsas, as “Fake News”, além do combate à disseminação de suspeitas infundadas à lisura das Urnas Eletrônicas.

4 – Funções da Justiça Eleitoral

À Justiça Eleitoral foi confiada a missão de resguardar a democracia e a soberania popular por meio da organização e fiscalização das eleições. Além de deter a jurisdição em matéria eleitoral, possui também competência administrativa para organizar e fiscalizar as eleições.

Em razão dessas características, a Justiça Eleitoral diferencia-se de todos os demais seguimentos do Poder Judiciário, tendo em vista o exercício de funções específicas, não apenas como funções acessórias, mas sim como funções típicas.

Essas atribuições podem ser agrupadas em quatro funções essenciais: (i) administrativa; (ii) jurisdicional; (iii) normativa e (iv) consultiva.

4.1 – Função Administrativa

A Função Administrativa corresponde às atividades desempenhadas pela Justiça Eleitoral referentes à preparação, organização e administração todo o processo eleitoral.

Quando age nessa função o faz de ofício, independente de provocação, já que o administrador deve agir sempre que as circunstâncias reclamarem, não podendo manter-se inerte diante de acontecimentos que exigem a sua intervenção. (GOMES:2016, p. 95) Agindo na função administrativa, a Justiça Eleitoral não está sujeita ao princípio dispositivo, ou seja, age independente de provocação do interessado.

A tarefa de organização de eleições limpas não se limita às atividades diretamente relacionadas ao exercício do sufrágio em si.

Os procedimentos de inscrição de eleitores e gerenciamento do Cadastro Nacional de Eleitores estão umbilicalmente ligados à missão da Justiça Eleitoral de promoção de eleições legítimas.

O artigo 14 da Carta Magna prevê o exercício da soberania popular pelo sufrágio universal através do voto direto, secreto e com mesmo valor para todos.

Até a década de 80, o cadastro eleitoral era descentralizado e cada unidade federativa era responsável pelo controle de seus eleitores.

A gestão desses cadastros era feita de maneira eminentemente burocrática se comparada aos dias atuais, pois todo o arquivo dessa documentação era feito em papel, o que tornava excessivamente dificultoso o combate à fraude de inscrições.

A informatização do cadastro eleitoral, bem como do processo de votação, trouxe considerável avanço na concretização da soberania popular e fortalecimento do regime democrático.

A utilização de tecnologia da informação no processo eleitoral brasileiro tem função exponencial na coibição de fraudes e prevenção de constituição de currais eleitorais, na medida em que permite à Justiça Eleitoral o cruzamento de informações de eleitores em todo o território nacional, o que antes era operacionalmente impossível.

Através do sistema informatizado, todas as operações de alistamento, revisão e transferência de inscrição eleitoral são submetidas a batimento nacional para aferição de eventual duplicidade de inscrições eleitorais, impedindo que uma mesma pessoa se aliste mais de uma vez como eleitora, fraude recorrente em tempos de cadastro descentralizado e não informatizado.

Realizado o batimento, sendo encontrada mais de uma inscrição para um mesmo cidadão, as inscrições sobressalentes são canceladas, impedindo que esse eleitor tenha direito a mais de um voto.

Enrijecendo ainda mais os mecanismos de coibição à inscrição fraudulenta, a Justiça Eleitoral deu início ao programa de identificação biométrica do eleitorado.

Com a biometria, o batimento do cadastro é realizado pelos dados constantes do cadastro eleitoral e pelas impressões digitais.

A utilização das impressões digitais, como forma de identificação, tem dupla função: 1 - assegurar que uma pessoa será alistada apenas uma vez no cadastro de eleitores; e 2 - que uma pessoa não poderá votar no lugar de outra.

Ainda com foco na manutenção da higidez do cadastro eleitoral, há previsão na Resolução TSE nº 21.538/2003 de realização de revisão de eleitorado, que pode ser deflagrada mediante provocação, por denúncia embasada de irregularidade no cadastro, ou determinada de ofício, pelo Tribunal Superior Eleitoral, se preenchidos os requisitos previstos no §1º do artigo 58 da Resolução supracitada.

Todas essas ações têm como objetivo garantir direito de voto igual a todos os cidadãos, fortalecendo a democracia brasileira.

4.2 – Função Jurisdicional

Enquanto integrante do Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral detém com exclusividade a competência de dizer o direito em matéria eleitoral, sempre que houver conflito de interesses envolvendo eleições.

A jurisdição eleitoral tem como principais características a celeridade e a gratuidade, em decorrência, esta última, das disposições contidas no inciso LXXVII do art. 5º, da CF, que estabelece a gratuidade, na forma da lei, dos atos necessários ao exercício da cidadania, garantia que também está assegurada pela Lei 9.265/1996.

Essa função pode ter origem na função administrativa, que em razão do surgimento de conflito acaba demandando a atuação da Função Jurisdicional da Justiça Eleitoral.

Exemplo típico dessa situação é a aplicação de multa em razão de propaganda eleitoral irregular. Quando fiscaliza a propaganda a Justiça Eleitoral exerce atribuições decorrentes do poder de polícia, no entanto, para aplicação de multa em razão da propaganda irregular é necessário que haja representação específica do Ministério Público Eleitoral, momento em que a matéria é judicializada, conforme verbete da Súmula nº 18 do TSE:

Conquanto investido de poder de polícia, não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei nº 9.504/97.

A fiscalização da propaganda eleitoral feita pela Justiça Eleitoral tem como escopo garantir correição das informações passadas ao eleitor a fim de lhe prover todos o material necessário à escolha livre e consciente de seu representante.

Além da fiscalização da propaganda, os juízos e tribunais eleitorais têm tido importante papel na promoção da igualdade de participação na política.

O círculo de partidos políticos, candidatos e representantes eleitos ainda é hegemonicamente ocupado por homens.

O voto feminino foi instituído pelo Código Eleitoral em 1932, porém seu estabelecimento não teve como consequência imediata a igualitária participação das mulheres na política.

Ações afirmativas foram criadas, como a cota de gênero para registro de candidaturas, seguida da correspondente reserva financeira para financiamento das campanhas, com fulcro na maior inserção das mulheres na política.

Dessa ação afirmativa, outro tipo de fraude surgiu: a candidatura feminina fictícia. Também conhecida como “candidatura laranja”, tal prática vem sendo adotada por partidos que não conseguem o número de mulheres necessário para a correta implementação da cota de gênero e vem sendo combatida pela Justiça Eleitoral em todas as suas esferas.

A Justiça Eleitoral Paulista foi pioneira na cassação do registro de candidatura de todos os candidatos diretamente beneficiados pela utilização das candidaturas fictícias.

Em agosto de 2018, em sede recursal, foi reconhecida, pelo TRE/SP, fraude na utilização da cota de gênero empregada apenas formalmente com o reles intuito de lançar mais candidatos por um partido no município de Santa Rosa do Viterbo/SP. Nessa oportunidade foram cassados todos os mandatos dos candidatos beneficiados pelo ato ilegal, sob o fundamento de ofensa à lisura do pleito ante a utilização meramente formal da cota de gênero.

Tal postura tem sido repetida pelos demais Tribunais Eleitorais em verdadeiro aporte à solidificação da democracia brasileira.

4.3 – Função Normativa

A Função Normativa é também outro fator de diferenciação da Justiça Eleitoral. Tal função está prevista nos artigos 1º, parágrafo único e também no art. 23, IX, do Código Eleitoral e ainda no art. 105 da Lei 9504/97, conforme segue:

Código Eleitoral

Art. 1º Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução.

Art. 29 . Compete privativamente ao TSE:

(...)

IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código.

Lei 9.504/97

Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

§ 3º. Serão aplicáveis ao pleito eleitoral imediatamente seguinte apenas as resoluções publicadas até a data referida no *caput*.

O Poder Normativo da Justiça Eleitoral, portanto, é exercido pelo Tribunal Superior Eleitoral, por meio de Resoluções.

Tamanha é a relevância das Resoluções do TSE que importantes matérias que, a rigor, deveriam ser objeto de disciplinamento pelo Poder Legislativo acabaram sendo veiculadas por meio de Resoluções, a exemplo daquelas que trataram sobre o número de vereadores dos municípios, da verticalização das coligações e ainda sobre o disciplinamento da perda de mandato eletivo em função da chamada “infidelidade partidária”.

Tanto a doutrina como a jurisprudência reconhecem que as resoluções expedidas pelo TSE ostentam força de lei. (CASTRO, 2004, p. 48)

Cabe observar que as resoluções do TSE se submetem a um princípio da anterioridade específico: devem ser editadas até o dia 5 de março do ano eleitoral, sob pena de não poderem ser aplicáveis ao pleito subsequente.

A cada eleição o Tribunal Superior Eleitoral edita resoluções específicas que regulamentam desde o calendário eleitoral, passando pelo registro das candidaturas; propaganda eleitoral; condutas vedadas a agentes públicos em campanha; pesquisas eleitorais; atos preparatórios à votação; arrecadação, gastos e prestação de contas de campanha; etc.

Tais instruções possuíam caráter temporário, aplicando-se exclusivamente a uma determinada eleição. A edição de novas resoluções destinadas a regulamentar pleitos futuros em nada alteravam aquelas anteriormente expedidas, uma vez que destinadas a regular processo eleitoral específico, cujas normas deveriam ter aplicação a ele restrita, aplicando-se aqui o princípio do *tempus regit actum*.

Essa característica foi alterada a partir da edição da Resolução TSE nº 23.472, de 17 de março de 2016, que passou a disciplinar que os atos normativos veiculados pela Corte Superior Eleitoral para regulamentação das eleições ordinárias serão editadas em caráter permanente e somente poderão ser alteradas nas seguintes hipóteses: (i)

reconhecimento da ilegalidade ou inconstitucionalidade de dispositivo da instrução pelo próprio Tribunal Superior ou pelo Supremo Tribunal Federal; (ii) análise da constitucionalidade de dispositivo legal pelo Supremo Tribunal Federal; (iii) superveniência de Lei ou Emenda Constitucional que tenha aplicação para as eleições reguladas pelas instruções; (iv) em decorrência do aperfeiçoamento das boas práticas e desenvolvimento tecnológico dos equipamentos, materiais e serviços utilizados nas eleições e das datas em que elas se realizam; (v) em decorrência da modificação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Eleitoral sobre matéria eleitoral; e (vi) - para correção de inexatidões materiais e retificação de erros de cálculo.

De todo modo, existem resoluções que regulamentam questões mais amplas, as quais não dizem respeito, propriamente, a realização de pleitos eleitorais. Como exemplo desse tipo de instruções podemos citar a Resolução TSE nº 21.538/2003, que regulamenta, dentre outros temas, o alistamento eleitoral, as operações relativas ao cadastro nacional de eleitores, revisão do eleitorado, justificativa pela ausência de comparecimento às urnas, etc; bem como a Res. TSE 23.456/2017, que disciplina a arrecadação, os gastos e a prestação de contas ordinárias das direções partidárias.

4.4 – Função Consultiva

Outra atribuição “peculiaríssima” da Justiça Eleitoral é a função consultiva.

O Poder Judiciário não é órgão de consulta, ou seja, em regra somente se manifesta em questões concretas levadas ao seu conhecimento pelas partes interessadas (GOMES:2017, p. 98). No entanto, com a finalidade de assegurar a regularidade e a legitimidade do pleito, considerando ainda a importância das eleições para a manutenção do Estado Democrático de Direito, o Código Eleitoral atribui ao Tribunal Superior Eleitoral e aos Tribunais Regionais Eleitorais a possibilidade de responder consultas formuladas em tese por autoridade ou por partido político, conforme dispõe os art. 23, inc. XII e art. 30, inc. VII do Código Eleitoral.

Conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal, as respostas do TSE às consultas que lhes são dirigidas não têm natureza jurisdicional nem efeito vinculante (STF - MS 26. 604/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia) e não geram efeitos concretos, servindo tão somente como orientação para exercício do ato jurisdicional ou administrativo (TSE - REspe5.141, Rel. Min. Pedro Gordilho).

Tendo em vista que as respostas às consultas não se revestem de caráter vinculativo ou obrigatório, resta assentada a impossibilidade de se instaurar a jurisdição constitucional abstrata perante o Supremo Tribunal Federal (STF - ADI 1.805-MC/DF)

Para que sejam conhecidas, as consultas não podem versar sobre casos concretos, sendo obrigatória que sejam formuladas em tese e em termos genéricos (Res.-TSE nos 23.135/2009, 23.113/2009 e 23.035/2009). Além disso, não cabem consultas sobre projeto de lei ainda em tramitação, pois ainda inexistente a norma no ordenamento jurídico (Res. TSE nº 23.016/2009), bem como que versem sobre matéria *interna corporis* de partidos político (Res. TSE nº 23.079/2009; 23.035/2009 e 22.914/2008);

Após iniciado o período eleitoral, assim entendido o prazo inicial para a realização das convenções partidárias para escolha de candidatos, o TSE em regra não admite a interposição de consultas quando a resposta ao questionamento incidir sobre fato abarcado nesse período (Res. TSE 22.877/2008; 22.853/2008 e 22.488/2006). Entretanto, nas Eleições de 2010 e 2014, o TSE aceitou consulta quando já iniciado o processo

eleitoral, em razão da relevância da matéria submetida para o pleito, conforme Consultas nº 796-36 de 2010 e 100075 de 2014.

5 - Conclusão

O processo de escolha de representantes por meio de eleições é um dos elementos centrais da democracia.

O Brasil convive regularmente com eleições desde sua independência. Mesmo com as sucessivas alterações na legislação nacional, a Justiça Eleitoral permanece, desde sua criação, em 1932, como a principal instituição eleitoral da política brasileira. (CADAH:2012, p. 8)

Durante muitos anos o controle do processo eleitoral foi confiado ao Poder Legislativo, fato que comprometia a credibilidade do processo de escolha dos candidatos a cargos eletivos. Com a transferência dessa competência ao Poder Judiciário, por meio da criação de uma Justiça Especializada, dotada de competência exclusiva para administrar e fiscalizar as eleições, fortaleceu-se o processo eleitoral e, por conseguinte, a concretização de um regime efetivamente democrático no Brasil.

A instituição da Justiça Eleitoral e o fortalecimento de suas funções precípua ao longo dos anos, notadamente com a Constituição Federal de 88, demonstra que a existência de um elemento “imparcial” no processo de escolha dos representantes afirma a legitimidade dos resultados emitidos pelas urnas e transparece regularidade na fiscalização do pleito. A figura de um ente autônomo, pertencente ao Poder Judiciário, distante, portanto, dos interesses políticos em disputa, confere credibilidade ao processo de escolha dos candidatos, e ressalta a legitimidade daqueles que foram escolhidos no processo de seleção de representantes.

Em que pese a citada dissociação entre o sistema normativo constitucional e as realidades sociais e políticas vivenciadas, na esfera eleitoral inúmeros avanços puderam ser vislumbrados na democracia brasileira a partir da atuação da Justiça Eleitoral.

Nesse sentido, precisas as palavras de André Ramos Tavares:

o Brasil apresenta um dos modelos mais avançados de processo eleitoral, com mecanismos adequados e procedimentos minuciosos para registro (lista) de eleitores e apuração dos votos em prazo adequado. Um componente essencial para a consolidação desse cenário de estabilidade e confiança institucional foi a Justiça Eleitoral. (TAVARES:2011, p. 9-30)

Em que pesem as diversas crises políticas e apagões institucionais vivenciados ao longo da nossa história democrática, a atuação da Justiça Eleitoral trouxe ganhos significativos para a competitividade e a confiabilidade do processo eleitoral brasileiro, caracterizando-se a sua existência como um dos elementos essenciais para construção de uma democracia efetiva no Brasil.

Referências

ARAGÃO, Eugênio José Guilherme de; GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Ministério Público Eleitoral: uma introdução**. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coord.). Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 13. ed. Trad. Carmen C. Varriale et al. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 2009. v. 2.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, 17. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005

BRASIL, Agência de notícias do Senado Federal. Brasil é uma das quatro maiores democracias do mundo. Disponível em www.senado.leg.br/noticias. Acesso em 10 dez. 2019

_____, Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Ane Ferrari Ramos Cajado, Thiago Dornelles, Amanda Camylla Pereira. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

CADAH, Lucas Queija. **Instituições Eleitorais e Competição Política: A criação da Justiça Eleitoral no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. 2012

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Malheiros, 2004.

COSTA, Adriano Soares. **Instituições do direito eleitoral**, 6. Ed.

CARDOSO, Magaly Silicani; LIZARDO, Filipe Soares. **Prestação de contas dos candidatos e dos partidos políticos: regimes, efeitos das decisões e recursos**. In: GUILHERME, Walter de Almeida; KIM, Richard Pae; SILVEIRA, Vladmir Oliveira (Coord.). **Direito eleitoral e processual eleitoral: temas fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

JORGE, André Guilherme Lemos. **Manual de Estudos de Direito Eleitoral e Jurisprudência**. 2. ed. SÃO PAULO: CONJUR, 2017.

LIZARDO, Filipe Soares. **A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral**. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2019.

LOPES, Fláucia do Prado Fonseca. **A Justiça Eleitoral no Brasil: evolução do sistema eleitoral, da colônia ao voto eletrônico**. Monografia. Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis) e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), 2008. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/161097> (acesso em 30.04.2018)

NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano. **As origens do constitucionalismo calvinista e o direito de resistência: a legalidade bíblica do profeta em John Knox e o contratualismo secular do jurista em Théodore de Bèze**. Tese (Doutorado em Filosofia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

RIBEIRO, Flávila. **Direito eleitoral**, 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **O processo eleitoral como instrumento para a Democracia**. Resenha Eleitora – Revista Técnica. Tribunal Regional Eleitoral de Santa

Catarina. 27.mar.98. Disponível em <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/o-processo-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/index52e0.html?no_cache> Acesso em: 20.02.2018

SADEK, Maria Tereza. **A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais – Edição “on line”. 2010

SILVEIRA, José Néri da. **Aspectos do Processo Eleitoral**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

STRECK, Lenio Luis. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do direito**. Porto Alegre: Livr. do Advogado Ed., 2012.

TAVARES, André Ramos. **Processo eleitoral e democracia: a delicada e necessária contextualização da reforma política no Brasil**. Estudos eleitorais, 2011, v. 6, n. 1. jan./ abr. p. 9-30.

**Monopólio das candidaturas por intermédio de partido político no Brasil:
engenharia eleitoral ou violação de direito subjetivo fundamental (à candidatura
avulsa)?**

***Monopoly of candidatures by political parties in Brazil: electoral engineering or
fundamental subjective right breach (for individual candidature?)***

Cristiane Halcsik Pires Moretti¹

Resumo

A candidatura avulsa não está prevista como um direito subjetivo fundamental tanto na Constituição Federal de 1988, como na Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica, tratado internacional sobre direitos humanos do qual o Brasil é signatário. Por outro lado, a filiação partidária, erigida como condição de elegibilidade no nosso ordenamento jurídico, e o consequente monopólio das candidaturas pelos partidos políticos, encontra-se em conformidade com a engenharia eleitoral estabelecida pelo legislador nacional constituinte, nos termos do modelo de democracia partidária implementada pela Carta Constitucional de 1988, como também com os estandartes interpretativos emanados das decisões proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos – em especial o Caso *Castañeda Gutman versus Estados Unidos Mexicanos* – quanto ao alcance do artigo 23 da norma convencional que trata dos direitos políticos. Por envolver mudança na lógica de funcionamento do sistema eleitoral brasileiro, a implementação de nova engrenagem de acesso às candidaturas, sem intermédio dos partidos políticos, necessita de discussão no Poder Legislativo, em razão da competência do Congresso Nacional em elaborar leis em matéria eleitoral, assim definida constitucionalmente, de forma que não poderá ser realizada por via Judicial.

Palavras-chave: Candidatura Avulsa; Filiação Partidária; Direitos Políticos Passivos; Constituição Federal de 1988; Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica); Democracia Partidária; Competência legislativa em matéria eleitoral.

Abstract

The individual candidature is not intended as a fundamental subjective right in both the 1988 Federal Constitution and the American Convention on Human Rights - Pact of San José Costa Rica, an international treaty on human rights to which Brazil is a signatory. On the other hand, party affiliation, established as a condition of eligibility in our legal system, and the consequent monopoly of candidatures by political parties, is in accordance with the electoral engineering established by the constituent national legislator, according to the model of partisan democracy implemented by the 1988

¹ Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo e Chefe de Cartório da 355ª Zona Eleitoral/SP. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo – USP e Especialista em Direito Eleitoral pela Faculdade IBMEC Damasio São Paulo.

Constitutional Charter, as well as with the interpretative standards emanating from the rulings handed down by the Inter-American Court of Human Rights - in particular the *Castañeda Gutman v. United Mexican States Case* - regarding the scope of Article 23 of the Convention dealing with political rights. As it involves a change in the logic of the Brazilian electoral system, the implementation of a new access gear to the candidacies without the intermediary of political parties requires discussion in the Legislative Power, due to the competence of the National Congress to draft laws on electoral matters. constitutionally defined, so that it can not be carried out judicially.

Key words: Individual Candidature; Party Affiliation; Passive Political Rights; Federal Constitution of 1988; American Convention on Human Rights (Pact of San José, Costa Rica); Party Democracy; Legislative power in electoral matters.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO. CAPÍTULO 1 A inexistência de um direito subjetivo à candidatura avulsa no Brasil. 1.1 A Constituição Federal de 1988. 1.2 Direitos humanos no plano internacional: o sistema interamericano de direitos humanos. 1.2.1 Estandartes interpretativos da Corte Interamericana dos Direitos Humanos em matéria de direitos políticos: Caso Castañeda Gutman *Vs.* Estados Unidos Mexicanos. CAPÍTULO 2 O papel do partido político no sistema eleitoral brasileiro. 2.1 Democracia partidária: modelo escolhido pelo legislador constitucional brasileiro de 1988. 2.2 Filiação partidária: engrenagem da atual engenharia eleitoral brasileira e o consequente monopólio das candidaturas pelos partidos políticos. 2.3 Restrição de direito fundamental para garantia do direito fundamental. CAPÍTULO 3 De quem é a competência constitucional para mudança do atual sistema eleitoral brasileiro? CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUÇÃO

Nas Eleições Gerais de 2018 foram apresentados ao Tribunal Superior Eleitoral 19 (dezenove) pedidos de registro de candidatura avulsa ao cargo de Presidente e Vice-Presidente da República², a despeito das normas vigentes no nosso ordenamento jurídico de exigência de representação política por intermédio de partido político.

Das 19 (dezenove) petições acima citadas, 12 (doze) tiveram como principal argumento o de que a Convenção Americana de Direitos Humanos, no seu artigo 23, garante o direito subjetivo fundamental de participar de eleições lançando-se em candidatura avulsa, ou seja, sem vínculo e sem intermédio de partido político.

Todos os requerimentos foram indeferidos, *ab initio*, pela Corte Superior Eleitoral.

Nesse mesmo pleito concorreram ao cargo máximo do Executivo Federal 13 (treze) candidatos³ que, dentre outros requisitos constitucionais e legais, encontravam-se filiados e escolhidos em convenção partidária, com seus requerimentos de registro de candidatura apresentados pelos respectivos partidos políticos ou coligação partidária.

Pois bem, tão somente se comparando os números de uma eleição, a de 2018, e apenas para um cargo, o de Presidente da República, observa-se um número maior de candidatos que, mesmo contrariando as regras constitucionais postas no nosso país, lançaram-se na tentativa de candidaturas fadadas ao insucesso, por total discrepância com a engenharia eleitoral que orienta a forma pela qual se transforma a vontade popular manifestada por meio do voto dado nas eleições em espaço político conquistado no Brasil.

A observação desse pequeno cenário demonstra a necessidade de uma resposta jurídica à questão da possibilidade, ou não, de candidatura avulsa no Brasil.

2 Fonte: Secretaria de Gestão da Informação do Tribunal Superior Eleitoral, por meio de resposta à pesquisa de nº 86/2019. (Classe Processual Pet - Petição: Nº único 0600999-65.2018.6.00.0000; 0600842-92.2018.6.00.0000; 060887-96.6.00.0000; 0600847-17.2018.6.00.0000; 0600899-13.2018.00.0000; 0600930-33.2018.6.00.0000; 0600839-40.2018.6.00.0000; 0600886-14.2018.6.00.0000; 0600870-60.2018.6.00.0000; 0600921-71.2018.6.00.0000; 0601259-45.6.00.0000. Classe Processual: AC – Ação Cautelar: 0600614-20.2018.6.00.0000; 0601109-64.6.00.0000; 0601022-11.6.00.0000. Classe Processual: RCAnd – Registro de Candidatura: 061392-87.2018.6.00.0000; 060918-19.2018.6.00.0000; 0601390-20.2018.6.00.0000. Protocolos números: 7.733/2017; 7.919/2017.

3 Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/divulgacandcontas#/>

O objetivo do presente trabalho é realizar um estudo da sistemática adotada pelo legislador constitucional de 1988 acerca da candidatura no Brasil que estabeleceu que esta se dá por intermédio de partido político, como uma opção de engenharia eleitoral do constituinte originário, à luz do sistema jurídico nacional e do sistema internacional de proteção dos direitos humanos trazido pelo Pacto de São José da Costa Rica, tratado internacional do qual o Brasil é signatário.

A pergunta que se busca responder é a existência, ou não, de um direito subjetivo fundamental à candidatura avulsa⁴ no Brasil, frente a atual Constituição Federal e ao Sistema Interamericano de Proteção, vez que o direito de sufrágio passivo, integrando uma das dimensões dos direitos políticos, atrai, para si, o regime de proteção dos direitos fundamentais.

Até porque existe um questionamento no Supremo Tribunal Federal⁵ acerca da possibilidade jurídica de candidatura sem partido político no Brasil em razão de eventual inconstitucionalidade do artigo 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, por violação à norma de proteção a direito humano fundamental, entendendo a Suprema Corte brasileira ser necessário dar uma resposta à sociedade à crise de representatividade da atual democracia no nosso país, o que nos leva a questionar a possibilidade de alteração da legislação brasileira ser efetivada por meio de decisão judicial, em subversão à lógica do sistema eleitoral atualmente adotado no nosso país e usurpação de poder (do legislativo pelo judiciário).

1 A INEXISTÊNCIA DE UM DIREITO SUBJETIVO À CANDIDATURA AVULSA NO BRASIL

1.1 A Constituição Federal de 1988.

A candidatura avulsa não é um direito fundamental previsto pela nossa Constituição Federal de 1988. De qualquer ângulo que se debruce sobre o texto constitucional não se vislumbra um direito subjetivo à candidatura avulsa. E não poderia ser diferente. Diante da sistemática eleita pelo legislador constitucional de 1988, a representação política se dá, necessariamente, por intermédio do partido político, que detém o monopólio das candidaturas no nosso país.

O partido político é uma das grandes engrenagens desse sistema concebido pela engenharia eleitoral brasileira (legislador constituinte), e o exercício do *ius honorum* hoje, necessariamente, depende desta peça para que o sistema funcione.

Claro, estamos nos referindo a uma metáfora. Mas ela nos serve bem para ajudar a entender e situar o objeto do presente estudo, qual seja, a candidatura avulsa frente o sistema jurídico brasileiro atual. A engenharia (eleitoral), por meio da qual (de suas regras) o legislador constituinte originário de 1988 concebeu a *máquina* de transformar votos dados nas eleições em espaço político conquistado (em cadeiras no parlamento ou em outro nível de governo), é formada por engrenagens que se encaixam de forma ajustada, e que permitem o seu harmônico funcionamento. Os partidos políticos são parte dessa *máquina*, constituindo-se numa das suas importantes engrenagens. Se alterar

4 Não obstante desatender a melhor técnica jurídica, as expressões “candidatura avulsa” e “candidatura independente” serão utilizadas, no presente trabalho, como sinônimas, em razão da delimitação de espaço e de tempo que se impõe a um artigo.

5 Atual discussão acerca da inconstitucionalidade de candidatura por intermédio de partido político, levada ao Supremo Tribunal Federal (Questão de Ordem no Recurso Extraordinário com Agravo 1.054.490, Rio de Janeiro, rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgamento em 05.10.2017, reatuado para Recurso Extraordinário nº 1238853, com audiência pública designada para 09.12.2019).

ou retirar uma peça, a máquina deixará de funcionar a contento, ou até poderá entrar em colapso.

Passemos a olhar, portanto, a máquina e o seu funcionamento, ou melhor, ao que está estabelecido na Constituição Federal de 1988 com relação à matéria.

Está lá no Título II da Carta Constitucional brasileira: “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, especificamente no Capítulo IV: “Dos Direitos Políticos”.

É o que consta da lição dos eleitoralistas Clever Vasconcelos e Marco Antonio da Silva:2018, para os quais os direitos políticos compreendem direitos fundamentais:

(...) tanto quanto o direito à vida. Ocorre que, enquanto o direito à vida é um direito fundamental cujo objeto protegido é inato ao mundo fenomênico – vinculado ao direito natural -, os direitos políticos são direitos fundamentais, cujo objeto é uma criação do sistema jurídico.

Prosseguindo na persecução do tema, socorremo-nos na doutrina eleitoralista de José Jairo Gomes:2017:

Denominam-se direitos políticos ou cívicos as prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania. Englobam o direito de participar direta ou indiretamente do governo, da organização e do fundamento do Estado. (...) São previstos na Constituição Federal, que estabelece um conjunto sistemático de normas respeitantes à atuação da ‘soberania popular’.

Observa-se que da literalidade da norma insculpida no texto constitucional de 1988, a candidatura avulsa não está erigida como um direito subjetivo fundamental. Assim também do contexto da Lei Maior. Ao contrário, no capítulo destinado aos direitos políticos consta a “obrigatoriedade da filiação partidária para a candidatura aos pleitos eleitorais (art. 14, § 3º, V)” e, segundo Orides Mezzaroba:2004, exigência que atribui aos partidos políticos “o papel de engrenagem essencial no mecanismo interno do instituto da representação política no Brasil”.

Cesar Mecchi Morales:2011, ao escrever sobre a interpretação dos dispositivos constitucionais, coloca que é importante buscar a “vontade do constituinte”, o que possibilita uma adequada interpretação constitucional, já que:

A posição do constituinte é peculiar, pois está ele investido do poder de exprimir, em nome de todo o povo, o conjunto de ‘decisões fundamentais’, que irão constituir a base de todo o ordenamento jurídico, como estatuto básico a reger os destinos de uma coletividade. Essas decisões, embora não sejam imutáveis, destinam-se a perdurar no tempo, e não devem ficar expostas a demasiadas oscilações interpretativas.

(...) a legislação ordinária recebe da Constituição não só a sua legitimidade mas também, em larga medida, a delimitação de seu significado e alcance.

Na origem do texto constitucional, a obrigatoriedade da filiação partidária, como condição de elegibilidade, sempre esteve presente. Não houve divergências quanto ao modelo a ser implementado: desde os textos constantes dos “Substitutos 1 e 2” do Relator da Comissão de Sistematização ao Projeto de Constituição”, dos “Projetos A (início do 1º Turno em Plenário)”, “B (início do 2º Turno)”, “C (final do 2º Turno)” e “D (Redação Final)”, até o texto promulgado em 05.10.1988 no Diário Oficial da União, conforme consta na obra *A gênese do texto da Constituição de 1988* (João

Alberto de Oliveira Lima e Edilenice Passos:2013), que documenta a evolução do processo de formação da nossa atual Constituição Federal.

É este o modelo entregue pelo legislador constitucional, a de que a candidatura se dê por intermédio do partido político, num entendimento de que a atuação das agremiações políticas para a ocupação de cargo público eletivo é imprescindível no nosso sistema representativo. E é este o parâmetro a ser seguido, conforme escreve Eneida Desiree Salgado:2005:

A Constituição é o produto da manifestação pura do poder político, da soberania popular na construção de um Estado. Assim, suas ‘cláusulas’ não apenas estruturam regras para o comportamento social e para a solução de conflitos, mas trazem em si a expressão das decisões políticas fundamentais a serem cumpridas obrigatoriamente.

Por certo que a candidatura avulsa não está proibida na atual Constituição da República, mas também não está erigida como direito fundamental na Carta de 1988. Não consta, de forma expressa ou não, de que seja um direito subjetivo fundamental. Não houve previsão constitucional para a candidatura avulsa. Retomando a metáfora, não é uma engrenagem da “máquina” eleitoral.

Posicionada a questão no plano interno, pela prescrição do artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal – de que os direitos e garantias expressos na Magna Carta não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte – é importante colocar que, da leitura da norma convencional do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, melhor sorte não se encontra para extrair que a candidatura avulsa se constitui em um direito subjetivo fundamental. Força-nos, portanto, a voltar o olhar para o plano internacional.

1.2 Direitos humanos no plano internacional: o sistema interamericano de direitos humanos.

Integrando o direito de sufrágio passivo uma das dimensões dos direitos políticos, atrai, para si, o regime de proteção dos direitos fundamentais, o que importa, necessariamente, também situá-los no plano do direito internacional e seu respectivo regime jurídico de proteção.

Marcelo Ramos Peregrino Ferreira:2014, ao tratar da Constituição Brasileira e os Tratados Internacionais de Direitos Humanos, entende que, diante da regra constitucional do artigo 5º, § 2º, de que os direitos e garantias ali constantes não excluem outros consagrados em tratados internacionais, “termina por, expressamente, incluir, no rol dos direitos com fundamento constitucional, todos aqueles previstos em acordos internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. E continua no raciocínio de que, por esta razão, preconiza-se a recepção no ordenamento jurídico brasileiro dos direitos e garantias fundamentais fixados em tratados internacionais, podendo-se dizer que “esses direitos previstos nos ordenamentos internacionais pactuados pelo Brasil são norma jurídica de incidência no país com todas as consequências dessa assertiva”.

Eis que surge, portanto, a necessidade de se realizar, conforme explicitam Leonardo Martins e Thiago Oliveira Moreira:2012, a “compatibilização vertical das normas no ordenamento jurídico”, esclarecendo os autores que “a Constituição do Estado deixou de ser a exclusiva norma-parâmetro de controle com potencial de supremacia”, indicando o desenvolvimento de “um novo parâmetro de controle vertical

das normas estatais: os Tratados Internacionais de Direitos Humanos”. E afirmam os autores que:

No plano do sistema interamericano de direitos humanos, tem-se uma construção pretoriana do controle de convencionalidade. É o que se constata a partir da análise de alguns julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), principalmente quando estabelece um comparativo entre o direito doméstico de certo Estado que aceitou a sua jurisdição contenciosa com as disposições, notadamente, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – CADH (*Pacto de San José da Costa Rica*).

No mesmo sentido Luiz Magno Pinto Bastos Junior e Rodrigo Miotto Dos Santos:2015:

(...) o controle de convencionalidade a cargo da Corte Interamericana (controle de convencionalidade em sede internacional) constitui a atividade por excelência da Corte, sua razão de existir, que o realiza desde sua instituição, ao confrontar os fatos que traduzem a conduta dos Estados Partes com as normas convencionais.

Ainda no tema da proteção dos direitos humanos no plano internacional e sua repercussão no plano interno, Luiz Flavio Gomes:2008 explicita que:

(o novo edifício do Direito), destarte, passou a ter três patamares (andares); no de baixo está a legalidade, no topo está a Constituição e no andar do meio encontra-se o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). No plano formal (repita-se), essa é a nova pirâmide normativa que emana da recente doutrina do STF.

Aliás, esta recente doutrina *retro* mencionada fora assentada pela Suprema Corte Brasileira por meio do julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343, especificamente constante do voto do Ministro Gilmar Mendes, do que se extrai os seguintes excertos importantes para o tema ora desenvolvido:

(...) parece que a discussão em torno do *status* constitucional dos tratados de direitos humanos foi, de certa forma, esvaziada pela promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, a Reforma do Judiciário. (...)

Em termos práticos, trata-se de uma declaração eloquente de que os tratados já ratificados pelo Brasil, anteriormente à mudança constitucional, e não submetidos ao processo legislativo especial de aprovação no Congresso Nacional, não podem ser comparados às normas constitucionais.

Não se pode negar, por outro lado, que a reforma também acabou por ressaltar o caráter especial dos tratados de direitos humanos em relação aos demais tratados de reciprocidade entre os Estados pactuantes, conferindo-lhes lugar privilegiado no ordenamento jurídico.

(...) diante do inequívoco caráter especial dos tratados internacionais que cuidam da proteção dos direitos humanos, não é difícil entender que a sua internalização no ordenamento jurídico, por meio do procedimento de ratificação previsto na Constituição, tem o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante. (...)

Tendo em vista o caráter supralegal desses diplomas normativos internacionais, a legislação infraconstitucional posterior que com eles seja conflitante também tem sua eficácia paralisada.⁶

De qualquer maneira, por certo sendo o Brasil signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos - Pacto de São José da Costa Rica, tratado internacional com força cogente, encontra-se o Estado Brasileiro submetido à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho:2016).

Sendo inegável a importância do denominado Pacto de São José da Costa Rica, especificamente por abrigar “um sistema de garantias políticas extraordinariamente minucioso”, e, ainda, “sendo um dos poucos diplomas internacionais a trazer balizas específicas para o desenho normativo de limitações incidentes sobre exercício dos direitos políticos” (Frederico Franco Alvim:2018), voltemos à interpretação do Supremo Tribunal Federal dada à questão, de que a Convenção Americana de Direitos Humanos possui força normativa de supralegalidade, com poder paralisante da eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante. E, diante desse precedente, tivemos o reconhecimento da repercussão geral atribuída ao tema pela Corte Constitucional Federal no Agravo em Recurso Extraordinário nº 1054490/RJ, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, reautuado para Recurso Extraordinário nº 1238853, e a questão da candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro veio à discussão sob a óptica do controle de convencionalidade e da compatibilização das normas internas com as convenções e tratados internacionais acerca de direitos humanos de que o Brasil é signatário.⁷

No julgamento em questão, restou ementado que “(...) a discussão acerca da admissibilidade ou não de candidaturas avulsas em eleições majoritárias, por sua inequívoca relevância política, reveste-se de repercussão geral”, e que há “invocação plausível do Pacto de São José da Costa Rica e do padrão democrático predominante no mundo”⁸.

No voto do relator Ministro Luís Roberto Barroso, ao apreciar a repercussão geral da controvérsia sobre o significado e o alcance da exigência de filiação partidária, prevista no artigo 14, § 3º, da Constituição, consta que estabelecendo este dispositivo constitucional que cabe à lei regulamentar a filiação partidária como condição de elegibilidade, e se o Pacto de São José da Costa Rica (Decreto nº 678/1992) impede que os direitos políticos dos cidadãos de concorrerem em eleições seja limitado com base em critérios diversos daqueles previstos em seu artigo 23⁹, a decisão judicial que impõe a filiação partidária em toda e qualquer hipótese viola o *status* supralegal reconhecido nos tratados, especificamente quanto ao entendimento do *status* supralegal do Pacto de

6 RECURSO EXTRAORDINÁRIO 466.343-1, São Paulo, Relator: Min. CEZAR PELUSO, julgamento em 03/12/2008, Tribunal Pleno.

7 QUESTÃO DE ORDEM NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.054.490, Rio de Janeiro, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, julgamento em 05/10/2017, Tribunal Pleno, reautuado para Recurso Extraordinário nº 1238853.

8 *Idem*.

9 CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: Artigo 23: Direitos Políticos. 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal..

São José da Costa Rica (conforme a já citada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – Recurso Extraordinário nº 466.343).

Assim posto, de forma simplista e de acordo com o que apenas se encontra escrito, palavra por palavra, no texto da Convenção Americana dos Direitos Humanos, poderia até indicar ao intérprete ser este o caminho adequado a seguir para elucidar o problema.

E é assim, da literalidade do texto da Convenção Americana dos Direitos Humanos, que se tem buscado fundamentar a possibilidade da candidatura avulsa no Brasil, inclusive para apresentar requerimentos perante o Tribunal Superior Eleitoral para o cargo de Presidente da República nas últimas Eleições Gerais em 2018.

No entanto, não é o que a melhor doutrina traz de estudo para a solução da questão.

Conforme André de Carvalho Ramos:2012, quando o Brasil ratifica tratados e convenções internacionais, reconhece, em razão dos comandos constitucionais que tratam do tema, a interpretação internacional daqueles, indagando o doutrinador em seu texto qual a finalidade da “Constituição Federal pregar o respeito a tratados internacionais se o Brasil continuasse a interpretar os comandos neles contidos nacionalmente”.

Assim, no mesmo texto, o autor afirma a importância dos mecanismos judiciais ou quase-judiciais internacionais, a fim de que não se incorra no que se denomina de “truque de ilusionista dos Estados no plano internacional”, ou seja, como explicado pelo próprio autor, os Estados “(...) assumem obrigações internacionais, as descumprem com desfaçatez, mas alegam que as estão cumprindo de acordo com sua própria interpretação”. E continua, citando um didático exemplo do “truque do ilusionista”:

Para citar um exemplo claro de ilusionismo no Brasil, era possível um determinado Tribunal Superior brasileiro invocar as garantias processuais penais à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 8º, art. 25) e sequer citar um precedente de interpretação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, criando uma Convenção Americana de Direitos Humanos Paralela ou ainda uma verdadeira Convenção Americana de Direitos Humanos Brasileira. (...)

Por isso, sempre defendi que não é suficiente ratificar e incorporar tratados de Direitos Humanos ou ainda defender seu estatuto normativo especial (supralegal ou mesmo constitucional). É necessário aceitar – em sua integralidade – a consequência da internacionalização dos Direitos Humanos, que vem a ser o acatamento da interpretação internacional sobre esses direitos. A internacionalização dos Direitos Humanos não pode ser restrita aos textos dos tratados: a interpretação deles não pode continuar a ser nacional.

Também não se pode partir de premissas equivocadas ao indicar precedente da Corte Interamericana de Direitos Humanos cuja fundamentação isolada dará ao intérprete argumento para a solução que se deseja alcançar, o que possibilitaria um desfecho desfocado e direcionado para o que se almeja, afastando uma solução em consonância com o direito internacional. O que é imprescindível para se chegar a uma conclusão jurídica condizente com a aplicação do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos é estudar o contexto da aplicação da norma convencional dada pela Corte Interamericana dos Direitos Humanos, estabelecendo-se, assim, o seu

alcance, e compreendendo-se o seu conteúdo. Acerca da questão Luiz Magno Bastos Junior e Rodrigo Mioto dos Santos:2015 explicitam que:

É desta forma porque o marco normativo supranacional não se restringe à literalidade da norma convencional, mas deve ser analisado a luz de seu contexto normativo de significação, em outras palavras, em conjunto com o acervo jurisprudencial emanado da Corte responsável pela sua adjudicação (como intérprete qualificado de seus dispositivos).

Marcelo Ramos Peregrino Ferreira:2014 coloca que “a interpretação dada, pela Corte, ao dispositivo da Convenção Americana se integra ao ‘material normativo controlante’, e é de caráter vinculativo para os Estados-partes”, explicando, logo em seguida, que “significa dizer da existência de um dever de confluência da atuação estatal de modo a obedecer aquela legítima hermenêutica levada a cabo pelo órgão internacional”. Assim, continua a explicitar que a interpretação doméstica dos direitos humanos deve se dar conforme o bloco de convencionalidade (integrado pelos direitos humanos previstos em tratados internacionais, pela jurisprudência da Corte Interamericana e pela interpretação dada pelos demais órgãos do sistema internacional), “permitindo-se a adequação da legislação e Constituição paroquiais àqueles padrões protetivos mínimos reinantes neste direito comum internacional”.

Assim, aqueles que invocam o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos para garantir o direito subjetivo à candidatura avulsa não podem ficar adstritos à literalidade da norma convencional, pois, se assim o fizerem, poderão chegar a um resultado que não é condizente com a interpretação dada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos à Convenção Americana – Pacto de São José da Costa Rica. Portanto, a norma convencional deve ser interpretada na sua contextualização internacional para a proteção de um direito humano fundamental.

E se ocorrer o contrário? Ou seja, e se não houver previsão no texto internacional, nem no contexto das decisões emanadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, de que a candidatura avulsa se constitua em direito subjetivo fundamental? Existiria razão para, no plano doméstico, proceder a uma interpretação da norma internacional de forma a se indicar a existência dessa garantia? Isso não seria uma forma de proceder ao “truque do ilusionista” do Estado conforme explicitado por André de Carvalho Ramos:2012, vez que se dá à norma internacional uma interpretação nacional sem se ater aos estandartes emanados pelo órgão internacional que detém a autoridade interpretativa para o tema?

Portanto, necessário trazer a lume o julgamento de um caso com muita correlação contextual com a questão ora tratada no presente trabalho e que reclama ser dirimida no Brasil hoje, passando-se, assim, ao estandarte interpretativo estabelecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, com aprofundamento do Caso *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*.

1.2.1 Estandartes interpretativos da Corte Interamericana dos Direitos Humanos em matéria de direitos políticos: Caso *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos*.

Acerca do julgamento do Caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicano*, registram Luiz Magno Pinto Bastos Junior e Rodrigo Mioto dos Santos:2015 que a Corte Interamericana de Direitos Humanos passa a empreender um rigoroso controle de convencionalidade da lei mexicana e enfatizam os autores que “as premissas

conceituais a partir das quais devem ser compreendidos os direitos políticos no marco normativo do sistema interamericano dos direitos humanos”, fixadas no precedente do Caso *Yatama Vs. Nicarágua*, foram reafirmadas no caso posto em estudo – Caso *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos* – descrevendo que:

Apesar da Corte ter afastado a violação ao art. 23.2 da Convenção no caso em análise, ela fixou duas importantes diretrizes interpretativas que gozam de especial projeção para os propósitos deste artigo:

(i) os direitos políticos são essenciais à democracia e impõem uma série de exigências de proteção tendo em vista o dever de assegurar a oportunidade aos cidadãos de participarem efetivamente da formação da vontade política do Estado;

(ii) no exercício do dever de regulamentação dos sistemas eleitorais, o Estado pode fixar condições não previstas no art. 23.2 para viabilizar o exercício ao direito de votar e ser votado, no entanto, a atividade de conformação do Estado está sujeita ao controle de compatibilidade a ser empreendido pelas instituições do Sistema Interamericano.

Marcelo Ramos Peregrino Ferreira:2014, também quanto à decisão da Corte no Caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, enumera, de maneira didática, as razões que explicam o entendimento daquela de que a filiação partidária, no contexto mexicano, é uma necessidade social imperativa, já que restou comprovada:

i) a necessidade de criar e fortalecer os sistemas de partidos como uma resposta a uma realidade histórica, política e social; ii) a necessidade de organizar de forma eficaz o processo eleitoral num universo de 75 milhões de pessoas; iii) a necessidade de financiamento predominantemente público para assegurar o desenvolvimento de eleições autênticas e livres em igualdade de condições e, finalmente, a necessidade de fiscalizar os recursos usados nas eleições.

Todas estas razões citadas guardam correlação muito estreita com a realidade do atual sistema eleitoral brasileiro, seja na questão partidária, no universo de eleitores que, no caso do Brasil, foram 140 milhões no último pleito de 2018¹⁰, ou no financiamento público das campanhas, entendimento iniciado no Supremo Tribunal Federal¹¹ e cuja diretriz fora seguida pelo legislador pátrio (Lei nº 9.504/1997, alterada substancialmente quanto ao tema pela Lei nº 13.487/2017, esta aplicada pela primeira vez nas Eleições de 2018).

Dessa forma, diante desse panorama, imprescindível passarmos ao estudo, mesmo que conciso, do mencionado julgamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, referente ao Caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, decidido em 06 de agosto de 2008.¹²

Resumindo os fatos que levaram o senhor *Castañeda Gutman* a submeter a questão à apreciação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, relaciona-se ao seu pedido de registro de candidatura individual e independente à Presidência da República

10 Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Número exato de eleitores aptos nas Eleições de 2018: 147.306.275 (cento e quarenta e sete milhões, trezentos e seis mil, duzentos e setenta e cinco). Acesso em 06.03.2019.

11 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4650, Distrito Federal, Relator: Min. LUIZ FUX, julgamento em 17/09/2015, Tribunal Pleno. Por maioria e nos termos do voto do ministro relator, julgou procedente em parte o pedido formulado na ADI para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

12 Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf. Acesso em: 06.11.2018.

do México formulado ao órgão administrativo responsável pelos registros dessa natureza, denominado de Conselho Geral do Instituto Federal Eleitoral, sendo que seu requerimento fora negado sob o argumento de que apenas os partidos políticos nacionais gozariam da prerrogativa de solicitar o registro de candidaturas a mandatos eletivos.

Contra a decisão denegatória, o senhor *Castañeda Gutman* interpôs recurso de amparo à Corte Regional Federal e recurso de cassação, junto com pedido de providência acautelatória, à Corte Suprema Mexicana. Ambos os recursos não tiveram êxito, sendo que os órgãos judiciais deixaram de conhecer o pedido formulado, pois entenderam que o senhor *Castañeda Gutman* não possuía legitimidade para impugnar decisões do órgão administrativo federal, esta atribuída somente aos partidos políticos.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, quando da proposição da demanda perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, pretendeu ver reconhecida uma dupla violação aos direitos políticos do senhor *Castañeda Gutman*: o direito a um recurso judicial efetivo – artigo 25 da Convenção Americana dos Direitos Humanos, e o direito concreto a ver registrada sua candidatura independente – artigo 23.1.b13 – daquele diploma internacional, sob o argumento de que a filiação prévia a partido político não representaria uma das exceções previstas pelo artigo 23.214 da Convenção.

Considerando o tema desenvolvido no presente trabalho, vamos nos restringir ao segundo ponto analisado pela Corte Interamericana. Começando pelo desfecho da decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso em análise, aquela declarou que não houve violação a direito político previsto no artigo 23.1.b da Convenção Americana de Direitos Humanos:

3. El Estado no violó, en perjuicio del señor Jorge Castañeda Gutman, el derecho político a ser elegido reconocido en el artículo 23.1.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en los términos de los párrafos 134 a 205 de esta Sentencia¹⁵.

Assim, para se chegar a essa conclusão, a Corte enfrentou, nos parágrafos 134 a 205 da decisão, a questão referente aos direitos políticos, dos quais verificamos tratar-se da parte da sentença que adentra o artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos.¹⁶

Em apertada síntese do conteúdo do julgamento, a Corte Interamericana de Direitos Humanos confirmou a fundamentalidade dos direitos políticos, entendendo que o exercício efetivo desses direitos é um fim em si mesmo e, ao mesmo tempo, um meio

13 CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: “Artigo 23: Direitos Políticos 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: (...) b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores.”

14 CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, Artigo 23.2: “A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.”

15 3. O Estado não violou, em detrimento do senhor *Jorge Castañeda Gutman*, o direito político de ser eleito reconhecido no artigo 23.1.b da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo, nos termos dos parágrafos 134 a 205 da presente Sentença. (tradução nossa)

16 VII – ARTÍCULO 23 (DERECHOS POLÍTICOS), parágrafos 134 a 205. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf. Acesso em: 06.11.2018, p. 39 e seguintes.

fundamental para que as sociedades democráticas garantam os demais direitos humanos previstos na Convenção (parágrafo 143 da decisão).

E prosseguiu esclarecendo que a interpretação do artigo 23 da Convenção – direitos políticos – deve ser realizada em seu conjunto e em harmonia, de forma que não é possível deixar de lado o parágrafo 1 daquele artigo e interpretar o parágrafo 2 isoladamente, nem é possível ignorar o resto dos preceitos da Convenção ou os princípios básicos que a inspiram a interpretar essa norma, esclarecendo que a lei pode regulamentar o exercício e as oportunidades aos direitos políticos com um único propósito, qual seja, para evitar a possibilidade de discriminação contra indivíduos no exercício de seus direitos políticos, afirmando que esses são limites que os Estados podem estabelecer legitimamente para regular o exercício e o gozo desses direitos e que se referem a certos requisitos que os titulares de direitos políticos devem cumprir para exercê-los. (parágrafos 153 a 155)

Já no parágrafo 157 da decisão, a Corte esclareceu a forma pela qual os Estados podem organizar seu sistema eleitoral a fim de permitir o exercício dos direitos políticos de seus cidadãos, e que, para tanto, poderá estabelecer regras além daquelas previstas no artigo 23.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos, desde que permitam a realização de eleições periódicas autênticas, por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores, devendo os Estados organizar os sistemas eleitorais e estabelecer um número complexo de condições e formalidades para que o exercício do direito de votar e de ser votado seja possível (parágrafo 158 da sentença).

Ao final do parágrafo 159 da decisão, exemplificou a Corte como se permite, com ações concretas do Estado (existência de códigos ou leis eleitorais, recenseamento eleitoral, partidos políticos, propaganda de mídia e mobilização, centros de votação, conselhos eleitorais, datas e prazos para a prática do sufrágio), o exercício dos direitos políticos conforme protegidos na norma convencional

E, assim, explicitou que as limitações do parágrafo segundo do artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos não são as únicas possíveis de serem aplicadas pelos Estados em seus sistemas eleitorais (parágrafo 161 da decisão).

Nos parágrafos 162 a 166 de seu julgado, a Corte destacou que não há no direito internacional uma previsão de impor aos Estados um determinado modelo de sistema eleitoral. E registra que em outros sistemas internacionais de proteção de direitos não há o estabelecimento de uma configuração eleitoral específica a ser adotado e, especificamente quanto à Convenção Americana de Direitos Humanos, afirmou que esta estabelece diretrizes gerais que determinam um conteúdo mínimo de direitos políticos e permite aos Estados que, dentro dos parâmetros convencionais, regulem esses direitos de acordo com suas necessidades históricas, políticas, sociais e culturais, que podem variar de uma sociedade para outra e numa mesma sociedade, em diferentes momentos históricos.

E quanto à questão levantada pelo senhor *Castañeda Gutman* acerca da alegação de similaridade com outro precedente, o caso *Yatama versus Nicaragua*, para o fim de ver aplicado ao seu caso as mesmas consequências jurídicas da decisão dada naquele o que, após estudo comparativo das duas demandas, a Corte observou não haver identidade (parágrafos 167 a 173).

A partir do parágrafo 174, a Corte Interamericana passou a tratar da análise da restrição dos direitos políticos no caso específico levado a julgamento e estabeleceu que, com exceção de alguns direitos que não podem sofrer restrição, como o de não ser

torturado e o de não ser submetido a penas cruéis, desumanas ou degradantes, os direitos humanos não são absolutos, de forma que as regras estabelecidas para permitir o exercício dos direitos políticos, por si só, não podem ser consideradas como restrição àqueles. No entanto, o poder dos Estados de regular ou restringir direitos não é discricionário, mas é limitado pela lei internacional que exige o cumprimento de certos requisitos que, se não forem respeitados, transformam a restrição em ilegítima e contrária à Convenção Americana e, de acordo com as disposições do artigo 29, a, *in fine* do tratado, nenhuma disposição da Convenção pode ser interpretada como limitadora de direitos em maior extensão do que a que está prevista na própria Convenção.

E, assim, diante da premissa acima exposta, a Corte passou a indicar as exigências que devem ser cumpridas pelo Estado quando regula ou restringe direitos protegidos na Convenção Americana (incluído, aí, os direitos políticos passivos) e, diante daquelas, faz a análise do caso posto a julgamento. Assim, de forma esquematizada, podemos colocar que, segundo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Estado, ao regular e/ou restringir direitos políticos, deve observar: 1) A legalidade da medida restritiva; 2) A finalidade da medida restritiva; 3) A necessidade numa sociedade democrática e proporcionalidade da medida restritiva, consubstanciada na: a) existência de uma necessidade social imperiosa – interesse público imperativo; b) exclusividade na nomeação como meio idôneo menos restritivo para regular o direito de ser votado; e, c) proporcionalidade quanto ao interesse que se justifica e adequação à consecução do objetivo legítimo.

Começando-se pela legalidade da medida restritiva (parágrafos 176 a 179), a legislação mexicana fora analisada quanto à legalidade da exigência de que a candidatura seja apresentada por partido político nas eleições daquele país, concluindo a Corte que esta exigência, em específico, encontra-se prevista por lei em sentido formal e material.

Já a finalidade da medida restritiva a direito humano protegido na Convenção Americana – no presente caso os direitos políticos previstos no artigo 23 da norma convencional (parágrafos 180 a 184), a Corte considerou que a legislação mexicana, em específico, teve por objetivo organizar o processo eleitoral e o acesso dos cidadãos ao exercício do poder público em condições de igualdade e de forma efetiva, que são essenciais para o exercício do direito de voto e de ser eleito em eleições periódicas autênticas, por sufrágio universal e igual, e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores, em consonância com o artigo 23 da Convenção Americana.

Seguiu-se, ainda, a análise acerca da medida restritiva ser necessária e proporcional, o que significa avaliar se ela: a) satisfaz uma necessidade social urgente, isto é, visa satisfazer um imperativo de interesse público; b) é aquele que restringe o direito protegido em menor grau; e, c) corresponde de perto a realização do objetivo legítimo.

Diante da análise da medida restritiva frente à satisfação de uma necessidade social urgente, observamos que a Corte Interamericana resumiu as necessidades diversas nas quais se apoiam os dois tipos de sistemas, o de candidatura avulsa e o de candidaturas apresentadas exclusivamente pelos partidos políticos, assentando que, qualquer que seja o sistema adotado, aquelas necessidades devem estar a serviço de um propósito legítimo nos termos da Convenção Americana (parágrafos 187 a 192). E concluiu, ao final do enfrentamento deste tema, que o Estado Mexicano comprovou que o registro de candidatos exclusivamente por meio de partidos políticos responde às

necessidades sociais imperativas baseadas em várias razões históricas, políticas e sociais, especialmente da necessidade de criar e fortalecer o sistema partidário em resposta a uma realidade histórica e política; a necessidade de organizar efetivamente o processo eleitoral em uma sociedade de 75 milhões de eleitores, na qual todos teriam o mesmo direito de ser eleitos; a necessidade de um sistema de financiamento predominantemente público, para garantir o desenvolvimento de eleições autênticas e livres, em igualdade de condições; e a necessidade de monitorar eficientemente os fundos usados nas eleições. Todos eles respondem a um interesse público imperativo.

Depois, a Corte passou a tratar da exclusividade na nomeação e os meios menos restritivos para regular o direito de ser votado, frente à necessidade e proporcionalidade da medida restritiva para o exercício dos direitos políticos (parágrafos 194 a 202), numa análise jurídica aprofundada dos argumentos trazidos pelas duas partes da demanda, depreendendo que nenhum dos sistemas analisados na decisão, seja o de candidatura independente ou o de nomeação exclusiva por partido político é, em si mesmo, mais ou menos restritivo que outro, em termos de regulamentação do direito de ser eleito protegido no artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos, de forma que é impossível realizar uma análise abstrata para se alcançar uma conclusão se o sistema que permite candidaturas independentes é uma alternativa menos restritiva para regular o direito de ser votado, já que, também neste modelo, poderá haver requisitos mais restritivos que no sistema de apresentação de candidatos por partidos políticos¹⁷, bem como que o senhor *Castañeda Gutman* não comprovou que a exigência de ser nomeado por partido político impôs obstáculos concretos e específicos que significaram uma restrição desproporcional, onerosa ou arbitrária ao seu direito de ser votado.

E, por fim, a Corte Interamericana passou a observar se a medida restritiva a direito político corresponde de perto a realização do objetivo legítimo (parágrafos 203 e 204), chegando à conclusão de que a nomeação exclusiva de candidatos por partidos políticos é uma medida adequada para produzir um resultado legítimo na organização eficaz dos processos eleitorais, a fim de realizar eleições regulares e autênticas, por sufrágio universal e igual, e por escrutínio secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores de acordo com as disposições da Convenção Americana, considerando, por fim, que ambos os sistemas, um construído exclusivamente com base em partidos políticos, e outro que também admite candidaturas independentes, podem ser compatíveis com a Convenção e, portanto, a decisão sobre qual sistema escolher está nas mãos da definição política que o Estado faz, de acordo com suas normas constitucionais.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, após enfrentar os quesitos como anteriormente colocado neste trabalho em seus principais pontos, no caso levado a julgamento pelo senhor *Castañeda Gutman*, quanto aos direitos políticos consagrados no artigo 23 da Convenção Americana, considerou que não se comprovou que o sistema de registro de candidaturas, por intermédio de partidos políticos, constitui uma restrição ilegítima ao direito de ser votado do representante:

17 Nota de rodapé ao parágrafo 199 da decisão da Corte Interamericana em análise, inserido no contexto de elucidar que alguns Estados Americanos que adotam o sistema de candidaturas avulsas estabelecem requisitos restritivos em sua legislação a fim de regulamentar e possibilitar o direito de ser votado por intermédio deste sistema em específico, explicando que, nesses casos, para o registro dessas candidaturas, foi necessário: um número de cidadãos registrados não inferior a 0,5% dos cidadãos que votaram na eleição anterior de deputados (Chile); o apoio de assinaturas equivalentes a 5% dos eleitores registrados (Equador); a lista de cidadãos que representa 2% dos eleitores na República (Honduras); adeptos não inferiores a 4% dos cidadãos capazes de votar em nível nacional (Peru); manifestações de vontade assinadas por um número de eleitores registrados equivalente a 0,5% dos eleitores da circunscrição em questão (Venezuela).

205. Con base en los anteriores argumentos, la Corte no considera probado en el presente caso que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos constituya una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23.1.b de la Convención Americana y, por lo tanto, no ha constatado una violación al artículo 23 de dicho tratado.¹⁸

Portanto, sob a óptica do estandarte interpretativo da Corte Interamericana acima narrado, especialmente considerando que os direitos políticos são essenciais à democracia e impõem uma série de exigências de proteção tendo em vista o dever de assegurar a oportunidade aos cidadãos de participarem efetivamente da formação da vontade política do Estado e que, para tanto, este pode fixar condições não previstas no art. 23.2 para viabilizar o exercício ao direito de votar e ser votado, desde que compatíveis com o Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos, vamos passar ao próximo tópico do presente estudo, e indicar o modelo escolhido pelo legislador constitucional brasileiro de 1988 e as necessárias regulamentações legislativas para possibilitar a realização de eleições no nosso país de dimensão continental.

CAPÍTULO 2 O PAPEL DO PARTIDO POLÍTICO NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

2.1 Democracia partidária: modelo escolhido pelo legislador constitucional brasileiro de 1988.

Dos muitos estudos acerca das funções desempenhadas pelos partidos políticos no regime de governo democrático brasileiro, destacam-se aqueles do professor Orides Mezzaroba. Em artigo de sua autoria em conjunto com Marjorie Carvalho de Souza:2015, merece ser destacado o seguinte trecho:

(...) para que a democracia de fato se realize (...) são necessários partidos políticos. Como sustentáculo fundante da democracia moderna, os partidos políticos se fortalecem à medida que o princípio democrático se consolida. Essa afirmação é comprovada partindo do princípio de que o acesso dos indivíduos ao governo, como preconiza esse regime político, em uma sociedade de massas, só é possível quando os cidadãos, a fim de causar impacto na vontade coletiva, se reúnem em organizações definidas por fins políticos determinados.

O legislador constituinte de 1988 previu a imprescindível participação das agremiações partidárias no nosso regime político. Pois bem, no parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição Federal de 1988, está escrito que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Neste trecho do texto constitucional encontram-se consagrados dois dos princípios basilares do Estado brasileiro: da soberania popular e da democracia representativa. Nos dizeres de Marcelo Ramos Peregrino Ferreira e Luiz Guilherme Arcaro Conci:2018, “o exercício do poder popular pode se dar diretamente ou por meio da representação política”, sendo que esta última, “se dá, de forma evidente, pelos partidos políticos”. Também da obra Introdução ao direito partidário brasileiro de Orides Mezzaroba:2004, transcrevemos a seguinte lição:

¹⁸ 205. Com base nos argumentos expostos, a Corte não considera provado no caso presente que o sistema de registro de candidaturas a partidos políticos constitua uma restrição ilegítima para regular o direito a ser eleito, previsto no artigo 23.1.b da Convenção Americana. e, portanto, não encontrou uma violação do artigo 23 do referido tratado. (tradução nossa)

(...) ao adotar o regime de governo democrático (art. 1º), fundamentado no princípio da Soberania popular (art. 14), o Estado de Direito Democrático brasileiro passou a ser concebido como aquele regime em que todo poder emana do povo, que o exerce de forma direta, através de plebiscitos, referendos ou iniciativas populares (art. 14, I, II e III), ou de forma indireta, através dos seus representantes eleitos com a intermediação dos Partidos Políticos (art. 14, § 3º, V).

Ainda a fundamentar a importância dos partidos políticos na atual democracia partidária concebida pelo legislador constituinte de 1988, recorremo-nos novamente ao artigo 1º da Constituição Federal, no qual também encontra-se consagrado o princípio do pluralismo político¹⁹. O pluralismo político, na lição de Paulo Hamilton de Siqueira Junior e de Marisa Amaro Reis:2016:

(...) é garantia constitucional na medida em que permite ampla criação, discussão e divulgação de ideologias políticas por toda e qualquer pessoa, respeitados os limites impostos pela própria Constituição e é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, sem o qual não há sequer que se falar em Estado Democrático.

Também Francisco De Assis Vieira Sanseverino:2012 esclarece que a Constituição Federal de 1988 previu como fundamento do Estado Democrático de Direito, entre outros, o pluralismo político, no já transcrito artigo 1º, inciso V, e, “como desdobramento do Princípio Democrático, no art. 17, dentro dos Direitos e Garantias Fundamentais, prevê os partidos políticos”. E prossegue o doutrinador colocando que, “desde logo, afirma-se a importância dos partidos políticos no Estado Democrático de Direito, seja no plano político, seja no plano jurídico-constitucional”, explicando que no plano político, “cabe aos partidos reunir os mais diferentes grupos de pessoas, conforme as respectivas ideologias políticas”, e, no plano jurídico-constitucional, “os partidos têm a missão de recrutarem os cidadãos que pretendem concorrer a cargos eletivos, na medida em que a filiação partidária é uma das condições de elegibilidade (art. 14, § 3º, V)”. Acerca deste último aspecto, a explicação do autor é a de que, no Brasil, “é adotada a democracia partidária, na qual os cidadãos escolhem os representantes políticos, mas são as agremiações partidárias quem indicam e registram os candidatos que concorrerão na disputa eleitoral”, conforme será analisado no próximo tópico deste trabalho.

2.2 Filiação partidária: engrenagem da atual engenharia eleitoral brasileira e o conseqüente monopólio das candidaturas pelos partidos políticos.

A filiação partidária constitui-se numa importante engrenagem pensada pelo legislador constituinte de 1988 para compor o complexo sistema eleitoral brasileiro.

Partindo-se, portanto, do preceito constitucional constante do artigo 14, § 3º, V, da Constituição Federal²⁰, regulamentada pela legislação infraconstitucional²¹, temos

19 CONSTITUIÇÃO FEDERAL: “Artigo 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) V – o pluralismo político”.

20 CONSTITUIÇÃO FEDERAL, artigo 14, § 3º, V, “São condições de elegibilidade, na forma da lei: (...) a filiação partidária”.

21 LEI Nº 9504/1997, artigo 11, caput, §1º, III e § 14: “Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015). § 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: (...) III – prova de filiação partidária; (...) § 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017).”

que a filiação partidária é condição para ser candidato no Brasil hoje. Ainda mais, permanecendo no plano constitucional, e a reforçar a escolha do legislador constituinte pela democracia partidária, encontrando-se a filiação a partido político erigida à condição de elegibilidade constitucional, importante também registrar o preceito insculpido no artigo 77, § 2º, da Carta Constitucional, de que “será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos”, sendo também, nos termos colocado por Álvaro Barreto:2018, de “modo implícito”, que a regra foi “estendida aos governadores (e vices)”, conforme previsão do artigo 28, também da Constituição Federal.²²

Inevitável, portanto, observando-se o sistema normativo vigente no nosso país, afirmar que os partidos políticos detêm, hoje, o monopólio das candidaturas. José Jairo Gomes:2017, ao tratar da filiação partidária, escreveu:

A representação popular não prescinde de partidos políticos. Por isso, essas entidades tornaram-se peças essenciais no funcionamento da democracia contemporânea. Tanto assim que se fala, hoje, em democracia partidária. Não é possível a representação política fora do partido, já que o artigo 14, § 3º, V, da Lei Maior erigiu a filiação partidária como condição de elegibilidade. Na verdade, os partidos detêm o monopólio das candidaturas, de sorte que, para ser votado, o cidadão deve filiar-se. Conforme salientado, o sistema brasileiro desconhece candidaturas avulsas.

Na mesma linha de entendimento, Francisco De Assis Vieira Sanseverino:2012 destaca que “somente pode concorrer cidadão que esteja filiado a partido político”, e prossegue explicando que “é lícito afirmar que os partidos políticos colocam-se como instituições políticas intermediárias entre o povo e seus representantes na democracia representativa brasileira”, concluindo que “não admite o sistema brasileiro a figura do denominado candidato avulso, ou seja, que não tenha filiação partidária.”

Também nesse sentido Marcelo Ramos Peregrino Ferreira e Luiz Guilherme Arcaro Conci:2018:

(...) a democracia brasileira é uma democracia partidária que elegeu a representação organizada, por meio de grupos ideologicamente diferentes, em contraposição, por exemplo, à possibilidade das candidaturas avulsas, sem qualquer vínculo com partido político, como meio pelo qual o sistema deve se organizar. Sem partidos, portanto, não há registro de candidaturas avulsas no ordenamento jurídico eleitoral nacional, por expressa disposição legal.

Aliás, referidos doutrinadores, no mesmo artigo, registram que não obstante a certeza quanto ao regramento constitucional e infraconstitucional acerca do monopólio das candidaturas pelos partidos políticos no ordenamento jurídico brasileiro e a adequação desse modelo ao Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (aliás questão já enfrentada no presente trabalho ao se analisar a decisão da Corte Interamericana no caso *Castañeda Gutman*) também indicam parecer “que o debate atual no Brasil, em apoio às candidaturas avulsas, repousa em alguns fatores fundamentais mais relacionados ao papel da política e dos partidos políticos do que à

22 CONSTITUIÇÃO FEDERAL: Artigo 28: “A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77.”

virtude do individualismo”. Entretanto, tal indicação não guarda correlação com violação direta ao exercício de um direito fundamental, o que por obediência à Constituição Federal transporta a questão da discussão que hoje se encontra aportada no Poder Judiciário – Supremo Tribunal Federal – para o Poder Legislativo – Congresso Nacional, o que passaremos a ver mais adiante.

2.3 Restrição de direito fundamental para garantia do direito fundamental.

Uma das características dos direitos fundamentais (do qual fazem parte os direitos políticos) é a sua limitabilidade: ou seja, eles “não são absolutos”, como explica Pedro Lenza:2018 e também Walber de Moura Agra:2018²³. Inclusive, este último, a fim de corroborar sua assertiva, transcreve em nota de rodapé, ao tratar do assunto, trecho da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no MS nº 23.452:

Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos na própria constituição.²⁴

Diante da conformação constante nos artigos 14 a 16 da Constituição Federal, não se configura em restrição indevida do *ius honorum* a exigência da filiação partidária e a entrega das candidaturas ao monopólio dos partidos. Na lição de Marcos Rogerio Palmeira:200, o exercício do direito de sufrágio passivo não se dá forma absoluta, e, “assim, as restrições aos direitos fundamentais são admitidas desde que encontrem justificativas, explícitas ou implicitamente, na Constituição.”.

Portanto, o que se está a analisar é se as condições de elegibilidade estabelecidas pelo Constituinte de 1988 (especificamente no caso em estudo, a filiação partidária) constituem em restrição indevida a direito fundamental. Para Clarissa Maia:2018, quanto à elegibilidade e as condições para o exercício deste direito prescritas no § 3º, artigo 14, da Constituição Federal, ou seja, “limitações por considerações práticas vinculadas à capacidade civil, nacionalidade, pleno exercício dos direitos políticos, domicílio da circunscrição eleitoral e filiação partidária (...) são razoáveis.”.

Por certo que na democracia representativa o direito fundamental de participar das coisas do Estado, seja escolhendo o seu representante por meio do voto ou sendo candidato, não se confunde com a forma pela qual se organiza o exercício desse direito, desde que, é claro, as regras estabelecidas para sua fruição não se constituam em óbices para o gozo daquele. Explicando em outras palavras, a razão de ser de algumas restrições é garantir a possibilidade de fruição do direito.

Fazendo-se uma comparação, ainda na seara dos direitos políticos, mas na sua dimensão ativa, para votar não basta o brasileiro, nato ou naturalizado, com dezesseis anos ou mais, e sem restrições aos seus direitos políticos, ir até qualquer seção eleitoral no dia da eleição e pleitear exercer seu sufrágio ativo. Ou seja, do ponto de vista subjetivo pode até reunir condições para o exercício do voto mas, sem antes se inscrever no corpo de eleitores, não poderá votar. Aliás, ainda mais, o alistamento eleitoral

23 Walber de Moura Agra:2018, p. 196, “(...) os direitos humanos são relativos em virtude de serem limitados por outras prerrogativas, restringindo-se uns aos outros em uma interferência recíproca”

24 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MANDADO DE SEGURANÇA nº 23.452. Rel.: Min. CELSO DE MELLO, julgamento em 16/09/1999. Tribunal Pleno.

perante a Justiça Eleitoral deve ser dar até 151 (cento e cinquenta e um) dias antes da data do primeiro turno em que serão realizadas as eleições²⁵. Apresentando-se o pretense eleitor ao Cartório Eleitoral com a documentação necessária, coletadas suas digitais e foto, é-lhe atribuído um número de inscrição que o habilitará ao voto em uma determinada seção eleitoral de uma determinada localidade, nos termos do domicílio eleitoral por ele comprovado, o que significa dizer, também, que, o seu direito de sufrágio ativo somente poderá ser exercido naquela determinada seção. Se se encontrar em outra localidade poderá justificar sua ausência, mas não votar. E todas essas formalidades, descritas aqui de forma resumida, existem para quê? Decerto que não para impedir o exercício do direito de votar, mas ao contrário, para possibilitar o seu exercício. Na última eleição, conforme já consignado neste trabalho, foram 147 milhões de eleitores aptos ao voto²⁶. Como conseguir realizar eleições sem regras jurídicas que estabeleçam a forma pela qual se deve fazê-las?

Assim, socorremo-nos novamente da doutrina de Marcelo Ramos Peregrino Ferreira e Luiz Guilherme Arcaro Conci:2018:

Na mesma trilha, a existência de constituição judicial das candidaturas e todos os requisitos para tanto como as certidões eleitorais, a existência de foto, os percentuais de gênero, a obrigatoriedade de um programa todas são restrições aos direitos políticos fundamentais que podem inclusive impedir a sua fruição, mas que, em seu conjunto, contribuem para fomentar a ideia geral de liberdade. A restrição tem o fim último de preservação e fomento do direito e, assim, é admitida. Restringe-se a liberdade, em nome da liberdade, diz Rawls.

Portanto, transcrevendo a própria escrita de John Rawls:2016, temos que “(...) a primazia da liberdade significa que a liberdade só pode ser limitada em nome da própria liberdade.” (...) e resulta numa liberdade menor, mas ainda igual.”

Assim, o direito de ser candidato no Brasil não se encontra obstado apenas por seu exercício se encontrar inserido num modelo de sistema eleitoral escolhido pelo legislador Constituinte de 1988 de que seja feito por intermédio de partido político, e, assim sendo, submetido a regras jurídicas que existem não para impedir o exercício desse direito, mas para permitir que ele possa ser exercido, até porque estas regras jurídicas atingem a todos que a elas se encontram submetidos, indistintamente²⁷.

CAPÍTULO 3 DE QUEM É A COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA MUDANÇA DO ATUAL SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO?

Importante ainda analisar, do ponto de vista da previsão constante no ordenamento jurídico nacional, de quem é a competência para a mudança do atual

25 Lei nº 9.504/1997, artigo 91 “Nenhum requerimento de inscrição eleitoral ou de transferência será recebido dentro dos cento e cinquenta dias anteriores à data da eleição.”

26 Fonte: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Número exato de eleitores aptos nas Eleições de 2018: 147.306.275 (cento e quarenta e sete milhões, trezentos e seis mil, duzentos e setenta e cinco), distribuídos em 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios brasileiros e mais 171 (cento e setenta e um) no exterior. Acesso em 06.03.2019.

27 “O princípio da participação também afirma que todos os cidadãos devem ter direitos iguais de acesso, pelo menos em sentido formal, a cargos eletivos. Todos os cidadãos têm o direito de participar de partidos políticos, de candidatar-se a cargo eletivos e de ocupar postos de autoridade. (...) é de presumir que essas restrições sejam do interesse comum e não discriminem pessoas ou grupos de maneira injusta, o que significa que devem atingir a todos igualmente no curso normal da vida.” John Rawls: 2016, p. 276

sistema eleitoral brasileiro e, conseqüentemente, eleger a candidatura avulsa como uma das formas de exercício do direito político passivo.

Assim temos que, decorrente do texto constitucional, inserto nos seus artigos 22, inciso I²⁸, e 48, *caput*²⁹, é atribuição do Congresso Nacional legislar em matéria eleitoral.

Pois bem, no artigo 48, *caput*, da Constituição Federal de 1988, está prescrito que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, e, no artigo 22, inciso I, da Carta Constitucional, encontra-se prevista a competência legislativa privativa da União Federal em matéria de direito eleitoral.

Assim, a competência constitucionalmente definida para elaborar leis eleitorais incumbe ao Congresso Nacional.

É o que Eneida Desirre Salgado:2010 confirma acerca da matéria em seu valoroso estudo sobre princípios constitucionais eleitorais:

A legalidade específica, absoluta ou estrita, alcança determinados ramos do Direito, como o Direito Penal, o Direito Tributário, o Direito Administrativo e o Direito Eleitoral, relacionados intimamente com o núcleo essencial de direitos fundamentais. (...) As regras do jogo eleitoral, esqueleto do regime democrático, devem necessariamente se originar no Parlamento, e de um Parlamento formado a partir da representação das forças sociais.

E continua a doutrinadora eleitoralista, citando Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra, ao tratar do princípio da anterioridade, a confirmação da competência específica do Congresso Nacional para legislar em matéria eleitoral:

(...) que o princípio da anterioridade eleitoral, previsto no art. 16 da Constituição, tem como finalidade ‘evitar que o Poder Legislativo possa introduzir modificações casuísticas na lei eleitoral para desequilibrar a participação dos partidos e dos respectivos candidatos, influenciando, portanto, no resultado da eleição’.

Ressalte-se que essa regra dirige-se ao Poder Legislativo porque apenas ao Parlamento é dado inovar na ordem jurídica eleitoral.

Nesse passo, importante registrar que a Questão de Ordem no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.054.490 – Supremo Tribunal Federal, o senhor Ministro Ricardo Lewandowski, apesar de acompanhar o Ministro relator quanto ao reconhecimento da repercussão geral, registrou sua preocupação no sentido de que a discussão travada naquele Pretório Excelso estava a adentrar em seara de competência exclusiva do Poder Legislativo:

(...) estou vendo que o Plenário está manifestando o desejo de discutir esse tema. E para mim, claramente, é um tema que está submetido a reserva legal qualificada. Fazer reforma constitucional a partir de um debate pretoriano, parece-me, *data venia*, um pouco arriscado. Mas o Ministro Marco Aurélio trouxe agora um novo aporte a essa temática, dizendo que, nesta repercussão, nós, fundamentalmente, trataríamos de estabelecer o alcance da locução, expressão, nos termos da Lei.

28 CONSTITUIÇÃO FEDERAL, artigo 22, inciso I: “Compete privativamente à União legislar sobre direito (...) eleitoral”.

29 CONSTITUIÇÃO FEDERAL, artigo 48, *caput*: “Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União (...)”.

Então, neste sentido, eu vou entender que esta matéria tem repercussão geral, não sem antes externar a minha preocupação no sentido de, eventualmente, estarmos ingressando indevidamente em seara reservada ao Congresso Nacional e, eventualmente, desrespeitando a vontade expressa do constituinte originário.³⁰

Entretanto, Luís Roberto Barroso:2018, a fim de justificar a linha tênue que separa política de direito, explicita em sua doutrina que “no mundo ideal, política é política. Direito é Direito. São domínios diferentes.” E continua fazendo a contraposição de que, no mundo real “as fronteiras nem sempre são demarcadas de maneira nítida”, para concluir que “assim, surgem tensões inevitáveis” e “quando isso ocorre, é preciso critérios para equacionar a questão”, e, a fim de apresentar soluções, entende ser necessário “distinguir duas situações: a) quando tenha havido uma atuação do Legislativo ou do Executivo em relação ao tema; e b) quando *não* tenha havido tal atuação”.

Entretanto, não se omite o legislador nacional quanto à eventual discussão de mudança no atual sistema eleitoral brasileiro. Que o digam as propostas de Emenda à Constituição que se encontram tramitando no Congresso Nacional para possibilitar a inserção da candidatura avulsa no nosso ordenamento jurídico.³¹

Pois, sendo a matéria de competência do Congresso Nacional legislar, a discussão acerca da escolha do modelo para o exercício do direito de ser votado deve se dar no Parlamento. E isso não ocorre da noite para o dia. Demanda tempo. E não poderia ser diferente, claro, pois inerente a demora quando se tem ritos, prazos e importantes debates a serem travados, inclusive dos diversos grupos de interesse da sociedade, todas questões típicas da democracia representativa, inserida no nosso modelo de Estado.

A corroborar a atuação do legislador pátrio sobre a matéria tem-se atualmente tramitando no Parlamento brasileiro as seguintes propostas de Emenda à Constituição Federal, com o objetivo de alterar o atual sistema eleitoral e possibilitar a candidatura sem prévia filiação partidária: no Senado Federal, a proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2015; e, na Câmara dos Deputados, as Propostas de Emenda à Constituição nº 378, de 2017; nº 350, de 2017; nº 407, de 2009; e, nº 229, de 2008. As propostas de Emenda à Constituição que tramitam na Câmara dos Deputados, as de nºs 378/2017, 350/2017 e 407/2009 encontram-se apensadas à de nº 229/2008.

E, neste momento, importante trazer a questão do que Álvaro Barreto:2018, ao tratar das candidaturas avulsas, apresenta acerca do denominado, pela Ciência Política, de *custo de entrada*, colocado pelo autor como “uma questão derivada da eventual aceitação de candidaturas independentes ou avulsas no Brasil é saber se haverá um custo de entrada para elas e, em caso positivo, qual será ele.” E, assim, o doutrinador explica o que é o custo de entrada:

Ele é análogo à exigência legal que os partidos têm de cumprir para serem registrados como tais. É análogo, mas não equivalente, pois atualmente a legislação brasileira determina uma exigência muito mais rígida para que uma organização seja reconhecida como partido e, em

30 QUESTÃO DE ORDEM NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.054.490, Rio de Janeiro, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, julgamento em 05/10/2017, Tribunal Pleno.

31 SENADO FEDERAL, Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2015. CÂMARA DOS DEPUTADOS, Proposta de Emenda à Constituição nº 378, de 2017; Proposta de Emenda à Constituição nº 350, de 2017; Proposta de Emenda à Constituição nº 407, de 2019 e Proposta de Emenda à Constituição nº 229, de 2008.

decorrência, tenha acesso às condições oferecidas a tais instituições, como lançar candidatos, ter acesso ao fundo partidário, ao Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) e ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

E Álvaro Barreto:2018 complementa sua explicação acerca do custo de entrada trazendo a exemplo, por assim dizer, outras modalidades adotadas por países que possuem em seus sistemas eleitorais a previsão da candidatura avulsa:

Outro custo de entrada, estabelecido em alguns países, é a exigência de depositar uma determinada quantia em dinheiro para concorrer, a qual pode ser medida complementar à necessidade de ter o apoio de certa quantidade de eleitores ou alternativa a ela (PEDERSEN, 1982, p. 7).²⁰ Há, ainda, países em que os candidatos que não são designados por partidos só podem ser registrados se tiverem o apoio de um grupo ou de um movimento político e que, então, a este corresponda um determinado número de eleitores. Esta medida implica fixar um determinado grau de institucionalização prévia aos apoiadores do candidato e, como explicam Freidenberg e López (2002, p. 167), ‘significa que é possível que uma pessoa se apresente como candidato, mas para isso necessita *fundar* um grupo político que a apoie’. Foi o que ocorreu na eleição presidencial francesa de 2017, em que o vencedor, Emmanuel Macron, não concorreu por um partido, e sim por um movimento (Em Marcha).

Na decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso do senhor *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*³² consta observação de que nos Estados americanos em que existe a previsão legal de candidatura avulsa, a legislação também estabelece requisitos para o exercício do direito de ser votado nesse modelo de sistema eleitoral, de forma que a apresentação das candidaturas independentes não se dá de forma livre de regramento. Ou seja, existe um “custo de entrada” nos modelos americanos estudados pela Corte Interamericana que, nos seus próprios dizeres, pode se assemelhar, e muito, aos requisitos previstos nos sistemas que adotam a candidatura por intermédio de partido político.

Voltando à realidade brasileira, das propostas de Emenda à Constituição Federal Brasileira que se encontram tramitando no Parlamento Nacional, verifica-se que a de nº 06, de 2015, do Senado Federal, e as de nº 378, de 2017, de nº 350, de 2017 e de nº 229/2008, da Câmara dos Deputados, preveem o apoio mínimo de eleitores como exigência, dentre outras, do candidato avulso participar das eleições, ou seja, é o denominado “custo de entrada”, o que, em termos de restrição ao direito de se lançar candidato, não se pode apontar, portanto, tratar-se de sistema que restringe em menor grau o exercício dos direitos políticos passivos.

Tal conclusão nos leva a realizar um pequeno parêntese: fica a impressão de que, ao se atacar o modelo da candidatura por intermédio de partido político, não se está, na verdade, questionando judicialmente uma violação a direito subjetivo fundamental, mas, sim, pleiteando-se a possibilidade de acrescentar ao direito brasileiro mais um tipo de candidatura, a avulsa, por via judicial. Na verdade, depreende-se que o anseio é por maior facilidade de acesso às candidaturas. Entretanto, isso poderá não ser garantido pela candidatura avulsa por si só, já que dependerá de qual modelo de candidatura avulsa está a se tratar, de qual engenharia eleitoral será adotada para possibilitar a candidatura sem partido político. É um grande equívoco imaginar ser o modelo de

32 Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf. Acesso em: 06.11.2018.

candidatura independente sinônimo de menor restrição ao exercício do direito de ser votado e, portanto, garantia de maior acesso às candidaturas. Por isso que se repete que o órgão por competência constitucional para travar tal discussão é o parlamento, que poderá abrir o acesso às candidaturas por vários caminhos, sendo que a candidatura avulsa poderá ser um deles. Ou não.

Apesar de não ser a pretensão do presente trabalho realizar um estudo pormenorizado das propostas de Emenda à Constituição ora destacadas, é importante realizarmos uma reflexão de que se o legislador constituinte previu a competência para legislar sobre matéria eleitoral exclusiva do Congresso Nacional, o fez porque a matéria merece o resguardo da discussão democrática, o amadurecimento de ideias e a participação de todos os setores da sociedade no debate acerca da mudança na legislação eleitoral.

A questão é muito bem colocada por Eneida Desirre Salgado:2010, que faz um didático contraponto entre eventual omissão do Poder Legislativo e a deletéria atitude ativa do Poder Judiciário em subtrair matéria – aqui especificamente a eleitoral – do debate político no Congresso Nacional:

Alega-se que a intervenção do Poder Judiciário na definição de regras jurídicas dá-se pela indolência do Poder Legislativo em cumprir sua função principal. (...)

Ao se criticar tal postura, não se faz aqui, no entanto, uma defesa do caráter dos legisladores e da qualidade de sua representação. Afirma-se, ao contrário, que o descumprimento do dever de legislar retira a possibilidade de controle social do cumprimento do mandato parlamentar, determinante para a configuração de uma república democrática. A subtração de determinadas matérias do debate político, no entanto, importa igual afastamento do controle popular, com a tomada de decisão por agentes não eleitos e não controlados por agentes eleitos.

Aqui não podemos deixar de registrar que, retomando a metáfora do início do presente trabalho, o legislador pátrio, se entender por incluir a nova engrenagem da candidatura avulsa no sistema eleitoral brasileiro, terá que adotar uma nova engenharia eleitoral para possibilitar a construção de uma máquina diversa da que hoje existe no nosso país de transformar voto em representação política: porque é difícil conjecturar como funcionará o sistema eleitoral brasileiro, atualmente calcado no financiamento público das campanhas eleitorais como forma de impedir que a supremacia do poder econômico como vantagem no acesso aos cargos eletivos, o que configura um real empecilho à justa concorrência nas campanhas e impede o acesso de todas as classes sociais ao poder.³³

33 Na candidatura avulsa, uma das opções de custeio dessa modalidade de exercício do direito de ser votado é que o candidato que se lance independente nesta empreitada pague com recursos privados, próprios ou não, pela sua campanha. Assim, fazemos um aparte e, novamente socorrendo-nos da lição de John Rawls:2016, p. 278-280 “As liberdades protegidas pelo princípio da participação perdem muito de seu valor sempre que os detentores de maiores recursos privados têm permissão de usar suas vantagens para controlar os rumos do debate público, pois essas desigualdades acabarão por possibilitar aos que estão em melhores condições exercer uma influência maior sobre os rumos da legislação. Com o tempo, é provável que venham a exercer um peso preponderante na decisão das questões sociais, pelo menos no que se refere àqueles assuntos sobre os quais costumam concordar, isto é, em relação àquilo que favorece suas circunstâncias privilegiadas. (...) Ademais, as consequências das injustiças no âmbito do sistema político são muito mais graves e duradouras que as imperfeições do mercado. O poder político se acumula rapidamente e se torna desigual; e, servindo-se do aparelho coercitivo do Estado e de suas leis, aqueles que conquistam vantagens podem quase

Assim, se entendido judicialmente pela Corte Suprema Nacional pela alteração da atual sistemática prevista na Constituição Federal de 1988 para possibilitar a candidatura avulsa no nosso país, ainda se terá a questão de como se dará o funcionamento do sistema com essa nova engrenagem estranha e não prevista pela engenharia eleitoral quando da sua concepção. Na bem colocada síntese de Humberto Dantas e Vitor Oliveira:2017, sobre sistema (eleitoral):

Essa última palavra – Sistema – carrega consigo uma complexidade que merece atenção expressiva e está atrelada à ideia do quanto uma mudança em determinada característica é capaz de abalar ou transformar tantos outros pontos da lógica política, eleitoral e partidária.

Fica, portanto, a indagação: como serão realizadas as eleições com possibilidade de o cidadão apresentar sua candidatura avulsa diante das normas que regem as eleições no Brasil hoje? O Poder Judiciário, além de incluir uma nova e estranha engrenagem no sistema eleitoral, também estabelecerá as regras jurídicas que possibilitarão o exercício desse direito entendido como fundamental e, portanto, legislando em matéria eleitoral e usurpando o poder constitucionalmente atribuído ao Congresso Nacional?

CONCLUSÃO

A candidatura avulsa não se constitui num direito subjetivo fundamental no nosso ordenamento jurídico, vez que não prevista expressamente na Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, tem-se o requisito da filiação partidária, constante do artigo 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, erigida como uma condição de elegibilidade e sem a qual nenhum cidadão poderá pleitear concorrer a cargo eletivo no Brasil. Portanto, os partidos políticos detêm o monopólio das candidaturas.

A candidatura por intermédio de partido político é peça integrante de um sistema eleitoral concebido pelo legislador constituinte de 1988, construído a partir da engenharia eleitoral de uma democracia partidária na qual as agremiações políticas possuem atuação imprescindível na representação popular. Assim, podemos afirmar que, hodiernamente, inexistente candidatura sem a participação dos partidos políticos no Brasil, por expressa disposição constitucional.

No entanto, por constituir o direito de ser votado em uma das dimensões dos direitos políticos, atrai, para si, o regime de proteção dos direitos humanos fundamentais, de forma que é necessário, além dos mecanismos internos de resguardo, olhar para o plano jurídico internacional.

No contexto internacional, confirmamos que a filiação partidária, condição de elegibilidade constitucional, não é incompatível com a obrigação assumida pelo Estado Brasileiro frente a tratados internacionais de direitos humanos, especificamente quanto à Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário.

sempre garantir para si mesmos uma posição privilegiada. Assim, as desigualdades do sistema socioeconômico podem solapar qualquer igualdade política que possa ter existido em condições historicamente favoráveis. O sufrágio universal é um contrapeso insuficiente, pois, quando os partidos e as eleições não são financiados por verbas públicas, mas por contribuições privadas, o fórum político fica tão condicionado pelos desejos dos interesses dominantes que raramente apresenta de modo adequado as providências essenciais necessárias para instruir um governo constitucional justo.”

Enfrentamos, assim, os direitos políticos conforme previstos no artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos, destacando-se o fato do nosso país encontrar-se submetido à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, competente para o julgamento dos casos de violação a direitos humanos protegidos nas normas estabelecidas na Convenção, e cuja aplicação não deve ficar adstrita apenas à literalidade do seu texto, mas também deve ser considerado o seu contexto de aplicação constante nos julgados daquela Corte, os quais estabelecem os estandartes interpretativos das normas convencionais.

Assim, da interpretação do disposto no artigo 23 da Convenção Americana dos Direitos Humanos, conforme os precedentes da Corte Interamericana, em específico aqueles extraídos do estudo do Caso *Castañeda Gutman versus Estados Unidos Mexicanos*, chegamos à conclusão de que não existe garantia à candidatura avulsa no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.

Conforme apreendemos da referida decisão, não há certeza de que a simples escolha por um modelo de apresentação de candidaturas, avulsa ou por intermédio de partidos políticos, por si só, torne mais amplo e facilitado o exercício do direito de ser votado. Isso porque, num sistema de apresentação de candidaturas avulsas, poderão ser estabelecidos requisitos mais elevados que aqueles elegidos para o sistema de candidaturas de nomeação por partido político. No caso específico brasileiro, pelo fato da legislação abarcar somente este segundo modelo, não há como realizar uma análise comparativa, especialmente em sede do Poder Judiciário, de qual dos dois modelos será o que menos restringirá o acesso às candidaturas e, conseqüentemente, permitirá o exercício mais amplo dos direitos políticos passivos.

Ademais, o direito de ser candidato no Brasil não se encontra obstado apenas em razão do seu exercício encontrar-se inserido num modelo de sistema eleitoral escolhido pelo legislador Constituinte de 1988 em que a representação política é necessariamente realizada por intermédio de partido político e submetido a regras jurídicas que existem não para impedir o exercício desse direito, mas para permitir que ele possa ser exercido no nosso país de dimensão continental com atuais 147 milhões de eleitores.

E, por fim, chegamos à conclusão de que, para a adoção de um sistema eleitoral em que seja possível a candidatura avulsa no Brasil, é imprescindível alteração das atuais normas constitucionais e infraconstitucionais eleitorais, com a modificação da atual engenharia eleitoral brasileira, matéria esta de competência do Poder Legislativo e não do Poder Judiciário.

E, ainda, das Propostas de Emendas à Constituição tramitando tanto no Senado Federal, quanto na Câmara dos Deputados, indicam que o Poder Legislativo não se encontra inerte com relação ao estudo da possibilidade de implementação da candidatura avulsa no ordenamento jurídico brasileiro.

Todas as reflexões trazidas no presente artigo nos levam a concluir que a questão da candidatura avulsa no Brasil não é, no momento, jurídica e constitucional, mas sim de qual modelo de sistema eleitoral, e composto por quais engrenagens, se quer adotar no país.

Por fim, tem-se que o acesso mais amplo às candidaturas pode se dar – desde que por escolha política do legislador constitucional – por vários caminhos, sendo o modelo da candidatura avulsa apenas um deles.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALVIM, Frederico Franco. A elegibilidade e seus impedimentos no Direito Comparado e nos pactos internacionais. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Tratado de direito eleitoral. v. 3. Elegibilidade e inelegibilidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 35-88.

BARRETO, Álvaro. Filiação partidária e elegibilidade: é possível avançarmos às candidaturas independentes? In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Elegibilidade e inelegibilidade. Tratado de direito eleitoral, v. 3*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 197-220.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto; SANTOS, Rodrigo Mioto dos. Estandartes interpretativos da Corte Interamericana em matéria de direitos políticos. In: CASTRO, Matheus Felipe de; MORAES FILHO, José Filomeno de. *Teorias da democracia e direitos políticos* [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS. Florianópolis: CONPEDI. 2015. p. 362-382.

DANTAS, Humberto; OLIVEIRA, Vitor. Incerteza eleitoral e reforma: a pedra no caminho das elites políticas. Cadernos Adenauer XVIII, n. 4. *Reforma Política*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2017. p. 9-28.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 15 ed., São Paulo: Saraiva, 2016.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. O devido processo legal e o controle de convencionalidade da lei da “Ficha Limpa”. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2014.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o Estado de Partidos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Tratado de direito eleitoral. v. 2. Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 71-87.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 13ª ed., São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, Luiz Flávio. Direito dos direitos humanos e a regra interpretativa “pro homine”. Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Fundinopi. 2008. p. 197-202. Disponível: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/80/80>. Acesso em 14.02.2019.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional*. 22ª ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. A gênese do texto da Constituição de 1988. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

MAIA, Clarissa. Reflexões sobre a elegibilidade e as suas consequências jurídicas diante do reconhecimento do metaprincípio da universalidade dos direitos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Tratado de direito eleitoral*. v. 3. *Elegibilidade e inelegibilidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 89-108.

MARTINS, Leonardo; MOREIRA, Thiago Oliveira. Controle de convencionalidade de atos do poder público: concorrência ou hierarquia em face do controle de constitucionalidade?. In: PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; DIMOULIS, Dimitri (Coord.). *Direito constitucional e internacional dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 293-315.

MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MEZZAROBA, Orides; SOUZA, Marjorie Carvalho de. Democracia e partidos políticos: nexos conceitual e sua manifestação na consolidação do Estado de partidos brasileiro. *Revista História: Debates e Tendências*, v. 15, n. 1, jan./jun. 2015, p. 140/164.

MORALES, Cesar Mecchi. Originalismo e interpretação constitucional. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo. São Paulo. 2011.

PALMEIRA, Marcos Rogério. Direitos Fundamentais: regime jurídico das restrições. *Revista Sequência*, UFSC, Florianópolis, v. 22, n. 43, 2001. p. 121-146. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15369/13950>. Acesso em 03.02.2019.

RAMOS, André de Carvalho. Pluralidade das ordens jurídicas: uma nova perspectiva na relação entre o direito internacional e o direito constitucional. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 106/107, p. 497-524, jan./dez. 2011/2012. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67955/70563>. Acesso em 14.02.2019.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 4ª ed. rev., São Paulo: Martins Fontes, 2016.

SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SALGADO, Eneida Desiree. Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2005.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. *Direito eleitoral*. 4ª ed., Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

SIQUEIRA JR, Paulo Hamilton; REIS, Marisa Amaro dos. *Partidos políticos*. 1ª ed., São Paulo: IPAM, 2016.

VASCONCELOS, Clever; SILVA, Marco Antonio da. *Direito eleitoral*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

O efeito suspensivo dos recursos sob a ótica da minirreforma eleitoral de 2015 e do novo Código de Processo Civil¹

The suspensive effect of appeals from the perspective of the 2015 mini-election reform and the new Civil Procedure Code

Marcelo Vieira de Campos²

Richard Pae Kim³

Resumo

O trabalho dedica-se ao debate sobre o tratamento do efeito suspensivo dos recursos eleitorais à luz do novo Código de Processo Civil e da alteração imposta ao Código Eleitoral pela minirreforma eleitoral de 2015.

A análise parte de um esboço histórico sobre o efeito suspensivo dos recursos, destaca a aplicação subsidiária da legislação processual civil ao processo civil eleitoral, reconhecendo a especificidade deste ramo, e procura reportar os termos do debate sobre as alterações trazidas pela minirreforma eleitoral e pela jurisprudência na concessão de efeito suspensivo aos recursos, observando que os efeitos de um recurso eleitoral vão além do mero exercício do duplo grau de jurisdição.

Palavras-chave: direito processual eleitoral, recursos, efeitos, efeito suspensivo.

Abstract

The paper is dedicated to the debate on the treatment of the suspensive effect of electoral appeals in light of the new Civil Procedure Code and the amendment imposed on the electoral rules by the 2015 mini-reform.

The analysis starts from a historical foreshortening on the suspensive effect of appeals, highlights the subsidiary application of civil procedural legislation to the civil electoral process, recognizing the specificity of this branch, and seeks to report the terms of the debate on the changes brought about by the electoral mini-reform and the jurisprudence in granting suspensive effect to appeals, noting that the effects of an electoral appeal go beyond the mere exercise of the dual degree of jurisdiction.

Keywords: electoral procedural law, appeals, effects, suspensive effect.

¹ Publicado originariamente na obra coletiva em homenagem ao eminente Ministro Luiz Fux (STF): KIM, Richard Pae; CAMPOS, Marcelo Vieira. O efeito suspensivo dos recursos sob a ótica da Minirreforma Eleitoral de 2015 e do novo Código de Processo Civil. In: Tarcísio Vieira de Carvalho Neto; Carlos Eduardo Frazão; Rafael Nagime. (Org.). Reforma Política e Direito Eleitoral Contemporâneo. Estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux. 1ed. Ribeirão Preto: Migalhas, 2019, v. II, p. 445-466. ISBN: 9788553280186.

² Ex-Secretário de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Juiz Substituto do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (2017-2019). Professor convidado da Escola Judiciária Eleitoral Paulista do TRE/SP. Advogado.

³ Doutor e Mestre em Direito pela USP. Coordenador Pedagógico dos cursos de pós-graduação em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral e Diretor Executivo da Escola Judiciária Eleitoral Paulista do TRE/SP. Juiz Assessor de Gabinete no Tribunal Superior Eleitoral. Juiz de Direito/SP.

Sumário: 1. Introdução; 2. Justiça eleitoral e o processo civil eleitoral: uma resenha histórica sobre o efeito suspensivo dos recursos; 3. A processualística civil e sua aplicação no direito eleitoral; 4. Efeito suspensivo no recurso eleitoral, a execução provisória e o processo civil; 5. Considerações finais; Referências.

1. Introdução

A Justiça Eleitoral e a doutrina nacional, nas últimas duas décadas, têm debatido de maneira intensa sobre os limites da aplicação do processo civil no direito processual eleitoral, tarefa essa nada fácil para o hermenêuta diante das constantes alterações pelas quais passaram as leis processuais e em função de algumas iniciativas do Tribunal Superior Eleitoral que, com o objetivo de pacificar algumas interpretações, regulamentou sobre temas de natureza eminentemente processuais.

O estudo do Poder Judiciário Eleitoral e sua permanência dentre as instituições do país, ao longo de mais de oitenta anos, salvo breve hiato entre 1937 e 1945, nos revela que houve a cristalização de uma opção cultural que, como produto humano, sofreu mudanças históricas, principalmente quanto à sua finalidade. A Justiça especializada, além de exercer o importante papel de julgador das ações eleitorais que podiam resultar em cassação de registro, diploma ou de mandato eletivo, o fez com respeito aos direitos fundamentais e buscando a pacificação social. O diálogo do direito eleitoral com o processo civil trouxe os benefícios da discussão em torno da constitucionalização do processo e a retomada das interfaces deste com o direito material como resposta obrigatória estatal de garantir os direitos fundamentais, entre eles a soberania popular, bem como o devido processo legal.

Com o advento do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), a despeito do novo diploma ter pacificado antigos debates, não foram poucas as modificações introduzidas no sistema processual e que, à toda a obviedade, passaram a demandar novas e significativas reflexões no direito processual eleitoral.

É esse sistema processual que será objeto de nossos estudos. O termo processo eleitoral, neste trabalho, será utilizado no sentido do processo judicial cível eleitoral e não do procedimento utilizado na realização das eleições, como a organização e realização do pleito eleitoral. O processo jurisdicional civil eleitoral, no caso, o processo eleitoral, há de ser entendido como aquele que é instaurado e que se desenvolve perante órgão jurisdicional com a finalidade de resolver lides de natureza processual civil eleitoral.

Dentre os temas encontra-se o permanente debate entre a colisão de direitos fundamentais processuais e eleitorais, quais sejam: a duração razoável do processo, a celeridade dos processos eleitorais e a sua efetividade, a segurança jurídica e o respeito ao exercício do sufrágio.

No que toca ao debate sobre a necessidade ou não de se conceder efeito suspensivo aos recursos eleitorais, após algumas novidades trazidas pelo Código de Processo Civil, seguiu-se o rompimento da tradição da processualística eleitoral quando a Lei nº 13.165/2015, conhecida como “Minirreforma de 2015”, acabou por atribuir efeito suspensivo automático aos recursos ordinários que ataquem decisão de cassação do registro, do mandato ou do diploma.

Para muitos, cuidou-se de enorme retrocesso, na medida em que passou a existir a violação a dois princípios processuais importantes para o direito eleitoral, qual seja, a celeridade e efetividade das decisões e porque o art. 224, § 3º do Código Eleitoral ainda estabeleceu que a cassação há de redundar em novas eleições, mas desde que ocorra o

trânsito em julgado⁴, o que poderá propiciar em muitos casos a perda do objeto da demanda eleitoral, gerando a inefetividade do provimento jurisdicional.

Para outros, essas novas regras acabaram por garantir segurança jurídica e respeito às urnas, inclusive porque passaram a consolidar uma prática que já vinha sendo adotada pela Justiça Eleitoral, uma vez que os tribunais, na maioria das vezes, buscaram evitar o afastamento dos titulares dos cargos políticos, principalmente os majoritários, antes do trânsito em julgado da sentença, concedendo-se tutelas específicas nas ações cautelares, muitas delas ajuizadas perante instâncias superiores.

O foco deste trabalho se concentra, portanto, no debate sobre esse importante dilema, o tratamento do efeito suspensivo dos recursos eleitorais à luz do novo Código de Processo Civil e da alteração imposta ao Código Eleitoral pela minirreforma eleitoral de 2015. Alertamos aos leitores que, assim como ocorre usualmente nas obras coletivas, diante dos limites formais e temáticos, não foi possível dar um enfoque ampliado a abarcar todas as mudanças legislativas sobre o tema que é desenvolvido.

2. Justiça eleitoral e o processo civil eleitoral: uma resenha histórica sobre o efeito suspensivo dos recursos

Não há dúvida de que o desenvolvimento dos sistemas processuais esteve permanentemente e intimamente ligado à evolução do próprio Judiciário; seja da Justiça Comum, seja da Justiça Eleitoral. É evidente que o desenvolvimento desta decorreu também dos sistemas políticos e eleitorais vigentes. Vejamos, de forma sucinta, a evolução do sistema processual eleitoral, importante para a contextualização do tema que será desenvolvido.

No Brasil colonial, o país foi governado por uma monarquia vitalícia e hereditária exercida por Portugal. As vilas e cidades fundadas no território brasileiro acabaram por adotar uma organização política republicana (na esteira do que desenvolveu Maquiavel em sua célebre obra “O Espírito das Leis”, quando o autor se referiu ao sistema implantado em alguns vilarejos italianos), cujo governo local era formado por meio de escolhas de um grupo de populares. A eleição para os cargos e funções das repúblicas das vilas e cidades era disciplinada pelo Código Eleitoral da Ordenação do Reino.

Com a independência do Brasil, ocorrida formalmente em 25 de março de 1824, Dom Pedro I outorgou ao povo brasileiro a sua primeira Constituição política que dispôs sobre o sistema eleitoral em seus artigos 90 a 97. Segundo esta Carta, a escolha dos deputados e senadores da Assembleia Geral e dos membros dos Conselhos Gerais das Províncias dava-se por eleições indiretas⁵. A ideia de que o Poder Judiciário deveria ser responsável pelos trabalhos eleitorais e processar as lides eleitorais teve início no Império e ganhou força no século XIX, porque a Lei Saraiva, em 1881 delegou o alistamento de eleitores à magistratura⁶, função esta que restou ampliada pela Lei nº 3.139/1916, sancionada pelo Presidente da República Wenceslau Brás, quando se imputou ao Poder

⁴ Vide julgamento da ADI nº 5525, oportunidade em que o Supremo Tribunal Federal, por maioria, declarou a inconstitucionalidade da expressão “após o trânsito em julgado”.

⁵ FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro: Edição histórica organizada a partir de artigos publicados em Boletins Eleitorais dos anos de 1956 e 1957. 2ª edição. Revisada e alterada - Tribunal Superior Eleitoral Secretaria de Documentação e Informação, 2001.

⁶ Não se há de desconsiderar o fato de que no ano de 1890, o chefe do então governo provisório de Aristides Lobo acabou por publicar o Decreto nº 200-A que foi a primeira normativa eleitoral da República que acabou por estabelecer regras sobre a qualificação dos eleitores.

Judiciário todos os processos de preparo e organização do alistamento eleitoral a fim de resguardar a seriedade do processo eleitoral.

Ainda, no período do império brasileiro, a magistratura nacional acabou se fortalecendo com a sua estruturação e o delineamento das funções do Juiz, como bem lembrou Moacyr Amaral Santos⁷:

O novo sistema resulta da atribuição pelo governo imperial das funções judiciárias a funcionários do Estado, aos quais incumbia, por solicitação dos interessados, presidir e dirigir o processo, desde a sua instauração, proferindo a sentença e dando-lhe execução. Resulta, portanto, da criação do juiz oficial, em substituição do juiz privado do procedimento formulário. O juiz passou a ser um magistrado, um funcionário do Estado, no exercício de uma função pública, qual a de compor as lides, assegurando a paz social.

Quando o processo civil foi concebido à luz do liberalismo do século XIX, vigoravam os princípios da “não-intervenção” estatal nas relações entre particulares e do respeito à autonomia de vontade e, em função disso, cabia ao Juiz declarar apenas “as palavras da lei”. Com o desenvolvimento e estruturação do terceiro poder do Estado - o Judiciário - houve a necessidade de se regulamentar a sua administração e os procedimentos e, ainda, de ampliar as funções do magistrado, fomentado pelas exigências da nova sociedade que passou a exigir soluções dos conflitos sociais e das demandas contra a Administração Pública por uma autoridade pública investida de tutela jurisdicional que fosse efetiva.

No Brasil, em função da proclamação da República, a Constituição Federal de 1891 acabou por estabelecer que cada uma das antigas províncias, transformadas em Estado federado, teria competência para legislar sobre direito processual e para organizar a sua Justiça. O início da República brasileira trouxe o desejo de parte da sociedade de cortar o cordão umbilical com Portugal, razão pela qual foi intensa a produção legislativa e a estruturação do Judiciário no intuito de garantir que novos padrões de Justiça fossem instalados em nosso país. Não foi por outro motivo que, com o tempo, o Juiz se tornou, nas sociedades dos séculos XIX e XX, um permanente árbitro na composição de litígios, revestido de poderes a conduzir um processo judicial que haveria de ser legal, adequado e previsível.

No final do ano de 1920 houve uma ruptura institucional em nosso país e a principal bandeira levantada pelos movimentos sociais da época foi a moralização das eleições, mobilização que acabou por se intensificar em 1930. Em 1932, o primeiro Código Eleitoral Brasileiro (Decreto nº 21.076) acabou por criar a Justiça eleitoral para cuidar não só das atividades ligadas à gestão das eleições, mas também para julgar questões que envolviam matéria eleitoral. É certo que houve um hiato histórico com a extinção dessa Justiça especializada com a “Constituinte Polaca” (1937) até o advento do Decreto-Lei nº 7.586 (Lei Agamenon), que a restabeleceu (e outros períodos, com alguma perda de competência da Justiça Eleitoral, durante o regime militar). Entretanto, desde a Constituição de 1946, a consagração da Justiça Eleitoral tem se ampliado, em especial após o processo de redemocratização de nosso país (1987-1988).

Hodiernamente, a Constituinte Federal de 1988 estabelece em seu art. 14, § 9º, em conexão com os imperativos de qualidade da democracia e da boa administração pública, a proteção: da normalidade e legitimidade das eleições contra o abuso de poder,

⁷ SANTOS, Moacyr Amaral. Primeiras linhas de direito processual civil. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1981, p. 43.

da probidade administrativa e da moralidade para exercício do mandato (considerados neste caso os antecedentes do candidato).

Por derivar diretamente do ramo do direito constitucional, o direito eleitoral socorre-se dos princípios da especificidade, da supletividade e subsidiariedade para valer-se da aplicação das normas processuais civis nos procedimentos jurisdicionais eleitorais e, como não podia deixar de ser, nos recursos eleitorais, apesar de possuir regras específicas previstas no Código Eleitoral e em legislação esparsa e especial.

No quadro de divisão de funções entre os poderes da República, cabe ao Poder Legislativo a tarefa de legislar. Contudo, pela sua própria natureza, a lei deve ser concisa, deve ser formulada em termos gerais e abstratos para que possa se estender a todos os casos da mesma *fattispecie*. É certo que em algumas situações as leis não só autoaplicáveis ou são aplicadas supletivamente e dependem, nas hipóteses previstas em lei, da edição de um ato normativo que a complemente ou que lhe dê aplicabilidade.

No direito brasileiro, a distinção entre lei e regulamento não se restringe à origem ou superioridade hierárquica daquela sobre este. A diferença substancial reside no fato de que a lei pode criar normatividade que inove originariamente no ordenamento jurídico, ao passo que o regulamento não pode alterar a Lei, devendo tão somente fixar “as regras orgânicas e processuais destinadas a por em execução os princípios institucionais estabelecidos por lei, ou para desenvolver os preceitos constantes da lei, expressos ou implícitos, dentro da órbita, isto é, as diretrizes, em pormenor, por ela determinada”⁸.

Nessa linha, acentuou Oswaldo Aranha Bandeira de Melo no sentido de que “[o] regulamento tem limites decorrentes do direito positivo. Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada e a legislação em geral e as fontes subsidiárias a que ela se reporta”⁹. Ao tratar desse tema, afirmaram Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Murtires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco¹⁰ que:

Há delegação indevida quando se permite ao regulamento inovar inicialmente na ordem jurídica, atribuindo-lhe a definição de requisitos necessários ao surgimento de direito, dever, obrigação ou restrição (...) inovar quer dizer introduzir algo cuja preexistência não se pode deduzir conclusivamente da ‘lei regulamentada’, verificando-se inovação proibida toda vez que não seja possível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre algum não estavam estatuidos e identificados na lei regulamentada.

É evidente, pois, que a regulação não pode criar direitos, mas a sua existência não só poderá gerar a subsunção da norma, como também poderá viabilizar a aplicação da norma existente.

No nosso primeiro Código Eleitoral, o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, o seu artigo 103, § 3º, optou por conceder a discricionariedade ao juízo “a quo” para decidir quanto à concessão ou não do efeito suspensivo do recurso, ao dispor que:

§ 3º Ao tomar conhecimento do processo, sempre que o entenda conveniente, pode o Tribunal Regional atribuir efeito suspensivo ao recurso, dando ciência disso ao juiz recorrido.” (sic.)

⁸ BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. Princípios gerais de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 314.

⁹ BANDEIRA DE MELO, Oswaldo Aranha, op. cit., 1969, p. 319.

¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Murtires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p.868

Esta mesma redação foi mantida no art. 171, § 3º, da Lei nº 48, de 4 de maio de 1935 (segundo Código Eleitoral brasileiro) e no art. 115, § 3º, do Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945 (terceiro Código Eleitoral brasileiro).

Essa regra geral sobre os efeitos da apelação existia na sistemática processual civil. Anote-se que essa mesma discricionariedade do magistrado foi mantida, no regime jurídico do Código de Processo Civil de 1939, quando o seu art. 829 dispôs que “[s]e o devolutivos e suspensivos, ou somente devolutivos, os efeitos da apelação”. Portanto, no exercício do duplo grau de jurisdição, o próprio magistrado sentenciante declarava os efeitos em que a recebia (cf. art. 826).

Esta redação foi mantida inclusive pelo Decreto-lei nº 4.565/1942 que apenas ampliou as hipóteses de recebimento do recurso apenas no seu efeito devolutivo do rol do art. 830 (incisos I ao IV).

Somente em nosso quarto Código Eleitoral, portanto, com a entrada em vigor da Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950, é que o seu art. 156 estabeleceu categoricamente que os recursos eleitorais não teriam efeito suspensivo, tendo a legislação deixado de prever qualquer hipótese de exceção. Entretanto, paradoxalmente, o seu art. 166 estabeleceu que a execução de qualquer acórdão só poderia ser feita após o seu trânsito em julgado¹¹, ainda que o Tribunal Regional determinasse a realização de novas eleições.

Finalmente, o nosso quinto Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que ainda está em vigor, manteve a sistemática anterior e expressamente estabeleceu que os recursos eleitorais não terão efeito suspensivo (art. 257, *caput*).

Contrariamente a essa corrente de entendimento, o Código de Processo Civil, em seu art. 520, *caput*, incluiu o duplo efeito ao recurso de apelação como regra, acolhendo tese de que se deveria privilegiar a segurança jurídica e o duplo grau de jurisdição. Aliás, o duplo grau de jurisdição decorre, necessariamente, da existência de uma hipótese em que haveria necessidade de se “socorrer a mais alguém”. A sua origem no ordenamento civil provém do surgimento da apelação, em decorrência da *appellatio* do Direito Romano¹².

Com o surgimento da ideia de que seria necessário e adequado exigir-se, em determinados casos, a revisão da decisão judicial, a doutrina construiu um raciocínio jurídico sobre o chamado duplo grau de jurisdição. Seus principais contornos restaram solidificados com a publicização do direito processual e a importância atribuída aos direitos e garantias fundamentais, decorrentes das conquistas provenientes da Revolução Francesa, tanto é que encontramos diversas menções nas obras doutrinárias de que o

¹¹ Com exceção apenas às decisões condenatórias do Tribunal nas ações penais, quando então a execução deveria se iniciar imediatamente após a baixa dos autos (cf. art. 183).

¹² Na passagem do *ordo iudiciorum privatorum* para a *cognitio extra ordinem*, o processo romano sofreu grandes transformações, resultadas de um longo amadurecimento do sistema, evoluindo de maneira significativa em relação ao período anterior. Pode-se apontar, desde logo, a intervenção do Estado na atividade julgadora, sendo que o processo deixou de desenvolver-se em duas etapas para ter apenas uma instância, uma única unidade, em que a aplicação e o julgamento passaram a ser realizados por somente um magistrado público.

Nessa nova etapa, foi possível, pela primeira vez que as partes recorressem da decisão do magistrado, visando a uma revisão da sentença que, num primeiro momento, foi realizada pelo Imperador, que era a autoridade superior da Sociedade Romana da época, com poder, inclusive, para realizar reformas nas decisões precedentes (FARIAS, Doris Ghilardi. Duplo grau de jurisdição no Direito Processual Civil Brasileiro: Em busca da harmonia com os princípios da efetividade e da celeridade processual. Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2006. p. 63).

princípio do duplo grau de jurisdição teria raiz no direito romano e na Revolução Francesa.

Em nosso ordenamento jurídico, o duplo grau de jurisdição possui assento constitucional, mais especificamente, no “princípio do devido processo legal” (art. 5º, LV, CF), considerado pelos processualistas como um princípio constitucional implícito quando associado à ideia de um processo justo, considerando neste o plexo de atribuições dos tribunais. No processo eleitoral, da mesma forma, as partes têm garantido o seu direito de interpor o recurso específico que estiver previsto na lei, *verbi gratia* - nos arts. 257 a 282 do Código Eleitoral e nos arts. 102, II e III, 108, II, 120, § 3º e 4º da Constituição Federal.

Os recursos eleitorais, além de se submeterem aos princípios processuais constitucionais e aqueles fixados no novo Código, também estão submetidos aos princípios recursais específicos relativos ao processo eleitoral, dentre eles, os princípios da indisponibilidade ou da predominância do interesse público; da preclusão; da instrumentalidade das formas ou do aproveitamento dos atos processuais; e da vedação da restrição de direitos políticos de extrema importância e cuja interpretação sempre há de ser conformada com o princípio da duração razoável do processo. Aliás, este princípio, também conhecido como o da celeridade do processo eleitoral, cuida-se de garantia fundamental processual estabelecida no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, que fixa o direito *prima facie* a todos, no âmbito judicial e administrativo, de serem assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Evidente que esse direito torna-se definitivo quando há a subsunção de regras estabelecidas na própria legislação processual eleitoral ao caso concreto.

3. A processualística civil e sua aplicação no direito eleitoral

Embora não haja dúvida quanto à importância do direito processual no ramo do direito eleitoral, o fato é que não se desenvolveu em nosso país um sistema processual próprio. Não há autonomia científica em relação ao direito processual civil eleitoral – com o devido respeito àqueles que pensam de forma diferente. Há evidente sincretismo metodológico que muitas vezes acaba por dificultar até mesmo a sedimentação de determinadas premissas na aplicação das regras especiais aos processos eleitorais.

Como o regime jurídico processual eleitoral em vigor não possui instrumentos normativos suficientes que possam dispor sobre (quase) todos os incidentes processuais, a regra que tem sido adotada na doutrina especializada e pelo Tribunal Superior Eleitoral, órgão do Judiciário que unifica a interpretação das normas eleitorais e processuais eleitorais, tem sido no sentido de se aplicar, subsidiariamente, o Código de Processo Civil – CPC.¹³ Segue posição doutrinária a sintetizar a compreensão prevalente de que na ausência de norma regulamentadora no ordenamento jurídico-eleitoral utilizar-se-á o processo civil comum, *in verbis*¹⁴:

O direito processual civil fornece à processualística eleitoral valorosa contribuição, de maneira que se têm por aplicáveis, no processo e julgamento das ações eleitorais, inúmeros institutos previstos no Código de Processo Civil, de que são exemplos os atos de comunicação, os requisitos da petição inicial (aplicáveis à maioria das ações eleitorais), os pressupostos processuais, as condições de ação, o

¹³ ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 13ª ed., revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2012.

¹⁴ ALVIM, Frederico Franco. Curso de direito eleitoral. Curitiba: Juruá, 2016, p. 35.

juízo de julgamento conforme o estado do processo e as causas de extinção do processo com e sem julgamento do mérito.

Com o advento do novo Código de Processo Civil (2015) - resultado de intenso debate e trabalho havido em ambas as Casas Legislativas de nosso país, e que teve no Senado a coordenação do eminente Ministro Luiz Fux, ora homenageado - passamos a ter ampliados os debates sobre as hipóteses de sua aplicação aos processos eleitorais. Quando decorridos pouco mais de um ano da entrada em vigor deste Código, com o objetivo de estabelecer ao menos alguns parâmetros interpretativos sobre essa matéria, providencialmente o Tribunal Superior Eleitoral editou a sua Resolução nº 23.478/16, em 10 de maio de 2016¹⁵, que estabeleceu diretrizes gerais para a aplicação do novo Código, ao prever em seu artigo 2º que “em razão da especialidade da matéria, as ações, os procedimentos e os recursos eleitorais permanecem regidos pelas normas específicas previstas na legislação eleitoral e nas instruções do Tribunal Superior Eleitoral”.

Restou explicitado nela, ainda, que a aplicação das regras do novo Código de Processo Civil tem caráter supletivo e subsidiário em relação aos feitos que tramitam na Justiça Eleitoral, desde que haja compatibilidade sistêmica, e se enumeraram algumas dessas hipóteses. Por exemplo, o art. 14 e seu parágrafo único, da referida Resolução, previu expressamente a possibilidade de, no âmbito dos processos eleitorais, serem aplicadas as regras sobre tutela provisória, que passariam a ser autuados em classe processual própria.

Veja-se, neste sentido, o teor do v. acórdão do Tribunal Superior Eleitoral onde se reafirmou o posicionamento da Corte quanto ao uso subsidiário do novo Código de Processo Civil, a saber:

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. RECURSO ESPECIAL. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA. ART. 81 DA LEI Nº 9.504/97. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. INSURGÊNCIA. ART. 219 DO CPC. CONTAGEM DO PRAZO RECURSAL EM DIAS ÚTEIS. INAPLICABILIDADE NA JUSTIÇA ELEITORAL. RES.-TSE Nº 23.478/2016. INTEMPESTIVIDADE DO AGRAVO NOS PRÓPRIOS AUTOS. DESPROVIMENTO.

1. O agravo que visa destrancar o recurso especial deve ser interposto no tríduo legal, sob pena de não conhecimento. 2. A contagem de prazos em dias úteis, prevista no art. 219 do CPC/2015, não tem aplicação na Justiça Eleitoral, nos termos da Res.-TSE nº 23.478/2016. Precedentes desta Corte. 3. Na espécie, a decisão de inadmissão do recurso especial, proferida pelo presidente do Tribunal a quo, foi publicada no DJe de 29.9.2016 (quinta-feira) e o agravo foi interposto em 4.10.2016 (terça-feira), a revelar a sua intempestividade. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.” (TSE, AI nº 16-43.2015.6.19.0081–AgR em AI nº 1643 - Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJe 20/10/2017).

Se é certo, neste particular, que sobrevieram por parte de alguns profissionais da área, severas críticas à posição adotada pela Corte Superior quando a Resolução deixou de abarcar algumas das teses inovadoras instituídas pelo novo Código como, por exemplo, a contagem de prazos em dias úteis, a forma como se deu a definição do calendário eleitoral, e a não suspensão dos prazos, nos finais de semana ou feriados (art. 7º § 1º), essa Resolução nº 23.478/2016 do TSE, acabou por reafirmar as garantias processuais específicas da seara eleitoral, marcadas pelo regime diferenciado dos prazos e da organização do objeto cognoscível por meio da preclusão, e ratificou, o que pensamos ter sido muito importante, a preocupação da Colenda Corte no sentido de que fossem

¹⁵ Publicada no DJe de 15 de junho de 2016, na presidência do Ministro Dias Toffoli, esta normativa foi elaborada com importantes contribuições que foram apresentadas pelo Ministro Luiz Fux.

respeitados os princípios da celeridade e efetividade do processo eleitoral e da duração razoável do processo.

Conquanto tenha havido uma expectativa da possibilidade de se adotar mecanismos do NCPC que pudessem trazer maior racionalidade e uniformização de prazos e procedimentos ao processo eleitoral, este anseio restou afastado com esteio na especificidade do sistema eleitoral, a exigir dos eleitoralistas estrita atenção às suas próprias regras, que não se subsumirão, muitas vezes, à nova sistemática processual geral.

O questionamento que se coloca é: até que ponto essas regras processuais civis podem gerar efeitos no âmbito da execução provisória da sentença?

4. Efeito suspensivo no recurso eleitoral, a execução provisória e o processo civil

O *caput* do art. 257 do Código Eleitoral, como já salientado, estabeleceu como regra o efeito meramente devolutivo aos recursos eleitorais, tratando-se, portanto, de exceção dentro da sistemática processual civil que vigorava e que ainda vigora em nosso país. Para o saudoso processualista José Carlos Barbosa Moreira¹⁶, o “efeito comum e constante de todos os recursos, desde que admissíveis, é o de obstar, uma vez interpostos, ao trânsito em julgado da decisão. No direito brasileiro, a coisa julgada (material ou simplesmente formal - ao contrário do que pode parecer à vista do teor literal do art. 467, que só aquela se refere) jamais se constitui enquanto a decisão comporte algum recurso, seja qual for”.

Entretanto, a despeito da previsão expressa de que os recursos eleitorais não teriam efeito suspensivo, na interpretação do art. 257 do Código Eleitoral, inúmeras foram as decisões dos tribunais eleitorais em que foram concedidas tutelas suspensivas aos recursos ordinários ou até mesmo aos especiais, que foram proferidas inclusive pelo Colendo Tribunal Superior Eleitoral. Portanto, as Cortes passaram a tratar os casos de forma pontual e específica, avaliando os argumentos apresentados pelas partes e pelo Ministério Público no caso concreto (“caso a caso”), como se vê do seguinte julgado, *verbi gratia*:

[...]

3. São imediatos os efeitos da decisão proferida em sede de ação de impugnação de mandato eletivo, aguardando-se apenas a publicação, não incidindo os arts. 216 do Código Eleitoral e 15 da LC nº 64/1990.

4. Empossado o segundo colocado, a prudência determina seja aguardada a apreciação do recurso especial, sob pena de se criar instabilidade no município.

Agravo Regimental conhecido, mas desprovido.” (TSE, MC 1.833, Rel. Ministro José Gerardo Grossi, DOU de 28/6/2006)

A jurisprudência, inclusive, evoluiu no sentido de se conceder tutelas suspensivas para negar, ainda que temporariamente, a eficácia da decisão que cassava mandato eletivo até o pronunciamento do órgão *ad quem*, inclusive quando tivessem sido ofertados embargos declaratórios. Nesse sentido, *vide*:

MANDADO DE SEGURANÇA. AIME.

1. A jurisprudência do TSE é no sentido de que deve ser evitada a mudança de titular do cargo de Prefeito, sem que exista sólida base jurídica a justificar.

¹⁶ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Comentários ao Código de Processo Civil. v. 5. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 256 e 265.

2. Acórdão que examinou abuso de poder político no curso da AIME e que demonstrou ser instável a prova de que o candidato tenha praticado ou consentido com ato descrito no art. 41-A da Lei nº 9.504/97. Sentença pela improcedência do pedido. Acórdão que a reformou.
3. Recurso especial intentado contra o acórdão proferido em AIME. Efeito suspensivo que lhe foi concedido em sede de medida cautelar.
4. Segurança procedente para garantir ao impetrante o direito de permanecer no cargo de Prefeito até o julgamento definitivo da AIME.” (Mandado de Segurança nº 3584, Relator Min. José Augusto Delgado, DJ de 29/02/2008)

Mandado de segurança. Decisão regional. Ação cautelar. Indeferimento. Liminar. Sustação. Efeitos. Sentença. Procedência. AIME. Precedente.

1. Conforme já decidido por esta Corte Superior no Mandado de Segurança nº 3.630, relator Ministro José Delgado, recomenda-se aguardar o pronunciamento de Tribunal Regional Eleitoral em face de recurso interposto contra decisão de primeiro grau que julgou procedente ação de impugnação de mandato eletivo.
2. Esse entendimento consubstancia uma segurança mínima, reclamando-se, pelo menos, o pronunciamento do órgão revisor. Agravo regimental provido a fim de deferir a liminar assegurando aos impetrantes o exercício dos cargos majoritários. (TSE, Mandado de Segurança nº 3785, Relator Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, j. em 5/6/2008)

MANDADO DE SEGURANÇA. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. DECISÃO DE JUIZ ELEITORAL QUE DETERMINA, IMEDIATAMENTE, CUMPRIMENTO DE DECISÃO QUE JULGA PROCEDENTE AIME. NECESSIDADE DE SE AGUARDAR A PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO, INCLUSIVE DOS

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO, REFERENTES AO RECURSO INTERPOSTO PELOS VENCIDOS PARA O TRE. AGRAVO REGIMENTAL PREJUDICADO.

1. Concessão de mandado de segurança para emprestar efeito suspensivo a recurso interposto contra decisão de primeiro grau que julgou procedente AIME.
2. Sem amparo legal o posicionamento do Tribunal Regional Eleitoral que, em sede de medida cautelar, negou efeito suspensivo ao recurso ordinário interposto contra a decisão de primeiro grau que considerou procedente a AIME e determinou, imediatamente, a cassação da Prefeita e do Vice-Prefeito.
3. Existência de direito líquido e certo a proteger os impetrantes.
4. Entendimento jurisprudencial de que a AIME, quando considerada procedente, deve produzir efeitos imediatos a partir da publicação do acórdão emitido pelo TRE, incluindo-se embargos de declaração, se for o caso, salvo ocorrência de trânsito em julgado no primeiro grau.
5. Mandado de Segurança concedido para assegurar a permanência dos impetrantes nos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito até que o recurso já interposto contra o julgamento de primeiro grau seja julgado e publicado o acórdão, inclusive, dos embargos de declaração.
6. Agravo regimental prejudicado. (TSE, Mandado de Segurança nº 3630, Relator Min. José Augusto Delgado, DJ de 10/03/2008)

Essa tendência a garantir maior estabilidade às relações jurídicas decorrentes das eleições, em especial, quando indeferido o registro de candidatura ou decretada a perda ou cassação do mandato, acabou por se refletir na minirreforma eleitoral aprovada em 2015. A Lei nº 13.165/15 acabou por revogar o parágrafo único do art. 257 e incluiu o § 2º, pelo qual estabeleceu importantes exceções ao enunciado normativo do seu *caput*, ao dispor que será recebido pelo tribunal competente, com efeito suspensivo automático, o recurso ordinário interposto contra decisão proferida por juiz eleitoral ou por Tribunal Regional Eleitoral que resulte em cassação de registro, afastamento do titular e perda do mandato eletivo.

Anote-se ainda que, em analogia ao sistema que confere efeito suspensivo imediato às decisões de cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo, também tem o efeito suspensivo automático as decisões dos Regionais que cassarem diploma de Deputados, Senadores e Governadores.

Muitas vezes se levantaram contra esse dispositivo. Em importante trabalho doutrinário, o eleitoralista Luis Fernando Casagrande Pereira, pregando a ocorrência de severo retrocesso, afirmou:

A reforma operada pela Lei 13.165/2015, com a postecipação do momento da eficácia da decisão e vinculação da realização de novas eleições ao trânsito em julgado, reduziu a efetividade da tutela jurisdicional eleitoral. Trata-se de um péssimo incentivo ao agir racional dos políticos que cogitam abusar das eleições. O julgador deve se conformar com o retrocesso legislativo? Em nenhuma hipótese. O juiz eleitoral deve ‘se postar para que os direitos sejam efetivamente tutelados’ (referindo-se à obra de Luiz Guilherme Marinoni). Por tal razão, a efetividade da tutela jurisdicional depende do manejo inteligente das técnicas processuais apresentadas pelo NCPD (como está nesse texto)¹⁷.

Outros autores, como Gustavo Severo e Humberto Chaves¹⁸ defenderam a correção da norma ao mencionar que a reforma, inspirada pela ideia de evitar as sucessivas alternâncias de poder, optou por prever o efeito suspensivo a essas hipóteses.

Com o devido respeito às vozes dissidentes, pensamos que andou bem o legislador ao prever as exceções elencadas no § 2º do art. 257 do Código Eleitoral. Vejamos.

Não se vislumbra existir inconstitucionalidade nessa modificação legislativa. Tanto é que o Ministério Público, quando da propositura das ADI’s 5525 e 5619 não colocou em xeque o referido dispositivo. Limitou-se, no entanto, no ponto que nos importa, a sustentar a inconstitucionalidade do art. 224, § 3º da Lei nº 13.165/2015, ao afirmar que a exigência do trânsito em julgado para a realização de novas eleições seria uma espera “exagerada e desproporcional em face da gravidade das condutas que autorizam a cassação de diploma e de mandato”.

O exemplo dado pela Procuradoria-Geral da República foi a seguinte: se o Tribunal Superior Eleitoral já julgou todos os recursos sobre uma determinada causa e somente se está a aguardar o julgamento de recurso extraordinário, não haveria sentido em não se realizar novas eleições quando o apelo extraordinário não possui efeito suspensivo. O debate se restringiu, portanto, à existência ou não de desproporcionalidade (a importar na inconstitucionalidade da opção legislativa) na escolha do momento para a

¹⁷ Op. Cit., p. 71.

¹⁸ SEVERO, Gustavo; CHAVES, Humberto. “A reforma eleitoral de 2015 – breves comentários à Lei nº 13.165/2015”. In, Revista Brasileira de Direito Eleitoral. Belo Horizonte, ano 7., nº 13., jul./dez.2015, p. 118.

execução dos efeitos da decisão de cassação ou de perda do mandato para se iniciar nova eleição.

A Suprema Corte de nosso país acabou, em 8 de março de 2018, por concluir o julgamento da ADI 5525 e os ministros, por maioria, declararam a inconstitucionalidade da expressão “a trânsito em julgado”, prevista no §3º do artigo 224 do Código Eleitoral, tendo o Plenário confirmado que havia uma evidente irrazoabilidade, uma desproporcionalidade a ensejar a procedência parcial da ação. Bem lembrou o Ministro Luiz Fux, em sua antecipação de voto, um exemplo esclarecedor: que se a sociedade tivesse de aguardar a realização de novo pleito majoritário municipal até a ocorrência do “trânsito em julgado do recurso”, o Presidente da Câmara acabaria em muitos casos por governar o Município, resultando até mesmo no que ele denominou de “sistema parlamentarista à brasileira”. Assim, concluído o processo na Justiça Eleitoral, decidiu-se que a nova eleição pode ser realizada, nos casos especificados na referida lei, ainda que não tenha havido o “trânsito em julgado” do acórdão que indefere o registro, cassa o diploma ou decreta a perda do mandato.

A questão aqui, à toda evidência, não se limita ao debate quanto à ocorrência ou não de efeito suspensivo ao recurso ordinário. A regra do art. 257, § 2º do Código Eleitoral se mostra hígida (para todos os pleitos – majoritários ou proporcionais). A discussão sobre esse tema, entretanto, ainda não se encerrou no que toca ao momento em que se pode executar provisoriamente¹⁹ – de forma antecipada ou evidenciada – a decisão que importa em cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito para cargo majoritário.

Por oportuno, retornando ao tema do efeito suspensivo dos recursos, importante se faz lembrar que o projeto do NCPC restou aprovado no Senado Federal de forma definitiva, após a aprovação/revisão pela Câmara dos Deputados que alterou pontos, chamados de cruciais pela Comissão de Juristas que apresentaram o projeto do NCPC. Os diversos textos produzidos no Senado e na Câmara, no curso da tramitação do projeto, evidenciaram a existência de discussão, no âmbito do Poder Legislativo, sobre a necessidade de alteração da regra geral do efeito suspensivo do recurso de apelação.

¹⁹ *V.g.*, o Tribunal Superior Eleitoral de 29 de maio de 2018, ao julgar um agravo (AI 28177/AgR no AI 28177, Rel. Min. Luís Roberto Barroso), “o plenário parece ter modificado esse entendimento, indicando que a realização de novas eleições deveria ocorrer após o encerramento das instâncias ordinárias, salvo a concessão de medida cautelar pelo TSE. Eis trecho do voto do eminente Relator: ‘em momento anterior, em caso diverso, eu interpretei uma posição do Supremo como exigindo a prévia manifestação do TSE para que se realizassem eleições suplementares – o que de resto nós estamos manifestando agora. Mas, devo dizer que repensando a matéria, eu passei a entender que a decisão do Tribunal Regional Eleitoral é suficiente para a realização de eleições suplementares ou para o início das providências porque evidentemente por medida cautelar se pode chegar ao TSE e se o TSE entender que é plausível o argumento que inviabilizará as eleições suplementares, pode-se conceder a cautelar. E, com isso, eu estou aderindo a uma jurisprudência já antiga do TSE. É só para justificar porque em outro caso eu concedi, mas estou revendo essa posição’. Portanto, A posição atual do TSE firmou-se no sentido de que não se deve aguardar nem mesmo o julgamento dos embargos declaratórios, na instância ordinária, para que se dê o afastamento do titular cassado. Em oposição a essa posição do TSE, cabe registrar que o Min. Ricardo Lewandowski e o Min. Gilmar Mendes defeririam liminares para que se aguardasse o julgamento dos embargos declaratórios, antes da execução da decisão de cassação, nos casos dos governadores dos estados do Amazonas e de Tocantins (STF, AC 4.342 e Pet 7.551)” (SILVEIRA, Marilda. “A volta da conclusão de que não foi: novas eleições, cassação e ADI 5525”. *In*, JOTA, Opinião e Análise. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/e-leitor/conclusao-eleicoes-cassacao-04062018>. Acesso em 12.6.2018.

A discussão legislativa teve origem no que há muito tem sido defendido por parte da doutrina²⁰ no sentido de se tornar regra a execução imediata da sentença, mediante a abolição do efeito suspensivo da apelação. Nesse cenário, o texto inicial originário do Senado Federal (PL 166/10), fruto do trabalho intenso da Comissão de Juristas, presidida pelo eminente Ministro Luiz Fux, estabeleceu que os recursos, incluindo-se o de apelação, não impediriam a eficácia da decisão, a qual poderia ser suspensa pelo relator se demonstrada a probabilidade de provimento do recurso ou, sendo relevante a fundamentação, houvesse risco de dano grave ou difícil reparação.

Inclusive, o Ministro Luiz Fux, em brilhante discurso apresentado no Senado Federal em 2014, por ocasião da aprovação do texto do novo CPC em 2014, sustentou ser imperiosa a necessidade de termos no país uma Justiça ágil, que garanta todas as cláusulas pétreas constitucionais sem prejudicar a duração razoável dos processos. Sua Excelência afirmou ainda, no referido discurso, que o processo civil brasileiro é “preche de formalidade”, que precisa ser simplificado por contemplar atualmente “uma prodigalidade recursal inigualável”, quando comparado aos sistemas processuais dos demais países, na medida em que o Brasil “consagra uma litigiosidade desenfreada impedindo que os tribunais possam se desincumbir da sua prestação de justiça num prazo razoável”²¹.

Portanto, naquela ocasião em que se iniciaram os debates para a promulgação de um novo Código de Processo Civil, adotou-se o entendimento pela inversão da regra do CPC de 1973, referente ao efeito suspensivo do recurso de apelação. Entretanto, após intensos debates, e de forma democrática, o nosso legislativo federal não aprovou a modificação, ou seja, não obstante o texto aprovado no Senado apontasse para a eliminação do efeito suspensivo para a apelação (como regra), diferentemente da proposição originária, o Congresso Nacional manteve a regra atual de suspensividade *ope legis* dos efeitos da sentença.

É certo, portanto, que o legislador fez uma opção e isso há de ser respeitado. Também pensamos ter sido correta a opção, neste ponto, da minirreforma eleitoral de 2015.

Há que se considerar que, em nome da segurança jurídica e da estabilidade das relações – em especial, as públicas, como são as que decorrem juridicamente da posse de nossos eleitos aos cargos proporcionais e majoritários - a opção pela instituição de efeito suspensivo ao recurso ordinário foi uma escolha adequada, razoável e proporcional às situações estabelecidas na norma.

Aliás, consigne-se que a simples eliminação do efeito suspensivo dos recursos ordinários, por si só, não solucionará o problema da morosidade dos processos. Em muitos casos, pelo contrário, poderá importar em sobrecarga de feitos, na medida em que o sistema processual prevê a possibilidade – em virtude das medidas de urgência previstas em nosso ordenamento – de se conceder uma tutela suspensiva a esses recursos. Nessa linha de raciocínio, aliado aos julgados acima mencionados, o jurista Flávio Luiz Yarshell assim sustentou:

No CPC 2015, a disciplina do que até então se convencionara tratar de tutela de urgência sofreu consideráveis alterações de sistematização (...) A supressão das medidas cautelares típicas ou nominadas deu lugar à

²⁰ “Um sistema que trabalha com a possibilidade de antecipação dos efeitos da sentença de mérito e que não admite a execução imediata da sentença, ao menos em que a tutela antecipatória é admitida, é, no mínimo, contraditório” (MARINONI, Guilherme Luiz, Tutela antecipatória, julgamento antecipado e execução imediata da sentença. São Paulo: RT, 1998, p. 184).

²¹ Discurso no Ministro Luiz Fux no Senado Federal - Agência Senado 16/12/2014, 20h30 - atualizado em 17/12/2014, 00h14.

previsão genérica do art. 301 do CPC, aplicável ao processo eleitoral. De outra parte, a nova disciplina sobre a estabilização da tutela antecipada (CPC, art. 304) até poderia ser invocada no processo eleitoral por se tratar de mecanismo a serviço da aceleração da prestação jurisdicional, compatível com a ênfase que se dá ao escopo social da jurisdição na Justiça especializada. Contudo, a disciplina da revisão ou de desconstituição do provimento estabilizado (§§ 5º e 6º) é decididamente incompatível com a especialidade do processo eleitoral e, portanto, não se afigura possível invocar a nova regra pela metade²².

Portanto, como anteriormente sustentado, o sistema acabaria – ainda que eliminada a regra do efeito suspensivo aos recursos ordinários – por sobrecarregar os Tribunais com enorme volume de “pedidos de antecipação de tutela ou medida cautelar” pugnando pela concessão de efeito suspensivo a esses recursos, a fim garantir a almejada apreciação pelo Tribunal *ad quem*, sem que se desse a execução imediata da sentença. Negar essa consequência importaria em um natural “fechar de olhos” para a realidade.

Não se está a olvidar que, quando do advento do novo Código de Processo Civil de 2015, os doutrinadores passaram a defender uma compreensão de que esta legislação haveria de garantir a eficácia das decisões de primeiro grau, admitindo a retirada excepcional do efeito suspensivo do recurso de apelação somente quando absolutamente necessário e presentes os pressupostos da antecipação da tutela (art. 1.012, § 1º, V, do NCPC), inclusive nos processos eleitorais²³. Entretanto, retomando os argumentos acima expostos, podemos inferir que a consequência prática da adoção deste procedimento seria a profusão de debates processuais desnecessários.

A evidência deste resultado é facilmente detectável. Veja-se que mesmo tendo a minirreforma estabelecido, em 2015, as hipóteses de concessão de efeitos suspensivos automáticos, ainda assim têm os tribunais concedido tutelas suspensivas por meio de diversos instrumentos processuais. Seguem alguns exemplos de acórdãos de julgamentos de ações cautelares que tramitaram perante Cortes Regionais, proferidos após a entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015:

TUTELA CAUTELAR. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO ELEITORAL. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA TUTELA CAUTELAR. Para a concessão da tutela cautelar ou antecipada dispõe o caput do art. 300 do NCPC, "a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo." Dois são, portanto, os requisitos previstos na nova sistemática da tutela de urgência no NCPC: a probabilidade do direito e perigo do dano/risco ao resultado útil do processo. Sem adentrar no mérito da ação, a cassação (ou indeferimento) de registro e diploma, com afastamento imediato do cargo, são sanções de notória gravidade e precisam estar apoiadas em provas conclusivas e incontroversas, sendo certo que o § 2º do art. 258 do Código Eleitoral prevê o efeito suspensivo a recurso interposto contra sentença que cassa registro de candidatura. Revela-se presente o perigo do dano, já que o MM. Juiz Eleitoral determinou o afastamento da requerente do cargo de Vereador e da função de Presidente da Câmara Municipal.

²² YARSHELL, Flávio Luiz. “O novo Código de Processo Civil e o processo eleitoral”. In, CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de Carvalho; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante. Direito Eleitoral: aspectos materiais e processuais. São Paulo: Migalhas, 2016, p. 160 e 161.

²³ Pereira, Luiz Fernando Casagrande. “Cassação de Mandato, o Novo Efeito Suspensivo Automático do Código Eleitoral e a Tutela de Evidência do NCPC”. In, Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Curitiba, nº 7, 2016, p. 58. Disponível em <http://www.pge.pr.gov.br/arquivos/File/Artigo2.pdf>. Consulta em 12.6.18.

PROCEDÊNCIA DO PEDIDO PARA ATRIBUIR EFEITO SUSPENSIVO AO RECURSO ELEITORAL interposto nos autos do processo nº 156-11.2016, até seu julgamento pelo plenário deste Tribunal Regional, confirmando-se a decisão liminar já concedida. (TRE-MG, autos nº 287-98.2017.613.0000 - AC – Ação Cautelar nº 28798 - São Sebastião da Vargem Alegre/MG - Rel. João Batista Ribeiro, DJeMG de 06/11/2017 – destaques nossos)

AÇÃO CAUTELAR. PEDIDO LIMINAR. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO ELEITORAL. AIJE. CASSAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA NA SENTENÇA. NEGATIVA DE EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. RECURSO COM EFEITO SUSPENSIVO. ART. 257, § 2º, DO CÓDIGO ELEITORAL. PROBABILIDADE DE PROVIMENTO DO RECURSO. RISCO DE DANO IRREVERSÍVEL. DEFERIMENTO DA MEDIDA LIMINAR. 1. Periculum in mora decorrente da possibilidade de que o requerente não tome posse, no dia 1º de janeiro de 2017, no cargo para o qual foi eleito, sendo evidente a urgência em razão da proximidade do início do recesso judiciário. 2. Quanto ao fumus boni iuris, estabelece o § 2º do art. 257 do Código Eleitoral, incluído pela Lei 13.165/15, que o recurso ordinário interposto contra decisão proferida por juiz eleitoral ou por Tribunal Regional Eleitoral que resulte em cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo será recebido pelo Tribunal competente com efeito suspensivo. 3. Tal dispositivo foi incluído como exceção expressa à regra geral contida no caput do art. 257, segundo a qual os recursos eleitorais não possuem efeito suspensivo. É nítida, portanto, a intenção legislativa de retirar a eficácia imediata das decisões em tais hipóteses, o que, ao menos em uma primeira análise, mostra-se incompatível com o instituto da antecipação dos efeitos da tutela, até porque há, em tais situações, o que se chama de risco de dano reverso, o qual, a princípio, afasta a possibilidade de concessão de tutela antecipada, a teor do disposto no art. 300, § 3º, do CPC. 4. Soma-se a isso a probabilidade de que o recurso interposto pelo ora requerente seja provido por esta Corte para anular a sentença, em razão da impossibilidade de julgamento antecipado da lide quando há necessidade de dilação probatória. Jurisprudência do TSE. 5. Concessão da medida liminar pleiteada, suspendendo-se os efeitos da sentença proferida pelo Juízo da 149ª Zona Eleitoral na AIJE 361-62 até o julgamento da presente ação cautelar e determinando-se, conseqüentemente, a imediata expedição do diploma do requerente. Por maioria, concedeu-se a medida liminar, nos termos do voto do relator. Vencido o desembargador eleitoral Herbert Cohn. (TRE-RJ, autos nº 496-36.2016.619.0000- AC, Ação Cautelar nº 49636 - Guapimirim/RJ - Rel. Marco José Mattos Couto, DJeRJ de 19/12/2016 – destaques nossos).

No sistema processual eleitoral, assim como ocorre no processo civil, existe a regra de que as decisões prolatadas em sede recursal podem ser combatidas pela via do recurso especial, os quais são desprovidos de efeito suspensivo imediato, como ocorre com os extraordinários e, para o debate em relevo, vale anotar que o novo Código de Processo Civil, em seu artigo 1.029, § 5º, possibilitou ao recorrente obter a concessão do efeito suspensivo, desde que observados os seguintes procedimentos: “[o] pedido de concessão de efeito suspensivo a recurso extraordinário ou a recurso especial poderá ser formulado por requerimento dirigido: I – ao tribunal superior respectivo, no período compreendido entre a publicação da decisão de admissão do recurso e sua distribuição,

ficando o relator designado para seu exame prevento para julgá-lo; II - ao relator, se já distribuído o recurso; III – ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, no período compreendido entre a interposição do recurso e a publicação da decisão de admissão do recurso, assim como no caso de o recurso ter sido sobrestado, nos termos do art. 1.037.”

Ademais, como se sabe, uma vez transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido (art. 15 - redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010). No entanto, há mecanismo processual que viabiliza a concessão de efeito suspensivo, muitas vezes pela via reflexa, a recurso pelo órgão colegiado do tribunal superior, nas hipóteses do art. 26-c/c art. 1º, I, “d”, “e”, “h”, “j”, “l” e “n”. Segue a regra da LC nº 64/1990 a ser aplicada pela Lei da Ficha Limpa:

Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas d, e, h, j, l e n do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso. (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

Anote-se, por curiosidade, que não há previsão de efeito suspensivo para as demais hipóteses previstas na lei complementar, inclusive e, de forma curiosa, a da alínea ‘p’, que prevê como hipótese de constituição da inelegibilidade quando a pessoa física ou os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais, por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, acabam por serem condenados.

5. Considerações finais

O fato é que a minirreforma eleitoral de 2015 teve inspiração na ideia de que se deve evitar as sucessivas alternâncias de poder no contexto representativo, nas situações *sub judice*, e por isso trouxe importante inovação ao art. 257 do Código Eleitoral, ao inserir hipóteses de aplicação automática de efeito suspensivo para os recursos ordinários protocolados em face de “decisão proferida por juiz eleitoral ou por Tribunal Regional Eleitoral que resulte em cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo” (§2º).

Esta inovação explicitou também que esses recursos ter o preferência sobre quaisquer outros processos, ressalvados os de *habeas corpus* e de mandado de segurança (art. 257, §3º), a viabilizar por sua vez o adequado andamento célere dos recursos.

Esses dispositivos restaram incluídos no ordenamento processual eleitoral, ainda como exceção expressa à regra geral, segundo a qual os recursos eleitorais não possuem efeito suspensivo. É nítida, por conseguinte, a intenção dos enunciados normativos de retirar a eficácia imediata das decisões em tais hipóteses a possibilitar, no nosso sentir, uma maior estabilização ao processo eleitoral.

No direito eleitoral, essa manifestação do inconformismo pelo sucumbente se apresenta de forma mais acirrada, mais determinada, pois ao gravame processual soma-se o aspecto político da questão, embebido ainda pelas paixões da política, pela disputa pelo poder, e pelo (des)prestígio político do sucumbente. Evidente, portanto, que a opção do legislador teve como objetivo principal a redução de danos processuais e mesmo

políticos, garantindo-se com isso maior segurança jurídica e, em algumas situações, o respeito ao resultado das urnas.

Não se nega que o oferecimento de um recurso, no processo eleitoral, pode importar em algo além do que o simples exercício do duplo grau de jurisdição. Essa prática poderá, por exemplo, transformar-se em meio de procrastinação a objetivar uma futura perda do interesse processual ou do objeto de uma ação eleitoral, tudo com o mote de tornar ineficaz o exercício adequado da jurisdição.

Por outro lado, não há que se olvidar que algumas ações e até mesmo os recursos interpostos de má-fé (de forma espúria) poderão prestar-se a alterar indevidamente o resultado das urnas, a desvirtuar a verdadeira natureza jurídica do recurso como meio de revisão de uma decisão.²⁴

Em ambos os casos, a Justiça Eleitoral possui instrumentos suficientes para coibir os abusos processuais e os seus membros devem exercer esse papel fiscalizatório de forma implacável. Aliás, nos pareceu muito adequada a reflexão e voto apresentados pelo eminente Ministro Dias Toffoli no julgamento da ADI nº 5619, quando Sua Excelência sugeriu que constasse do julgamento que a Advocacia-Geral da União deveria realizar as cobranças judiciais de todo o prejuízo causado por aquele que deu causa à realização de nova eleição em qualquer uma das hipóteses previstas no art. 224, §§ 3º e 4º do Código Eleitoral, bem como em situações similares.

O fato é que, concluindo, não podemos deixar de considerar que toda a ordem eleitoral tem por fim último proteger a própria democracia. De tal modo que a observância do princípio republicano no direito eleitoral deve importar no efetivo afastamento de práticas abusivas nas eleições a garantir a isonomia dos pleitos. A aplicação adequada da técnica processual, o aparelhamento judiciário, a exigência de que os prazos sejam efetivamente cumpridos, inclusive aqueles judiciais, e o respeito aos princípios processuais a que foram referidos neste trabalho, em especial, da celeridade processual e da efetividade pela segurança processual são, sem sombra de dúvidas, componentes essenciais para o atingimento daquilo que se aguarda, qual seja, o respeito ao resultado do sufrágio e a legitimidade das eleições em nosso país.

Referências

ALVIM, Angélica Arruda; ASSIS, Araken de; ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão (Coord.). Comentários ao Código de Processo Civil. Saraiva: São Paulo, 2016.

ALVIM, Frederico Franco. Curso de direito eleitoral. Curitiba: Juruá, 2016.

ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. Princípios gerais de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de Carvalho; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante. Direito Eleitoral: aspectos materiais e processuais. São Paulo: Migalhas, 2016.

²⁴ Segundo Eduardo Couture: “*Recurso* quiere decir, literalmente, regress al punto de partida. Es un recorrer, correr de Nuevo, el camino ya echo. Jurídicamente la palabra denota tanto el recorrido que se hace nuevamente mediante otra instancia, como el medio de impugnación por virtud del cual se re-corre el proceso.” COUTURE, E. J. Fundamentos del derecho procesal civil. Ediciones Depalma. Buenos Aires. 1990, p. 340.

COUTURE, E. J. *Fundamentos del derecho procesal civil*. Ediciones Depalma: Buenos Aires, 1990.

FARIAS, Doris Ghilardi. Duplo grau de jurisdição no Direito Processual Civil Brasileiro: em busca da harmonia com os princípios da efetividade e da celeridade processual. Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2006.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro: edição histórica organizada a partir de artigos publicados em Boletins Eleitorais dos anos de 1956 e 1957. Revisada e alterada. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral Secretaria de Documentação e Informação, 2001.

FUX, Luiz. Discurso. Senado Federal - Agência Senado 16/12/2014, 20h30 - atualizado em 17/12/2014, 00h14.

FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. Novos paradigmas do direito eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, André Vasconcelos; OLIVEIRA JR. Zulmar Duarte. Teoria Geral do Processo - Comentários ao CPC 2015. São Paulo: Método, 2016.

GOMES, José Jairo. Recursos Eleitorais. São Paulo: Atlas, 2016.

GUILHERME, Walter de Almeida; KIM, Richard Pae; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da (Coord.). Direito Eleitoral e Processual Eleitoral: temas fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

KIM, Richard Pae; CAMPOS, Marcelo Vieira. O efeito suspensivo dos recursos sob a ótica da Minirreforma Eleitoral de 2015 e do novo Código de Processo Civil. In: Tarcísio Vieira de Carvalho Neto; Carlos Eduardo Frazão; Rafael Nagime. (Org.). Reforma Política e Direito Eleitoral Contemporâneo. Estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux. 1ed. Ribeirão Preto: Migalhas, 2019, v. II, p. 445-466.

MARINONI, Guilherme Luiz. Tutela antecipatória, julgamento antecipado e execução imediata da sentença. São Paulo: RT, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Moura; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Comentários ao Código de Processo Civil. v. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande. “Cassação de Mandato, o Novo Efeito Suspensivo Automático do Código Eleitoral e a Tutela de Evidência do NCPC”. In, Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Curitiba, nº 7, 2016, p. 37 a 77. Disponível em <http://www.pge.pr.gov.br/arquivos/File/Artigo2.pdf>. Consulta em 12.6.18.

SANTOS, Moacyr Amaral. Primeiras linhas de direito processual civil. v. 1. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1981.

SEVERO, Gustavo; CHAVES, Humberto. “A reforma eleitoral de 2015 – breves comentários à Lei nº 13.165/2015”. In, Revista Brasileira de Direito Eleitoral. Belo Horizonte, ano 7., n. 13., jul./dez.2015, p. 81 a 120.

SILVEIRA, Marilda. “A volta da conclusão de que não foi: novas eleições, cassação e ADI 5525”. In, JOTA, Opinião e Análise. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/e-leitor/conclusao-eleicoes-cassacao-04062018>. Acesso em 12.6.2018.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. Elementos de direito eleitoral. São Paulo: Saraiva, 2015.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Novo Código de Processo Civil Comparado - Artigo por Artigo. São Paulo: RT, 2016.

YARSHELL, Flávio Luiz. “O novo Código de Processo Civil e o processo eleitoral”. *In*, CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de Carvalho; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante. Direito Eleitoral: aspectos materiais e processuais. São Paulo: Migalhas, 2016, p. 155 a 166.

Os imperativos de conformidade no uso de recursos do fundo partidário pelos Partidos Políticos: desafios e oportunidades

Compliance imperatives for Political Parties on accessing the Political Fund: challenges and opportunities

Caio Magri¹

Guilherme Amorim Campos da Silva²

Resumo

O artigo apresenta um resgate histórico da evolução dos partidos políticos a partir da legislação brasileira, destacando principalmente a questão relativa ao seu financiamento. Além disso, demonstra os resultados de pesquisa realizada juntos aos fornecedores de serviços e produtos dos partidos, jogando luz sobre a (falta de) conformidade. O objetivo é discutir novas regras para esse tipo de contratação, considerando contrapartidas de utilização dos recursos públicos advindos do fundo eleitoral e dos fundos partidários, baseadas em critérios mínimos de conformidade na contratação de fornecedores. O artigo propõe novos caminhos na legislação que levam a melhor alocação desses recursos e a consequente redução dos riscos de desvios.

Palavras-chave: Conformidade; Partido político; Financiamento; Recursos públicos; Fornecedores.

Abstract

The article presents a historical review of the evolution of political parties based on Brazilian legislation, highlighting the issue of its financing. It also demonstrates the results of a research conducted on supply companies, shedding light on (lack of) compliance. The objective is to propose new rules for this type of contracting, considering specific rules for the use of public resources from the electoral and party funds, based on minimum compliance when hiring suppliers. The article proposes new avenues in the legislation that lead to better allocation of those resources and the consequent reduction of the risk of deviations.

Keywords: Compliance; Political Party; Financing; Public resources, Suppliers

¹ Diretor-presidente do Instituto Ethos, sociólogo. Integra os conselhos do Índice de Sustentabilidade Empresarial (*ISE-B3*), da Transparência Pública e Combate à Corrupção-CGU, do Pró-Ética-CGU e do Comitê Brasileiro do Pacto Global (CPBG).

² Professor e diretor do Programa Permanente Stricto Sensu em Direito da Uni9, sócio de Rubens Naves Santos Jr. Advogados. Membro dos conselhos curadores da Fundação Padre Anchieta e Fundação Gol de Letra.

Os imperativos de conformidade no uso de recursos do fundo partidário pelos Partidos Políticos: desafios e oportunidades

Guilherme Amorim Campos da Silva

Caio Magri

Introdução

O presente trabalho busca estabelecer uma relação acerca do surgimento e evolução dos partidos políticos no cenário republicano, destacando principalmente a questão relativa ao seu financiamento, com a crescente exigência de transparência, eficiência e efetividade no gasto e trato da coisa pública.

Com ênfase ao aspecto do financiamento público dos partidos, busca problematizar a necessidade da atual legislação estender para as estruturas partidárias a lógica de regras de governança e prestações de contas que atualmente regem entidades e instituições que se relacionam com o Estado ou entes de administração descentralizada.

Nessa direção, apresenta e argumenta sobre dados de uma pesquisa realizada pelo Instituto Ethos obtidos em amostra aleatória com mais de três mil empresas contratadas especificamente por partidos políticos para campanhas eleitorais de 2016, cadastradas no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

1. Breve síntese da evolução histórica dos partidos políticos no Brasil

Os partidos políticos teriam tido origem no fim do século XVII, referindo-se, os historiadores, a Atenas ou a Roma quando, na verdade, ainda não havia uma organização precisamente partidária, mas, sim, em classes sociais.

No Brasil, durante o regime Imperialista, foi vivenciada a primeira experiência nacional de bipartidarismo - centrado nos partidos liberal e conservador - o qual foi rompido em 1870 com o surgimento do Partido Republicano.

Com a proclamação da República emergiu a fragmentação partidária. Embora já constituíssem parte da realidade nacional, as Constituições de 1824 e 1891 sequer mencionavam a existência dos partidos liberal e conservador e, até então, a vida partidária se limitava a aspectos regionais.

Com o advento da Constituição de 1946 é que a ordem jurídica constitucional passa a dedicar às organizações partidárias alguns dispositivos, reconhecendo-os no âmbito nacional.

Com o golpe de 01 de abril de 1964, a estrutura partidária vigente na ocasião se manteve até 27 de outubro de 1965. Porém, os 13 partidos políticos registrados à época foram sumariamente extintos com o advento do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965.

Em continuidade ao regramento ditatorial daqueles anos, em novembro de 1965, o Ato Complementar nº 4 reestabeleceu, na prática, o bipartidarismo, o qual passou a ser representado pela Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

A Lei nº 6.767/1979, reformando o sistema partidário, entretanto, extinguiu os partidos então existentes e possibilitou a criação de outras agremiações. Logo após, com a Emenda Constitucional de 1985, já na "Nova" República, a legislação eleitoral sofreu

nova modificação, sendo atribuída liberdade total de organização aos partidos, viabilizando o surgimento de diversas novas entidades que perduram até os dias atuais.

2. *Os partidos políticos na Constituição de 1988*

A Constituição Federal de 1988 cria um capítulo especificamente voltado aos partidos políticos, evidenciando sua relevância ante ao novo ordenamento. A Constituição, então, passa a identificar o pluralismo político como um dos princípios fundamentais do sistema partidário e da própria República.

Em consequente, os partidos são elevados à posição de instrumentos necessários à preservação do Estado Democrático de Direito, com garantia constitucional de liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção, além de usufruírem de autonomia de organização e funcionamento, consoante disposição do artigo 17 da Constituição Federal.

Neste contexto, o princípio da autonomia partidária surge como reação necessária ao autoritarismo experimentado.

A este respeito, expõe o ministro Celso de Mello, em julgado da Adin nº 1.063-8/DF:

O princípio constitucional da autonomia partidária – além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do Estado sobre os partidos políticos – cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público, vedando, nesse domínio jurídico, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal.

Apesar disso, a doutrina e a jurisprudência já pacificaram entendimento no sentido de que essa autonomia não é e tampouco pode ser absoluta, devendo os partidos atuarem em obediência ao princípio da legalidade, moralidade, entre outros.

Isso porque, a despeito de, segundo o Código Civil³, os partidos políticos constituírem pessoa jurídica de direito privado, essas agremiações conseguem trafegar perfeitamente também entre o direito público, tecendo uma relação bastante particular, pois, em determinado momento, deverá se atentar às regras deste ramo do Direito.

A personalidade jurídica de direito privado reflete a concepção dos partidos como associações de cidadãos surgidas espontaneamente na sociedade, sem subordinação ao governo, mas não obstaculiza o reconhecimento do caráter público dessas entidades, não à toa, aliás, que até a Carta Magna de 1988, os partidos políticos eram tidos como pessoas jurídicas de direito público interno.

A posição constitucional dos partidos políticos autoriza esse entendimento justamente em função das responsabilidades que a Constituição atribui a essas organizações que, aliás, são os únicos meios pelos quais a representação política pode ser efetivada, vez que a filiação é condição obrigatória de elegibilidade.

Assim, aos partidos é atribuído papel relevantíssimo na defesa do sistema democrático e da própria autenticidade do sistema representativo, os quais refletem interesses substancialmente públicos.

³ Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:
V - os partidos políticos.

Em reconhecimento a esse papel fundamental de representação política e como forma de viabilizar a autonomia financeira e o próprio pluralismo, a Constituição, inclusive, garante aos partidos políticos o recebimento de recursos do fundo partidário, além do acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

3. O financiamento dos partidos políticos

O financiamento político diz respeito não apenas ao custeamento das campanhas eleitorais, como também o subsídio dispendido aos partidos políticos entre eleições.

Segundo estudo realizado em 2014 pelo International Idea (IDEA:2014) o financiamento parcialmente público é mundialmente disseminado e corresponde a 74,8% de 111 países democráticos, sem olvidar que o percentual desse financiamento em relação ao total varia muito.

O Brasil está inserido nessa porcentagem, vez que os partidos políticos recebem, via fundo partidário e fundo eleitoral, recursos públicos de forma direta.

O fundo partidário foi criado ainda em 1965, no regime ditatorial militar. Naquela época, os dois partidos existentes – Arena e MDB – contavam com três fontes de recursos financeiros: a contribuição mensal dos membros com cargos eletivos, o fundo partidário, e as contribuições de simpatizantes.

Embora tenha sofrido uma série de alterações, o fundo persiste até os dias de hoje e tem previsão constitucional, especificamente no parágrafo 3º do art. 17 da Constituição da República, regulamentado, posteriormente, pela Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95).

Conforme disciplina a Lei dos Partidos Políticos⁴, o fundo partidário conta com recursos advindos de multas e penalidades pecuniárias, recursos financeiros destinados por leis orçamentárias da união, doações de pessoa física ou jurídica e dotações orçamentárias da União.

Após o Supremo Tribunal Federal⁵ ter declarado inconstitucional o financiamento de empresas para campanhas eleitorais e partidos – que chegou a representar 70% do dinheiro arrecadado pelos partidos em 2014 – o financiamento político no Brasil passou a contar apenas com contribuições de pessoas físicas e verbas públicas.

Além disso, com a reforma política, foi criado em 2017 o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), conhecido como Fundo Eleitoral, como forma de substituição das doações por empresas.

Diferentemente do Fundo Partidário – que disponibiliza recursos mensalmente às legendas para manutenção em geral dos partidos – o Fundo Eleitoral foi criado especificamente para financiar as campanhas eleitorais e integra o Orçamento Geral da União, ou seja, é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral.

⁴ Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

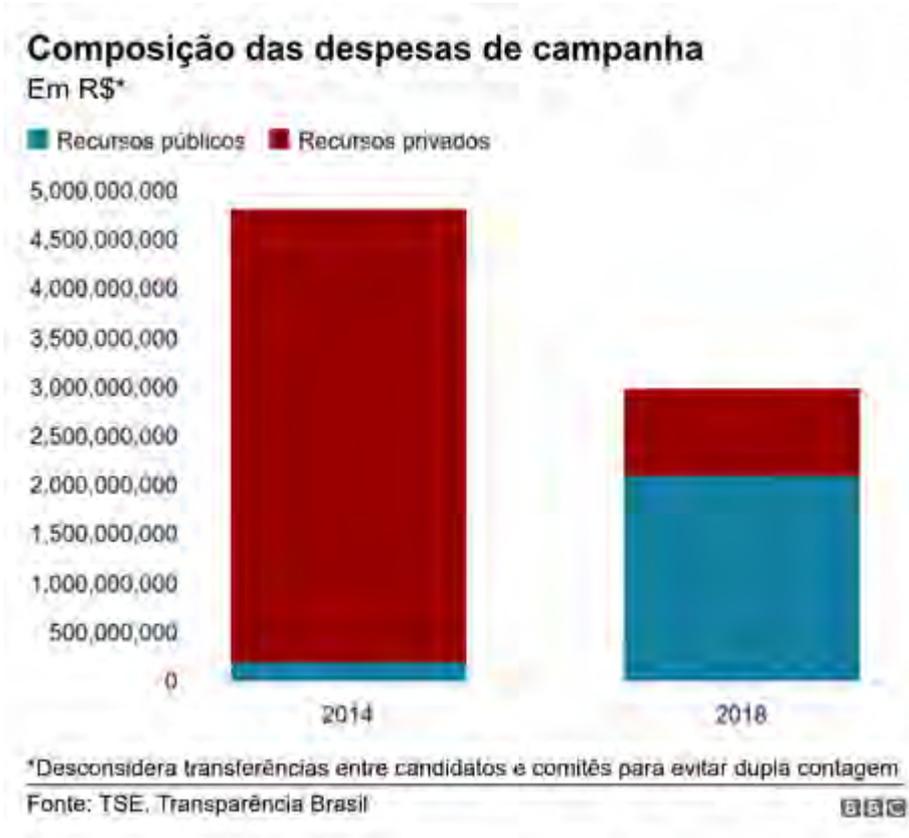
I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

⁵ ADI 4.650/DF

Apesar das diferenças, os dois fundos contam quase que absolutamente com contribuição de verba pública, que representam mais de 90% do total do financiamento político no Brasil. Ademais, vale ressaltar, que assim como o Fundo Eleitoral, o Fundo Partidário pode ser utilizado pelos partidos com as despesas e contratações relativas às eleições.

Além dos R\$ 888.700.000,00 do fundo partidário, o montante total disponibilizado aos partidos pelo Fundo Eleitoral, em 2018, foi de R\$ 1.716.209.431,00 segundo o TSE⁶. Assim, a participação do dinheiro público nas despesas das campanhas saltou, entre 2014 e 2018, de quase 4% para 69%, conforme o gráfico do TSE:



As Leis nº 9.096/95 e 9.504/97 e o regulamento interno do Tribunal Superior Eleitoral disciplinam diversos critérios de distribuição desses recursos.

De acordo com o art. 41-A da Lei nº 9.096/1995, do total do Fundo Partidário, 5% (cinco por cento) são destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso a esses recursos e 95% (noventa e cinco por cento) são distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Ao fundo eleitoral, por sua vez, são estabelecidos quatro diferentes critérios de distribuição, conforme o art. 16-D da Lei 9.504/97.

No entanto, depois de distribuídos, a utilização dos recursos dos dois fundos deve obedecer às regras legais de aplicação e destinação, pelas quais serão prestadas contas à Justiça Eleitoral, em consonância com os arts. 28 e seguintes da Lei 9.504/97 e a própria Constituição Federal (art. 17, inciso III).

⁶ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Janeiro/partidos-politicos-receberam-r-1-7-bilhao-do-fundo-eleitoral-em-2018>

4. Conformidade legal das empresas fornecedoras de campanhas eleitorais e partidos políticos

Os resultados de qualquer processo eleitoral precisam representar genuinamente a vontade e os anseios da população, e para isso é essencial garantir sua transparência, integridade e pluralismo político.

O histórico recente de campanhas eleitorais demonstrou que a participação das empresas nos financiamentos foi a origem de vários desvios éticos e de conduta dos partidos políticos e candidatos. Hoje, esta prática está proibida e os recursos para o financiamento das campanhas têm origem nas verbas públicas e contribuições de pessoas físicas.

Se por um lado avançamos nas regras do financiamento, ainda estamos distantes do uso adequado dos recursos públicos destinados às campanhas eleitorais, conforme mostra pesquisa realizada pelo Instituto Ethos e pelo IBRACEM sobre a Conformidade Legal de Fornecedores de Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais (IBRACEM-ETHOS: 2018).

A pesquisa verificou a eventual situação de irregularidade das empresas perante os principais órgãos competentes. A situação de conformidade legal é caracterizada pela ausência de débitos e de pendências decorrentes de irregularidades fiscais, cadastrais ou relativas ao cumprimento de obrigações acessórias, bem como quaisquer outros apontamentos que possam ser impeditivos para a emissão de Certidões Negativas, nos respectivos âmbitos. A simples ausência de uma certidão negativa (CND), deveria ser suficiente para desqualificar a empresa, impossibilitando a sua condição de fornecedora.

Foram pesquisadas 3.000 empresas em todo o território nacional, distribuídas entre os 26 Estados e Distrito Federal, localizadas em 776 municípios, de 05 atividades econômicas, em uma base de aproximadamente 70.000 empresas que forneceram nas eleições de 2016.

Nº Atividade Econômica	Quant. De Empresas	%
1 Agências de Propaganda e Publicidade	718	23,93%
2 Gráficas	700	23,33%
3 Serviços de Tecnologia	684	22,80%
4 Postos Revendedores de Combustíveis	539	17,97%
5 Serviços de Consultoria	359	11,97%
Total de Empresas	3.000	100%

Foi verificada a Situação de Regularidade e a Ausência de Débitos e/ou Pendências perante os seguintes Órgãos:

- Receita Federal do Brasil;
- Instituto Nacional de Seguridade Social;
- Procuradoria Geral da Fazenda Nacional;
- Prefeitura Municipal;
- Secretaria da Fazenda dos Estados;
- Tribunal Superior do Trabalho;

- Ministério do Trabalho e Emprego;
- Secretaria de Inspeção do Trabalho;
- Caixa Econômica Federal, no âmbito do FGTS;
- Instituto de Protestos de Títulos do Brasil.

Os respectivos documentos comprovam a ausência ou a presença de irregularidades, nos seguintes âmbitos:

- Inscrição no cadastro nacional de pessoas jurídicas;
- Inscrição no cadastro de contribuintes municipal e/ou estadual;
- Perante as Fazendas Nacional, Estadual, Municipal e FGTS, relativamente a:
 - débitos tributários e/ou perante o FGTS declarados ou apurados;
 - débitos tributários e/ou perante o FGTS inscritos em dívida ativa;
 - pendências cadastrais;
 - pendências relativas ao descumprimento de obrigações acessórias;
 - falta de entrega de declaração ou a entrega em desacordo com a legislação;

(d) Débitos perante a Justiça do Trabalho quanto às obrigações estabelecidas em sentença condenatória transitada em julgado ou em acordos judiciais trabalhistas, inclusive recolhimentos previdenciários e acordos firmados com o Ministério Público do Trabalho ou Comissão de Conciliação Prévia;

5. Resultado Geral da Pesquisa Ethos – IBRACEM

O resultado da pesquisa revela que o Índice de Irregularidade das empresas que forneceram produtos ou serviços para os Partidos Políticos nas Eleições de 2016, foi de 91,23%, indicando que de cada 100 empresas, menos de 9 estavam em situação de conformidade legal perante os Órgãos Competentes.

5.1. Por Órgão

Fornecedores que possuem Irregularidades 2.737	91,23%
1 Regularidade em todos os Órgãos (263)	8,77%
2 Irregularidade em 01 Órgão (1.238)	41,26%
3 Irregularidade em 02 Órgãos (899)	29,97%
4 Irregularidade em 03 Órgãos (435)	14,50%
5 Irregularidade em 04 Órgãos (135)	4,50%
6 Irregularidade em 05 ou mais Órgãos (30)	1,00%

Em relação às atividades econômicas pesquisadas, podemos observar um certo equilíbrio no índice de irregularidades, com destaque para as Gráficas e Agências de Propaganda e Publicidade, que estão acima da média geral de 91,23%.

5.2. Por atividade econômica

Nº Índice de Irregularidade por Atividade	%
---	---

1 Empresas Gráficas	700	97,72%
2 Agências de Propaganda e Publicidade	718	91,78%
3 Postos de Combustíveis	539	89,42%
4 Empresas de Tecnologia	684	88,16%
5 Empresas de Consultoria	359	86,07%

5.3. Por órgão

Observa-se que a Receita Federal do Brasil é o Órgão com maior ocorrência de irregularidades, seguido pela Prefeitura Municipal e pela Secretaria da Fazenda Estadual, com destaque para os Órgãos de natureza trabalhista, que possuem a menor incidência de irregularidades.

Nº Órgãos Competentes	%
1 Receita Federal do Brasil	81,27%
2 Prefeitura do Município	56,29%
3 Secretaria da Fazenda Estadual	45,33%
4 Protestos de Títulos	32,63%
5 FGTS	10,40%
6 Secretaria de Inspeção do Trabalho	3,27%
7 Tribunal Superior do Trabalho	2,73%
8 Inscrição no CNPJ/MF	0,47%

5.4. Por tipo de irregularidade

A seguir listamos alguns exemplos de irregularidades constatadas:

33 Empresas com 2.198 Títulos Protestados;

23 Empresas com R\$32,1 milhões de Dívida Ativa na PGFN;

7 Empresas com 64 Autuações por Infração à CLT;

5 Empresas Irregulares perante o FGTS há mais de 10 anos;

4 Empresas com 44 Débitos Trabalhistas;

2 Empresas de Tecnologia com 473 Títulos Protestados;

1 Posto de Combustíveis com irregularidades em 08 Órgãos, Débitos em Dívida Ativa de R\$2,1 milhões, 47 Títulos Protestados, 18 Débitos Trabalhistas, 10 Autuações por Infração à CLT, pendências no FGTS e Prefeitura;

1 Agência de Publicidade com R\$10,5 milhões de Dívida Ativa na PGFN, 15 Débitos Trabalhistas e 12 Autuações por Infração à CLT.

5.5. Análise dos resultados

A pesquisa, portanto, aponta que os partidos políticos, segundo uma alta probabilidade, não exigem requisitos mínimos de conformidade legal na contratação de seus fornecedores.

Ocorre que, não se pode olvidar, que os recursos financeiros percebidos pelos partidos políticos não se submetem às regras da Lei de Licitações, conforme previsão expressa do §3º do artigo 104 da Lei 9.504/97 e §3º do artigo 44 da Lei dos Partidos Políticos, segundo a qual, inclusive, os partidos políticos possuem “*autonomia para contratar e realizar despesas*”.

A análise da legislação concernente ao uso dos recursos disponíveis ao financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos revela que existem diversas regras a serem observadas pelos partidos desde a captação desses valores até aos limites impostos a sua aplicação.

O §1º do artigo 26 da já mencionada Lei 9.504/97, por exemplo, dispõe que “*os limites com relação ao total do gasto da campanha*”, na seguinte forma: alimentação do pessoal que presta serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais: 10% (dez por cento); e aluguel de veículos automotores: 20% (vinte por cento).

Em consequente, a lei dispõe (art. 30) que a Justiça Eleitoral será responsável por verificar a regularidade das contas de campanha. Essa verificação, consoante já exposto, far-se-á através das prestações de contas.

Apesar de o regramento estabelecer limites e critérios, a legislação e a própria jurisprudência dos Tribunais Eleitorais demonstra que o centro da análise pela regularidade ou irregularidade das contas está na comprovação de que os recursos captados (i) foram aplicados nos limites impostos pela lei, ou seja, obedeceram, por exemplo, a porcentagem mínima de destinação aos programas de incentivo à participação feminina e (ii) foram, de fato, aplicados para a finalidade a que se propuseram a alcançar, de modo a combater qualquer captação “fantasma” daqueles valores.

Esta é a preocupação que parece emanar de diversos dispositivos legais que regem a matéria:

Lei 9.096/95. Art. 30. O partido político, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, deve manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas.

Lei 9.096/95. Art. 33. Os balanços devem conter, entre outros, os seguintes itens: I - discriminação dos valores e destinação dos recursos oriundos do fundo partidário; II - origem e valor das contribuições e doações; III - despesas de caráter eleitoral, com a especificação e comprovação dos gastos com programas no rádio e televisão, comitês, propaganda, publicações, comícios, e demais atividades de campanha; IV - discriminação detalhada das receitas e despesas.

A este respeito, merece destaque o art. 34 da Lei 9.096/95:

Lei 9.096/95. Art. 34. A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais, exigindo a observação das seguintes normas:

I – obrigatoriedade de designação de dirigentes partidários específicos para movimentar recursos financeiros nas campanhas eleitorais;

(...)

III - relatório financeiro, com documentação que comprove a entrada e saída de dinheiro ou de bens recebidos e aplicados;

IV – obrigatoriedade de ser conservada pelo partido, por prazo não inferior a cinco anos, a documentação comprobatória de suas prestações de contas;

V - obrigatoriedade de prestação de contas pelo partido político e por seus candidatos no encerramento da campanha eleitoral, com o recolhimento imediato à tesouraria do partido dos saldos financeiros eventualmente apurados.

§ 1o A fiscalização de que trata o caput tem por escopo identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais, mediante o exame formal dos documentos fiscais apresentados pelos partidos políticos e candidatos, sendo vedada a análise das atividades político-partidárias ou qualquer interferência em sua autonomia.

Vale mencionar, ainda, que a Resolução-TSE nº 23.546/2017 que regulamenta o disposto no Título III — Das Finanças e Contabilidade dos Partidos — da Lei nº 9.096/95, também apresenta, em seu art. 29⁷, um enorme rol de documentos que devem ser apresentados à Justiça Eleitoral para início do processo de prestação de contas, no entanto,

⁷ Art. 29. O processo de prestação de contas partidárias tem caráter jurisdicional e se inicia com a apresentação, ao órgão da Justiça Eleitoral competente, das seguintes peças elaboradas pelo Sistema de Prestação de Contas Anual da Justiça Eleitoral:

I - comprovante de remessa, à RFB, da escrituração contábil digital;

II - parecer da Comissão Executiva ou do Conselho Fiscal do partido, se houver, sobre as respectivas contas;

III - relação das contas bancárias abertas;

IV - conciliação bancária, caso existam débitos ou créditos que não tenham constado dos respectivos extratos bancários na data de sua emissão;

V - extratos bancários, fornecidos pela instituição financeira, relativos ao período ao qual se referam as contas prestadas, demonstrando a movimentação financeira ou a sua ausência, em sua forma definitiva, contemplando todo o exercício ao qual se referem as contas, vedada a apresentação de extratos provisórios ou sem validade legal, adulterados, parciais, ou que omitam qualquer movimentação financeira;

VI - documentos fiscais que comprovem a efetivação dos gastos realizados com recursos oriundos do Fundo Partidário, sem prejuízo da realização de diligências para apresentação de comprovantes relacionados aos demais gastos;

VII - cópia da GRU de que trata o art. 14;

VIII - demonstrativo dos acordos de que trata o art. 23;

IX - relação identificando o presidente, o tesoureiro ou aqueles que desempenharam funções equivalentes, bem como aqueles que os tenham efetivamente substituídos no exercício financeiro da prestação de contas;

X - Demonstrativo de Recursos Recebidos e Distribuídos do Fundo Partidário;

XI - Demonstrativo de Doações Recebidas;

XII - Demonstrativo de Obrigações a Pagar;

XIII - Demonstrativo de Dívidas de Campanha;

XIV - Demonstrativo de Receitas e Gastos;

XV - Demonstrativo de Transferência de Recursos para Campanhas Eleitorais Efetuados a Candidatos e Diretórios Partidários, identificando para cada destinatário a origem dos recursos distribuídos;

XVI - Demonstrativo de Contribuições Recebidas;

XVII - Demonstrativo de Sobras de Campanha, discriminando os valores recebidos e os valores a receber;

XVIII - Demonstrativo dos Fluxos de Caixa;

XIX - parecer do Conselho Fiscal ou órgão competente do instituto ou fundação mantida pelo partido político;

XX - instrumento de mandato para constituição de advogado para a prestação de contas, com a indicação do número de facsímile pelo qual o patrono do órgão partidário receberá as intimações que não puderem ser publicadas no órgão oficial de imprensa;

XXI - Certidão de Regularidade do CFC do profissional de contabilidade habilitado;

XXII - notas explicativas; e

XXIII - Balanço Patrimonial e Demonstração do Resultado do Exercício para fins do previsto na alínea a do inciso V do art. 4º.

não há nenhuma menção – nem mesmo indireta – a alguma certidão de regularidade das empresas fornecedoras dos partidos.

Resta evidente, portanto, que a atenção legislativa não incide, em nenhum momento, sobre critérios de conformidade legal das empresas contratadas pelos partidos políticos, tampouco considera, expressamente, que a regularidade dessas empresas perante os órgãos nacionais competentes é requisito à aprovação das contas partidárias.

Ao contrário, o que aparenta é que a lei deixa de aprofundar o regramento por um suposto respeito à autonomia político-partidária.

O quadro normativo atual, destarte, não disciplina, expressa e taxativamente, nenhum requisito de conformidade legal a ser aferido pelos partidos políticos para a contratação de empresas fornecedoras.

No entanto, consoante todo o já elucidado, além de o financiamento dessas contratações advir de verba eminentemente pública, os partidos políticos obedecem a regime extremamente peculiar que mescla, junto a sua natureza civil privada, caráter inegavelmente público.

Neste sentido, não há como admitir que o sistema político avance nas regras relativas ao financiamento, sem que haja atenção para com a efetiva aplicação e aproveitamento desses recursos que correspondem a bilhões de reais em apenas um ano.

Embora não haja respaldo legal claro, a ordem constitucional estabelece princípios e critérios que devem permear o debate.

A Constituição Federal prevê em seu artigo 70 que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

O diploma estabelece a regra visando à proteção da coisa pública, para qual são estabelecidas diretrizes para aplicação dos recursos públicos, dentre elas a legalidade, a legitimidade, a moralidade e a economicidade.

A economicidade guarda relação estreita com o princípio constitucional da eficiência para representar que a utilização dos recursos públicos deve observar a melhor relação custo-benefício, evitando-se o desperdício de recursos públicos pela seleção da opção mais vantajosa.

Para a administrativista Maria Sylvia Z. Di Pietro (DI PIETRO:2018), a tese do controle da economicidade, assim como da legitimidade, envolve “questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, a uma adequada relação custo-benefício.”.

A Ministra Rosa Weber destacou, recentemente, a relevância do princípio da economicidade – dentre outros – na análise da prestação de contas anual do DEM, relativa ao exercício de 2012:

Este Tribunal Superior tem entendido que ‘é de se ter enraizada nas estruturas partidárias a consciência da transparência, da moralidade, da economicidade, da razoabilidade, da boa-fé, da cooperação e de outros importantes princípios norteadores das despesas com recursos públicos, exatamente para que os gastos com o Fundo Partidário não percam a natureza de sustentação do modelo republicano brasileiro’ (PC nº 229-97, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 19.4.2018). (Ac. de 26.4.2018 na PC nº 22815, rel. Min. Rosa Weber.)

A atribuição, pela Constituição Federal, de autonomia aos partidos políticos não significa e nem deve significar a utilização descontrolada dos recursos públicos e os parâmetros utilizados não podem ser apenas de cunho formal, mas, em razão da interpretação harmônica das normas constitucionais, devem respeito aos princípios estatuidos na Constituição, dentre eles o da economicidade.

Nesse passo, é óbvio que o desregramento acerca da verificação de conformidade legal das empresas contratadas pelos partidos políticos, com o uso de verba pública, desrespeita o sistema normativo constitucional porque faz com que bilhões de reais do orçamento público sejam destinados a empresas que, conforme revelou a pesquisa, são massivamente irregulares em algum aspecto.

Se a administração pública, por lidar com dinheiro público, tem que observar extensas e complexas regras para que esses recursos sejam aproveitados de maneira segura e vantajosa, porque o mesmo não teria de ser observado por outras entidades no dispêndio desse dinheiro?

A autonomia partidária e a própria personalidade jurídica privada dos partidos políticos foram consagradas pela Constituição para preservar emancipação das legendas em relação ao governo e protegê-las do autoritarismo e do abuso de poder, no entanto, jamais podem ser subterfúgio para uma irresponsabilidade em relação ao erário.

Os princípios constitucionais já têm algum espaço de incidência na análise das contas pelo TSE, como é explícito do seguinte voto:

5. À luz do princípio da moralidade, não há como admitir que sejam contratadas para prestar serviços ao partido empresas pertencentes a dirigentes dele. Da mesma forma, tal contratação não permite o atendimento do princípio da economicidade, pois nunca se poderá saber se os serviços foram prestados com qualidade e modicidade de custo ou se eventual falta de qualidade ou preço acima do justo foram relevados pelo fato da empresa pertencer a dirigente partidário. 6. Ainda que admitida a possibilidade de tal contratação, seria necessário grau elevado de transparência diante da existência de transação entre partes relacionadas, com a apresentação de contrato escrito detalhando todas as peculiaridades da transação, relatórios claros das atividades desenvolvidas e demonstração de custos compatíveis com o mercado, inexistentes no caso concreto. [...]

(Ac. de 26.4.2018 na PC nº 22815, rel. Min. Rosa Weber.)

O que resta, no entanto, é que o ordenamento jurídico brasileiro estabeleça regras efetivas para que exista uma contrapartida, pelos partidos políticos, de utilização dos recursos públicos, considerando critérios mínimos de conformidade na contratação de fornecedores similares àqueles verificados na lei de licitações, com mecanismos que atestem esta regularidade a partir das prestações de contas dos partidos e candidatos.

Como pregava Darcy Azambuja (AZAMBUJA:2008), os defeitos dos partidos são, em verdade, defeitos dos homens. O que cumpre é seguir corrigindo-os, para que em marcos saudáveis se possa mantê-los.

6. Conclusões

A pesquisa Ethos - IBRACEM revela que existe uma considerável probabilidade de os Partidos Políticos não exigirem requisitos mínimos de conformidade legal ao contratarem seus fornecedores, e, conseqüentemente, a ausência de boas práticas de *compliance*, gestão de riscos e Integridade.

A complexidade do sistema tributário e a burocracia no ambiente empresarial, relativamente às questões legais, fiscais, trabalhistas e previdenciárias, entre outras, podem ser consideradas como o principal obstáculo para a mudança desse quadro, por imporem aos empresários, empreendedores e gestores, uma extensa lista de obrigações, cujas normas são alteradas constantemente, de modo a praticamente inviabilizar que a grande maioria das empresas brasileiras tenha condições de se preparar e acompanhar o efetivo cumprimento.

Porém, quando se trata de recursos públicos, como é o caso da ampla maioria das verbas que são utilizadas pelos Partidos Políticos para pagamento de seus Fornecedores, é estritamente necessário que sejam exigidos elevados padrões éticos e de integridade, com o cumprimento de requisitos mínimos de conformidade legal, por parte das empresas Fornecedoras.

Portanto, não é razoável que as empresas que cumprem rigorosamente com todas as suas obrigações e se sacrificam para manter o pagamento de todos os seus tributos em dia, sejam preteridas na contratação pelos Partidos Políticos.

Nesse sentido, o Ethos e o IBRACEM decidiram propor aos partidos, em junho de 2018, um compromisso público pela integridade e transparência dos fornecedores de serviços e produtos dos partidos políticos e de campanhas eleitorais. Porém, não houve interesse pelo caminho da autorregulação e não houve adesões significativas, apesar das evidências e dos riscos para os próprios partidos.

Como vimos, há fundamentos legais e jurídicos para que uma sistematização seja proposta *normativamente* junto aos Tribunais Regionais Eleitorais ou, até mesmo, pelo Tribunal Superior Eleitoral, na perspectiva de se estabelecer que as prestações de contas de partidos políticos e de períodos eleitorais observem, em suas contratações, as regras dispostas de forma geral para contratação com recursos públicos, como visto acima.

Nossa proposta é que haja contrapartidas de utilização dos recursos públicos advindos do fundo eleitoral – que, segundo as previsões orçamentárias, deve ser superior a R\$ 3 bilhões de reais em 2020 – e dos fundos partidários, considerando critérios mínimos de conformidade na contratação de fornecedores similares àqueles verificados na lei de licitações. Além disso, os TREs e TSE poderiam desenvolver mecanismos, inclusive digitais, que atestem a conformidade legal dos fornecedores a partir das prestações de contas dos partidos e candidatos.

Referências

ALMEIDA NETO, Manoel Carlos. Direito eleitoral regulador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

AZAMBUJA, D. Introdução à ciência política. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008. ISBN 978-85-250-0257-0

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1063. Req. Partido Social Cristão. Relator Ministro Celso de Mello. Dje 18 de junho de 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4650. Req. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator Ministro Luiz Fux. Dje 08 de março de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. PC nº 229-97, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. DJE 19 de abril de 2018.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. PC nº 22815. Rel. Min. Rosa Weber. DJE 26 de abril de 2018.

CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 3 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado. *Direito eleitoral, direito processual eleitoral e direito penal eleitoral*. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32ªed., São Paulo, Grupo GEN-Forense, 2018. ISBN 978-85-309-7912-6.

DOUBLET, Y. *Financiamiento, corrupción y gobierno*. In: CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS. *La crisis de los partidos políticos: ¿Profundización o reforma? Hacia una agenda interamericana para la reforma y modernización de los partidos políticos*. Washington: OEA, 2004. Disponível em: <<http://www.upd.oas.org/fiapp>>. Acesso em 24 de setembro de 2019.

IBRACEM-INSTITUTO ETHOS. *Pesquisa Nacional 2018 Conformidade Legal de Fornecedores. Partidos Políticos (Eleições 2016)*. Disponível em <https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Pesquisa-Partidos-Pol%C3%ADticos-2018.pdf>. Acesso em 24 de setembro de 2019.

LACERDA, Paulo José M.; CARNEIRO, Renato César; SILVA, Valter Félix. *O poder normativo da Justiça Eleitoral*. João Pessoa: Sal da Terra, 2004.

OHMAN, Magnus et al. *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance*. IDEA: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Sweden: International Ideal, 2014. 458p.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SIMÕES, Elson Amorim. *Contabilidade Eleitoral - Aspectos Contábeis e Jurídicos das Prestações de Contas das Eleições de 2016*, CFC

Políticas Afirmativas para Inclusão de Mulheres no Parlamento e as Perspectivas a partir das Eleições de 2018 no Brasil

Affirmative Policies for Inclusion of Women in Parliament and Prospects after 2018 Elections in Brazil

*Gabriela Shizue Soares de Araujo*¹

Resumo

O presente artigo trata da evolução da legislação brasileira de cotas de gênero para inclusão de mulheres no parlamento, traçando um paralelo com as normativas internacionais e o funcionamento da democracia paritária em nível global. O aumento significativo de mulheres no parlamento brasileiro, com as Eleições Gerais de 2018, embora ainda abaixo do satisfatório, é atribuído a mudanças legislativas e intervenções judiciais específicas que deram concretude às cotas de gênero previamente implantadas. São abordados também os desafios que ainda serão enfrentados até que se alcance a igualdade de gênero substantiva na política, especialmente a ausência de democracia intrapartidária, bem como são apresentadas novas propostas de políticas afirmativas para inclusão de mulheres no parlamento, como o compliance da diversidade.

Palavras-chave: Cotas de Gênero. Democracia Paritária. Parlamento. Mulheres. Democracia intrapartidária.

Abstract

This article deals with the evolution of the Brazilian legislation on gender quotas for the inclusion of women in the parliament, drawing a parallel with the international norms and the functioning of the parity democracy in a global level. The significant increase in women in the Brazilian parliament with the 2018 General Elections, though still below satisfactory, is attributed to legislative changes and specific judicial interventions that gave concrete effect to previously implemented gender quotas. It also addresses the challenges that will be faced until substantive gender equality is achieved in politics, especially the absence of intra-party democracy, as well as new affirmative policy proposals for the inclusion of women in parliament, such as diversity compliance.

Key Words: Gender Quotas. Parity Democracy. Parliament. Women. Intra-party Democracy.

¹ Doutoranda e Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC – SP). Coordenadora da Extensão e Professora de Direito Eleitoral na Escola Paulista de Direito (EPD). Coordenadora do Núcleo da Memória dos Direitos Humanos da Comissão de Direitos Humanos da OAB-SP. Membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB-SP. Advogada.

Políticas Afirmativas para Inclusão de Mulheres no Parlamento e as Perspectivas a partir das Eleições de 2018 no Brasil

Gabriela Shizue Soares de Araujo

Introdução

A União Interparlamentar – UIP², organização global dos parlamentos nacionais, criada em 1889, com sede em Genebra (Suíça), e atualmente composta por 179 países, publica anualmente relatórios e análises comparativas, verificando a porcentagem de mulheres nos parlamentos nacionais, com vistas a promover o empoderamento feminino em âmbito mundial, uma vez que tal organização, em estreita colaboração com a ONU, reconhece o vínculo indissociável entre democracias fortes e igualdade de gênero nos espaços públicos de decisão dos Estados nacionais.

Em setembro de 2018³, o Brasil figurava, no cenário internacional, na constrangedora 156^a posição entre os 193 países que informaram à União Interparlamentar - UIP o percentual de cadeiras ocupado por mulheres em exercício em suas câmaras baixas (equivalente à Câmara dos Deputados) ou parlamento unicameral.

Dentre as 513 cadeiras na Câmara dos Deputados, apenas 55 (cinquenta e cinco) eram ocupadas por mulheres, um percentual irrisório de 10%, contra a média mundial de 24% e a média das Américas de 30% de mulheres no parlamento à época.

Após as Eleições Gerais que ocorreram em outubro de 2018, entretanto, o Brasil conseguiu elevar esse percentual para 15%, ao eleger 77 (setenta e sete) mulheres deputadas federais. Ainda que muito abaixo da média mundial de participação feminina no parlamento, que em 2019 subiu para 24,5%, sendo de 30,7% nas Américas, não há como ignorar a significativa melhoria do Brasil no ranking da União Interparlamentar, para a 134^a posição, conforme dados colhidos em setembro de 2019⁴.

Embora na lanterninha dos países da América do Sul, ao lado do Paraguai, e atrás de países em que as mulheres culturalmente sofrem diversas restrições, como o Afeganistão (57°), o Iraque (68°), a China (73°) e a Arábia Saudita (109°), a subida do Brasil no ranking da União Interparlamentar ganhou destaque em relatório elaborado pela referida organização internacional e denominado “As Mulheres no Parlamento em 2018: perspectiva anual⁵”, em razão da melhoria na aplicação da legislação de cotas afirmativas para mulheres no país, que será objeto de estudo no presente artigo⁶.

Considerando que a igualdade de gênero e o empoderamento da mulher estão incorporados como parte integral da agenda política internacional e de

² Inter-Parliamentary Union – IPU (<https://www.ipu.org/>). Acesso em: 10nov2019.

³ <http://archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010918.htm> Acesso em: 10nov2019.

⁴ <https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2019> Acesso em: 10nov2019.

⁵ “O relatório anual fornece uma atualização e uma análise dos progressos e contratempos encontrados pelas mulheres no parlamento após as eleições e renovações realizadas ao longo de um ano. Produzido todos os anos por ocasião do Dia Internacional da Mulher (8 de março), apresenta dados sobre mulheres nos parlamentos nacionais, tendências regionais e mundiais, informações sobre mulheres presidentes e candidatas. Também analisa mecanismos destinados a apoiar o acesso das mulheres ao parlamento. O relatório é curto e fácil de ler, fornecendo uma visão geral da situação das mulheres nos parlamentos em todo o mundo”. Tradução livre do relatório disponível em inglês e espanhol na página: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2019-03/women-in-parliament-in-2018-year-in-review> Acesso em: 10nov2019.

⁶ O relatório anual da União Interparlamentar deu também destaque ao assassinato da vereadora Marielle Franco, no Rio de Janeiro, em março de 2018, e na grande comoção social por ele gerado, o que teria servido como motivação para mais mulheres negras se apresentarem como candidatas e para que o debate sobre diversidade no parlamento fosse aberto de forma mais intensa, o que também teria contribuído para o aumento de mulheres eleitas: brancas e negras. Esse fator, porém, não será objeto de estudo no presente artigo, que terá como foco a política de cotas afirmativas e as alterações na legislação brasileira.

desenvolvimento, e configuram um dos principais Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) da Organização das Nações Unidas (ONU), reforçado pela Agenda 2030, o primeiro capítulo deste trabalho dedica-se a contextualizar as cotas de gênero para mulheres e seus impactos em nível global, na realização do ideal da democracia paritária.

Já o segundo capítulo apresentará a evolução da legislação brasileira de cotas de gênero para mulheres e seus principais desafios, sendo possível fazer um paralelo do quanto o Brasil vem buscando acompanhar a evolução dos conceitos, mecanismos e objetivos internacionais de inclusão feminina na política com os quais se comprometeu, mesmo que muito lentamente e sem a mesma eficácia dos demais países, tendo em vista todo o seu contexto histórico, político e social baseado em um sistema secular patriarcal, escravocrata e oligárquico que ainda se mantém nas estruturas e instituições internas.

No terceiro capítulo, considerando recentes alterações legislativas e decisões jurisprudenciais que impulsionaram a efetividade das políticas afirmativas já existentes, será analisado o tímido avanço da participação feminina no parlamento brasileiro, após as Eleições de 2018, mas expressivo, se comparado com a lenta progressão das últimas décadas. Para tanto, estatísticas e dados comparativos da Justiça Eleitoral, do IBGE e da FGV Direito foram utilizados como fontes de pesquisa.

Por fim, o quarto e último capítulo conclui o trabalho com propostas e considerações acerca dos novos desafios a serem enfrentados nas próximas eleições no Brasil, para além das cotas de gênero no parlamento, sempre no sentido de concretização da igualdade substantiva entre homens e mulheres.

Serão apresentadas as medidas legislativas e também outras medidas voluntárias que já poderiam ser adotadas pelos partidos, a fim de dar concretude às políticas afirmativas de inclusão de mulheres na política, o que não poderia ser abordado sem um recorte interseccional, mesmo que de forma superficial.

1 Democracia Paritária e as Cotas de Gênero: uma demanda internacional

A implementação de cotas de gênero tem sido cada vez mais vista como política afirmativa imprescindível para aumentar a participação feminina nos espaços de poder e de decisão e também para contribuir com a diversidade dos parlamentos nacionais.

Afinal, sabe-se que a simples concessão formal de igualdade de direitos, isoladamente, é insuficiente para corrigir as distorções e desvantagens sedimentadas em um processo milenar de dominação masculina e supressão da voz feminina do espaço público, o que se aplica não apenas ao Brasil, mas também a diversos outros países com histórias e economias distintas.

De outra feita, como explicar uma média mundial de apenas 24,5% de mulheres nos parlamentos, quando em boa parte dos países não há grandes discrepâncias entre os números de homens e mulheres aptos a votar e serem votados, isso quando as mulheres já não são a maioria das eleitoras, como é o caso do Brasil (52,5%)⁷?

Ora, a democracia não se sustenta como forma de governo, pelo menos não sob o ponto de vista da evolução dos direitos humanos, se não der voz e não incluir na esfera pública de debate toda a pluralidade e diversidade de pessoas e ideias, o que

⁷ Informação disponível no site do Tribunal Superior Eleitoral: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Acesso em: 15nov2019.

passa por etnias, raças, religiões, orientação sexual e, num recorte muito mais amplo, gênero.

Tendo isso em vista, o combate à desigualdade de gênero e a implementação de cotas afirmativas para mulheres têm sido adotados como prioridades por diversos organismos e tratados internacionais, com os devidos reflexos em legislações correspondentes nos Estados-partes, os quais se comprometem em buscar a igualdade no exercício do poder, na tomada de decisões, nos mecanismos de participação e de representação social e política, como realização do direito internacional à democracia.

Nesse sentido, em setembro de 1995, durante a IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, realizada em Pequim, deu-se o primeiro grande passo para a universalização de políticas afirmativas reconhecedoras das injustiças históricas sofridas pelas mulheres em razão do gênero, assim como conferiu-se tratamento à situação da mulher sob a perspectiva de direitos, assumindo-se assim que a desigualdade entre homens e mulheres é uma questão de direitos humanos, e não apenas uma situação decorrente de problemas econômicos e sociais a serem superados.

A Conferência resultou em um conjunto de objetivos estratégicos e compromissos firmados pelos Estados-partes, aglutinados na Declaração e na Plataforma de Ação de Pequim⁸, dentre os quais vale destacar a missão de garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão, bem como sua participação em ambos:

(...) Estamos convencidos de que: 13. *O empoderamento da mulher e sua total participação, em base de igualdade, em todos os campos sociais, incluindo a participação no processo decisório e o acesso ao poder, são fundamentais para a realização da igualdade, do desenvolvimento e da paz;* 14. *Os direitos da mulher são direitos humanos;* 15. *A igualdade de direitos, de oportunidades e de acesso aos recursos, a divisão equitativa das responsabilidades familiares e a parceria harmoniosa entre mulheres e homens são fundamentais ao seu bem-estar e ao de suas famílias, bem como para a consolidação da democracia;* (...).

Dentre as diversas medidas com as quais se comprometeram os Estados-partes na ocasião, incluindo o Brasil, nota-se expressamente a busca da paridade das mulheres e dos homens, mediante ações afirmativas em favor das mulheres, como se extrai dos excertos abaixo selecionados:

a) comprometer-se a estabelecer a meta de equilíbrio entre mulheres e homens nos organismos e comitês governamentais, assim como nas entidades da administração pública e no judiciário, incluídas, entre outras coisas, a fixação de objetivos específicos e medidas de implementação, *a fim de aumentar substancialmente o número de mulheres e alcançar uma representação de paridade das mulheres e dos homens, se necessário mediante ação afirmativa em favor das mulheres*, em todos os postos governamentais e da administração pública;

b) *adotar medidas, inclusive, quando apropriado, nos sistemas eleitorais, para estimular os partidos políticos a incorporarem as mulheres a postos públicos eletivos e não eletivos, na mesma proporção e nas mesmas categorias que os homens;*

(...)

⁸ Disponível no sítio eletrônico da ONU Mulheres: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf. Acesso em: 15nov2019.

d) examinar o impacto dos sistemas eleitorais sobre a *representação política das mulheres nos organismos eletivos* e considerar, quando procedente, a possibilidade de *ajustar ou reformar esses sistemas*;(...).

Na mesma esteira, em 2007, durante a X Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, ministras e representantes dos Mecanismos de Defesa da Mulher de países latino-americanos e caribenhos subscreveram o que foi denominado como Consenso de Quito⁹, reconhecendo que “*a paridade é uma condição determinante da democracia e uma meta para erradicar a exclusão estrutural das mulheres na sociedade*”.

Ratificando os termos do que já havia sido acordado no Consenso de Quito, em julho de 2010, na XI Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, realizada em Brasília, foi assinado o Consenso de Brasília¹⁰, por meio do qual os países da região comprometeram-se a adotar diversas medidas para ampliar a participação das mulheres nos processos de tomada de decisões e nas esferas de poder, dentre as quais vale realçar a seguinte:

3.d) Promover a criação de mecanismos e apoiar os que já existem para *assegurar a participação político-partidária das mulheres que, além da paridade nos registros das candidaturas, assegurem a paridade nos resultados, garantam o acesso igualitário ao financiamento de campanhas e à propaganda eleitoral, assim como sua inserção nos espaços de decisão nas estruturas dos partidos políticos*. Da mesma forma, criar mecanismos para sancionar o descumprimento das leis neste sentido.

Ao mesmo tempo em que se consolidou, em nível internacional, o ideal de democracia paritária, constatou-se que esta somente será possível quando se “*alcançar mudanças reais que vão além do reconhecimento formal de direitos que, na prática, as mulheres não conseguem exercer em igualdade de condições com os homens*”¹¹, considerando não apenas a discriminação direta, mas todo um complexo de barreiras históricas e ocultas que lhes impedem de ascender às posições de representação, poder e liderança.

Uma vez que a participação feminina na política tem crescido de forma muito lenta e desigual, se comparada a outras conquistas de direitos e ao número de mulheres na população, as cotas afirmativas de gênero para as mulheres surgem então como medidas compensatórias que eliminarão de forma mais incisiva as barreiras econômicas, políticas, culturais, religiosas - visíveis ou invisíveis -, para além da igualdade formal prevista na legislação liberal do século passado, e sim materializando essa igualdade almejada com resultados reais.

Com a evolução das normativas internacionais que estimulam a democracia paritária, um número crescente de países foi gradativamente introduzindo variados tipos de cotas de gênero para eleições públicas, o que desde 2003 é acompanhado por um projeto conjunto da IDEA Internacional, com a União Interparlamentar e a Universidade

⁹ Disponível no sítio eletrônico do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/compromissos-internacionais/compromisso-internacionais/?searchterm=quito> . Acesso em: 18nov2019.

¹⁰ Disponível no sítio eletrônico do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/spm-divulga-boletim-da-xi-conferencia/?searchterm=consenso> . Acesso em: 18nov2019.

¹¹ CABANILLAS, Beatriz Llanos. A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad en el mundo. In: La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica. Perú: IDEA Internacional/ CIM Comisión Interamericana de Mujeres, 2013. p. 17-46.

de Estocolmo: o “Banco de Dados Global de Cotas de Gênero¹²”, o qual aponta que metade dos países do mundo hoje já usa algum tipo de cota eleitoral em seu parlamento.

Aliás, alguns dos primeiros colocados no Ranking Mundial de Participação Feminina no Parlamento são países que incluíram cotas de gênero e políticas afirmativas em suas legislações, como é o caso de Ruanda, primeiro país da lista, com 61% de mulheres no parlamento (e reserva de 30% dos assentos da casa legislativa para mulheres) e Bolívia, com 53% de mulheres no parlamento (e reserva de 50% das candidaturas em lista fechada para as mulheres).

De acordo com o “Marco Normativo para Consolidar a Democracia Paritária”, aprovado em Assembleia Geral no Parlamento, em 26 de novembro de 2015, com a adesão do Brasil, a democracia paritária é almejada como um modelo de democracia no qual a paridade e a igualdade substantiva entre mulheres e homens são os eixos estruturantes para um Estado inclusivo, sendo certo que a construção da igualdade substantiva e da paridade exige forte vontade política, assim como adequada alocação de recursos financeiros¹³.

Deve ser compromisso do Estado inclusivo com a Democracia Paritária a implementação de uma política de Estado que obrigue os poderes executivo, legislativo, judiciário e eleitoral à sua aplicação em toda a estrutura territorial. Em sendo assim, Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como os partidos políticos e organizações da sociedade civil têm o dever de zelar pelas conquistas referentes à inclusão de mulheres na política, sem deixar de considerar a interseccionalidade e transversalidade presentes.

O Brasil, embora tenha implementado sua primeira legislação de cotas de gênero em 1995, com a reserva de candidaturas para mulheres, não conseguiu muitos avanços em termos de inclusão feminina no Poder Legislativo, em razão da ausência de normas sancionadoras eficazes e de outras medidas complementares, o que só começou a acontecer a partir das Eleições de 2018, após alguns esboços de reforma eleitoral, e quando duas decisões emanadas pelo Poder Judiciário determinaram a destinação de recursos financeiros e acesso à propaganda eleitoral como acessórios indissociáveis das reservas de candidaturas femininas. É o que será mais bem estudado no capítulo a seguir.

2 Evolução da Legislação Brasileira, desde a Conquista do Direito ao Voto às Cotas de Gênero para Mulheres

As mulheres apenas conquistaram o direito ao voto, no Brasil, em 1932, com o Código Eleitoral decretado por Getúlio Vargas (Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), que considerou eleitor “*o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo (...)*”. Ainda assim, o voto das mulheres seria facultativo até 1946, ao contrário do voto masculino, que era então obrigatório.

A Constituição promulgada em 16 de julho de 1934 dispunha em seu artigo 109 que “*o alistamento e o voto são obrigatórios para os homens, e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar*”, enquanto que a Constituição seguinte, de 10 de novembro de

¹² O Banco de Dados Global de Cotas de Gênero está disponível no site: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/about>. Acesso em: 11nov2019.

¹³ Nesse sentido, as cotas de gênero atingem sua maior efetividade quando além de obrigarem os partidos a incorporarem uma porcentagem mínima de mulheres em suas listas, também impõem fortes sanções frente a seu descumprimento.

1937, omitiria qualquer referência sobre a obrigatoriedade ou não do alistamento ou do voto.

Foi o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, no fim do primeiro governo Vargas, que incorporou a obrigatoriedade do alistamento e do voto para “*os brasileiros de ambos os sexos*”, mas estipulou ainda a ressalva, entre outras exceções, às mulheres que não exercessem profissão lucrativa.

Somente com o advento da Constituição de 1946, então, é que “*os brasileiros de um e outro sexo*” passaram a se submeter à igualdade formal do direito de votar. Um atraso, para as mulheres, de no mínimo 55 (cinquenta e cinco) anos, se o ponto de referência for a data da primeira Constituição da República Brasileira (1891) e da federalização do sufrágio masculino, mas de mais de 400 anos, quando se considera outras esferas eletivas instauradas no Brasil, desde a sua colonização pelos portugueses.

Os homens do Brasil colônia – ainda que com restrições de renda, instrução ou raça - já participavam ativamente da política regional, enquanto as mulheres eram relegadas à marginalidade nos assuntos públicos e à sujeição exclusiva ao trabalho reprodutivo e doméstico não remunerado.

Aliás, nesse sentido, há registros de que as primeiras eleições no Brasil ocorreram já em 1532¹⁴, para eleger o Conselho Municipal da primeira vila fundada na colônia portuguesa, São Vicente, que hoje fica no Estado de São Paulo. À época, apenas os homens brancos, livres e de posses é que puderam votar e ser votados, o que não foi muito diferente nas demais eleições que ocorreram ao longo dos séculos e nas diversas regiões do país, em âmbito municipal e local.

Desta forma, quando se pensa na conquista do direito ao voto feminino, em 1932, e na igualdade formal de direitos adquirida em 1946, não se pode deixar de lembrar a secular cultura machista e patriarcal que afastou as mulheres por tanto tempo das esferas de debate público no Brasil e as barreiras quase intransponíveis que ainda se colocam, em pleno século XXI, para a superação das desigualdades de gênero, sem contar ainda o recorte de raça e as questões interseccionais.

Para piorar, pouquíssimo tempo depois que as mulheres começavam a avançar na conquista de direitos à participação política, sobreveio o golpe civil-militar, em 1964, que impôs a todo o povo brasileiro – e não apenas às mulheres - 21 (vinte e um) anos de uma opressora ditadura e de recesso democrático.

Portanto, talvez não seja exagero afirmar que o sufrágio universal e o voto direto e secreto com valor igual para todos, no Brasil, tenha passado a valer, de fato, após a redemocratização, com a Constituição de 1988, a qual consagrou a igualdade formal de gêneros para participação política em diversos de seus dispositivos expressos (além do próprio artigo 14), como quando trata do direito à dignidade (art. 1º, III, da CF), do princípio democrático (art. 1º, II, V e parágrafo único, da CF) e do direito à igualdade (art. 5º, caput, da CF).

No entanto, se a extensão do sufrágio já teve um grande impacto benéfico à democracia brasileira, ao incluir as mulheres no jogo eleitoral, ampliando drasticamente a pluralidade e diversidade de partícipes na escolha dos agentes políticos, por outro lado, para que as mulheres pudessem dar o próximo passo rumo à igualdade material, ocupando o papel de representantes e não apenas de representadas nas esferas públicas de poder, leis específicas e políticas afirmativas, como as de cotas, tornaram-se indispensáveis.

¹⁴ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/09/22/brasil-foi-o-primeiro-pais-americano-a-fazer-eleicoes-em-1532-para-a-camara-de-sao-vicente> Acesso em: 19nov2019

Se a simples concessão de direitos não fosse insuficiente, não seria justificável que em 2019, embora em maioria demográfica, inclusive se considerarmos exclusivamente o espectro do eleitorado apto a votar (52,5%¹⁵), as mulheres brasileiras continuem representando uma minoria política em termos de participação ativa em cargos eletivos ou de liderança institucional e governamental, o que não é muito diferente na maioria dos países ocidentais, posto que a discriminação de gênero e a exclusão da voz feminina nos espaços de poder fazem parte de um triste histórico compartilhado em nível global.

Eis porque, desde o compromisso com a Plataforma de Ação de Pequim, em 1995, o Brasil começou a implementar, gradativamente, algumas políticas afirmativas para o fomento da participação feminina no parlamento, com legislações específicas – apesar de muito tímidas perto das reais necessidades conjunturais.

A Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, foi a primeira a introduzir cotas eleitorais no Brasil, mas era restrita às eleições municipais que ocorreriam em 3 de outubro de 1996.

No entanto, ao mesmo tempo em que referida lei estabeleceu, em seu artigo 11, §3º, que 20% (vinte por cento), no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deveriam ser preenchidas por candidaturas de mulheres, no *caput* do mesmo artigo ficou disposto que cada partido ou coligação poderia registrar candidatos até 120% (cento e vinte por cento) do número de lugares a preencher, quando o percentual anterior era de 100%. Isto é, em termos práticos, os homens não perderam espaço para as candidaturas femininas.

Em 30 de setembro de 1997, adveio a Lei nº 9.504/97¹⁶, conhecida como Lei Geral das Eleições, a qual instituiu definitivamente as cotas de gênero em nível nacional, com reserva de um percentual mínimo de candidaturas para o Legislativo, como se observa no artigo 10, *caput* e §3º, in verbis:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher

(...).

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação *deverá reservar o mínimo* de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo. (Redação original)

Como se depreende do excerto acima transcrito, a Lei nº 9.504/97 definiu como política de cotas a reserva de candidaturas, ainda sem obrigar os partidos a preencherem efetivamente as vagas de registro com candidatas mulheres, mas apenas obrigando-os a reservá-las a um dos “sexos”¹⁷, em um percentual de 30% (trinta por cento). Bastava, destarte, que as vagas de candidaturas que seriam destinadas às mulheres não fossem preenchidas por homens, sem prejuízo de simplesmente ficarem vagas.

¹⁵ Segundo informações oficiais publicadas no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/brasil-tem-147-3-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2018> Acesso em: 19nov2019.

¹⁶ Disponível no sítio eletrônico da Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm. Acesso em: 10nov2019.

¹⁷ Descartando a nomenclatura anterior de reserva de vagas específicas para candidaturas femininas, o legislador optou em estipular percentuais mínimos e máximos para candidaturas de cada sexo, o que não deixa de ser uma tentativa malfadada de negar a realidade brasileira: ora, é a mulher que sofre discriminação de gênero e é historicamente excluída dos espaços de poder, de modo que a posição inversa, de necessidade real de reserva de vagas mínimas para homens, está muito longe de acontecer.

Em 2009, com a minirreforma eleitoral, tais discrepâncias foram corrigidas e os partidos e coligações foram obrigados efetivamente a preencher os 30% das vagas das candidaturas em eleições proporcionais com candidatos de um dos sexos, o que significa dizer, com candidatas mulheres. A opção de apenas reservar vagas ou deixar vagas vazias finalmente foi descartada e os partidos que não preenchessem o percentual mínimo de mulheres candidatas passaram a ter que retirar candidaturas masculinas de suas listas, até conseguir compor o percentual legal.

É o que se observa pela nova redação dada ao §3º do artigo 10 da Lei nº 9.504/97, pela Lei nº 12.034/2009¹⁸: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação *preencherá* o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo¹⁹.”

Ainda dentro da perspectiva de combate à desigualdade de gênero, a Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, conhecida como Lei da Minirreforma Eleitoral, posteriormente complementada pela Reforma Eleitoral de 2015, expressa na Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015²⁰, alteraram dispositivos da Lei nº 9.096/95, a Lei dos Partidos Políticos, para implementar políticas afirmativas para as mulheres, tais como: (i) a obrigatoriedade dos partidos políticos aplicarem os recursos oriundos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual a ser fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total (art. 44, inciso V); e (ii) a obrigatoriedade da propaganda partidária gratuita promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) (art. 45, inciso IV – posteriormente revogado com a extinção da propaganda partidária, pela Lei nº 13.487, de 2017).

¹⁸ Disponível no sítio eletrônico da Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm Acesso em: 10nov2019.

¹⁹ Apesar da terminologia legal equivocada, é possível e faz-se urgente que o Tribunal Superior Eleitoral, pelo menos em suas resoluções, passe a adotar a terminologia gênero no lugar de sexo, quando se tratar da reserva de vagas para candidaturas femininas. Desta forma, será garantida a participação política da mulher trans e das travestis, incluindo-as nas cotas do gênero feminino.

²⁰ “Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

(...)

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

(...)

§ 5º O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do caput deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do caput, a ser aplicado na mesma finalidade.

(...)

§ 7º A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere o inciso V do caput poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, não se aplicando, neste caso, o disposto no § 5º.”

“Art. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade:

(...)

IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49”.

A principal contribuição da Reforma Eleitoral, porém, veio expressa no artigo 9º da Lei nº 13.165/2015²¹, *in verbis*:

Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995.

O dispositivo acima transcrito estabeleceu que, nas três eleições que se seguissem à publicação da Lei nº 13.165/2015 (ou seja, nas eleições de 2016, 2018 e 2020), os partidos deveriam reservar, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor a parcela do Fundo Partidário relativa à criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, prevista na Lei nº 9.096/1995, art. 44, § 7º.

Isso porque, apesar dos partidos políticos serem obrigados por lei, desde 1995, a apresentar um percentual mínimo de candidaturas femininas, ainda assim tais candidaturas ficavam subfinanciadas e invisibilizadas em detrimento das candidaturas masculinas, tornando as cotas de gênero praticamente inócuas ou pró-forma.

Como a tradição patriarcal está ainda muito arraigada nos próprios partidos políticos, com baixa densidade de debate e participação feminina em suas instâncias internas, foi necessário pensar em uma legislação que obrigasse esses partidos majoritariamente liderados por homens brancos não apenas a reservarem um percentual de candidaturas para as mulheres, como também que os compelsse a financiar tais candidaturas e a permitir a participação de mulheres na propaganda eleitoral, tamanha a resistência encontrada durante as últimas décadas.

A Lei nº 13.165/2015 chegou atrasada, mas também não parecia ser suficiente para compensar a questão do sub-financiamento das campanhas femininas. Ora, se já era sabido que pelo menos 30% das candidaturas deveriam ser preenchidas por mulheres, como admitir que os partidos aplicassem apenas 5% de seus recursos em suas campanhas?

Eis porque, em 15 de março de 2018, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ADI 5617²², de Relatoria do Ministro Edson Fachin, para: i) declarar a

²¹ Disponível no sítio eletrônico da Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113165.htm Acesso em 10nov2019.

²² Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ART. 9º DA LEI 13.165/2015. FIXAÇÃO DE PISO (5%) E DE TETO (15%) DO MONTANTE DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADO AO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS PARA A APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS DE CANDIDATAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA À IGUALDADE E À NÃO-DISCRIMINAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar as alegações de inconstitucionalidade de norma, deve fixar a interpretação que constitucionalmente a densifique, a fim de fazer incidir o conteúdo normativo cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo. Precedentes. 2. O princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas. No entanto, utilizar, para qualquer outro fim, a diferença estabelecida com o objetivo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada. Precedente do CEDAW. 3. A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de

inconstitucionalidade da expressão "três", contida no art. 9º da Lei 13.165/2015 supramencionada, eliminando o limite temporal até então fixado; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995.

Com isso, o Supremo Tribunal Federal eliminou o limite temporal restrito a três eleições e estipulou a proporcionalidade de investimento dos recursos do fundo partidário ao número de candidaturas femininas.

Guardando simetria com a decisão do Supremo Tribunal Federal, em 22 de maio de 2018, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em resposta a uma consulta pública apresentada por 14 parlamentares (Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000 Brasília/DF), decidiu²³ que os partidos políticos deverão reservar também pelo menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)²⁴ para financiar candidaturas femininas, devendo ainda o mesmo percentual ser considerado em relação ao tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV. E mais: referida correspondência proporcional deverá ser respeitada também na hipótese de percentual de candidaturas femininas superior ao mínimo de 30%, com a devida correspondência entre o valor destinado às campanhas femininas, o tempo de propaganda eleitoral, e o número de candidatas.

Portanto, após as supracitadas decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, que ampliaram o alcance da tímida legislação afirmativa pré-existente, as Eleições Gerais de 2018 foram as primeiras eleições no Brasil em que, além da obrigatoriedade de se preencher o mínimo de 30% das vagas com candidaturas femininas, os partidos políticos foram também obrigados a destinar às candidatas recursos mínimos na mesma proporção e o espaço correspondente em sua propaganda eleitoral.

discriminação das mulheres. 4. Ação direta julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três ” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95. (ADI 5617, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 02-10-2018 PUBLIC 03-10-2018). Disponível no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101> Acesso em: 15nov2019.

²³ Voto da Relatora, ministra Rosa Weber, disponível no seguinte endereço eletrônico, da Revista Consultor Jurídico: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf> Acesso em: 10nov2019.

²⁴ Introduzido pela Reforma Política que ocorreu em 2017, por meio da Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) surgiu para compensar a proibição de doações de pessoas jurídicas, instituindo assim uma espécie de financiamento público das campanhas, custeado em parte por emendas das bancadas ao Orçamento e em parte pela economia gerada com o fim da propaganda partidária obrigatória fora do período eleitoral.

A atualização da legislação brasileira e a inclusão de novas políticas afirmativas para as mulheres foram medidas adotadas em total consonância com as normativas internacionais que tratam de democracia paritária, as quais orientam os países a revisarem suas legislações, de modo a incluir marcos de integração da perspectiva de gênero e prever mecanismos para supervisionar e controlar sua aplicação. Os impactos foram consideráveis para o resultado das Eleições de 2018, como será demonstrado no próximo capítulo.

3 Os Impactos das Novas Políticas Afirmativas para Mulheres sobre as Eleições Gerais de 2018 no Brasil

No Brasil, antes das Eleições Gerais de 2018, apesar da obrigatoriedade legal dos partidos apresentarem pelo menos 30% de candidaturas femininas, era comum o preenchimento dessas vagas com candidatas “laranjas”, ou seja, mulheres que não eram candidatas de fato, que sequer faziam campanha ou movimentavam recursos, e que não raro eram remuneradas para representar esse papel ou então eram arregimentadas entre familiares e amigos de candidatos e dirigentes partidários, apenas para compor a cota mínima legal.

Da mesma forma, era comum que aquelas mulheres realmente interessadas em se candidatar para as esferas públicas de poder fossem boicotadas com a falta de recursos e de visibilidade, em partidos com direções predominantemente masculinas.

Ainda que a partir de 1995 a legislação brasileira tenha eliminado formalmente o óbice que existia ao registro de um mínimo de candidaturas femininas, essa medida isolada mostrou-se insuficiente para de fato viabilizar tais candidaturas e aumentar a representação das mulheres no parlamento.

A eficácia das leis de cotas no Brasil vem esbarrando há anos na dinâmica dos partidos, verdadeiros filtros nos processos eleitorais, mas invariavelmente compostos majoritariamente por homens e, portanto, altamente resistentes à aplicação substantiva da igualdade de gênero, o que, aliás, não é algo exclusivo do país, como já havia sido apontado no estudo intitulado “El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe²⁵”, produzido durante a X Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, ocorrida em Quito, em 2007, há mais de 10 (dez) anos, portanto:

Durante os foros virtuais de que participaram as autoridades dos mecanismos nacionais de promoção do progresso da mulher, realizados no começo de 2007, em preparação para a Décima Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, as participantes foram coincidentes em *apontar os partidos políticos como as forças mais reticentes ao ingresso das mulheres nos parlamentos. O acesso diferenciado aos recursos econômicos para as campanhas —ou seja, ao financiamento pelo empresariado— costuma beneficiar mais os homens cuja rede de capital social está mais desenvolvida, em virtude da natureza mais poderosa e da frequência dos elos masculinos no mundo público.* (tradução livre)

Nesse sentido, vale transcrever o seguinte trecho de acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, que reconhece a existência de “um histórico e indesejável privilégio patriarcal” com impactos na “nefasta segregação predominante na vida político-partidária brasileira”:

²⁵Disponível no sítio eletrônico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL): https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2855/1/S3282007_es.pdf Acesso em: 18nov2019.

A autonomia partidária contida no § 1º do art. 17 da CF/88 não significa soberania para desrespeitar, direta ou indiretamente, valores e princípios constitucionais: é imperativo que agremiações observem a cota de gênero não somente em registro de candidaturas, mas também na propaganda e assegurando às mulheres todos os meios de suporte em âmbito intra ou extrapartidário, sob pena de se manter *histórico e indesejável privilégio patriarcal e, assim, reforçar a nefasta segregação predominante na vida político-partidária brasileira*. (Representação nº 32255, Acórdão, Relator(a) Min. Antonio Herman De Vasconcellos E Benjamin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 53, Data 17/03/2017, Página 135-136).

Destarte, no caso brasileiro, que não adota as cotas de reserva de assentos no parlamento - mas apenas de reservas de candidaturas -, e considerando que o registro de candidatos é prerrogativa exclusiva dos partidos políticos, por meio de lista aberta, na maioria das vezes sem qualquer processo interno deliberativo prévio ou consulta aos seus filiados, é de fato essencial que a legislação também garanta os recursos a que as mulheres terão acesso para se viabilizarem como candidatas e participarem do pleito eleitoral até o fim, seja sob o aspecto financeiro, seja sob o aspecto publicitário, bem como indispensável o fomento à formação de uma massa crítica voltada para a perspectiva de gênero e para a democracia intrapartidária.

É o que se pode extrair do resultado²⁶ das Eleições Gerais de 2018, o qual revelou uma tímida melhora na inclusão de mulheres no parlamento, muito provavelmente como um reflexo já imediato dos repasses obrigatórios de recursos para as campanhas femininas e das cotas de gênero que garantiram também acesso mínimo à propaganda eleitoral gratuita, aliados à pré-existente lei de cotas para reserva de candidaturas femininas.

Afinal, o número de mulheres na Câmara dos Deputados não vinha acompanhando a legislação de cotas que passou a vigor em nível nacional com a Lei nº 9.504/97: segundo dados da União Interparlamentar, em 1999 eram 29 deputadas federais para um total de 513 cadeiras (5,7%), em 2003 eram 44 deputadas federais (8,6%), e em 2007 esse número aumentou para 45 (8,8%), para voltar para 44 em 2011 (8,6%). Nas eleições de 2014, quando já havia sido consolidada pelo menos a obrigatoriedade de se preencher 30% de candidaturas femininas, com sanções reais aos partidos que não atingissem tal percentual, houve um pequeno aumento no número de deputadas federais eleitas: 51 (9,9%).

O significativo salto, porém, ocorreu mesmo em 2018, em que foram eleitas 77 (setenta e sete) deputadas federais, um aumento de 51% em relação às 51 (cinquenta e uma) deputadas eleitas em 2014. Isso quer dizer que a Câmara dos Deputados vai ter 15% de mulheres em sua nova composição, contra 10% na composição anterior (em razão de suplência, o número inicial de 51 deputadas elevou-se para 55 ao longo dos 4 anos da legislatura anterior). No entanto, Maranhão, Sergipe e Amazonas não elegeram nenhuma mulher deputada federal em 2018.

No Senado Federal, que nas últimas eleições foi renovado em dois terços de seus assentos, foram eleitas 7 (sete) mulheres, as quais, somadas à bancada atual, passam a representar 12 (doze) de um total de 81 (oitenta e uma) cadeiras - um número que se mantém estável comparado à configuração anterior.

Nas Assembleias Legislativas dos Estados, foram eleitas 161 (cento e sessenta e uma) deputadas, representando 15% dos deputados estaduais eleitos, um crescimento de

²⁶ Informações disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral: <http://www.tse.jus.br/> . Acesso em: 15nov2019.

41,2% em relação a 2014, quando 114 (cento e catorze) mulheres foram eleitas para o mesmo cargo.

Porém, no Mato Grosso do Sul, dos 24 (vinte e quatro) deputados estaduais eleitos, nenhum é mulher. Em Goiás, com 41 (quarenta e um) deputados estaduais eleitos, apenas duas são mulheres. Rondônia e Paraná também não conseguiram alcançar sequer 10% de deputadas estaduais eleitas.

Mesmo com algumas discrepâncias nos Estados, contudo, o balanço geral é de um aumento de 5% no percentual de participação feminina no parlamento brasileiro – de 10% para 15% -, o que pode significar que a legislação de cotas de gênero passou a surtir efeitos apenas nas Eleições de 2018, quando somada a outras medidas que não apenas a reserva de candidaturas, tais como a imposição de sanções pelo descumprimento das políticas de cotas e a destinação de recursos financeiros e publicitários para as campanhas femininas.

De qualquer forma, muitos desafios ainda precisam ser superados, tendo em vista a resistência dos partidos políticos com relação às políticas afirmativas para mulheres, especialmente se houver a possibilidade de qualquer interpretação dúbia da lei.

A FGV Direito, em parceria com CEPESP (EESP/EAESP), disponibilizou alguns resultados do seu projeto de pesquisa aplicada denominado "Democracia e Representação nas Eleições de 2018: Campanhas Eleitorais, Financiamento e Diversidade de Gênero²⁷", por meio do qual faz uma análise comparada do perfil e das trajetórias das deputadas eleitas em 2014 e 2018 e da distribuição do financiamento eleitoral de mulheres e homens.

O que chama atenção nessa pesquisa, e que já havia sido notado durante a campanha eleitoral de 2018, é que muitos partidos políticos não destinaram os necessários 30% dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previstos em lei, apenas para as candidaturas proporcionais femininas, aproveitando-se de uma certa abertura nos termos das decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral que regulam a matéria, além das resoluções posteriormente editadas pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral.

É o que pode se depreender da redação da Resolução TSE nº 23.553, de 18 de dezembro de 2017, com as alterações da Resolução TSE nº 23.575, de 28 de junho de 2018:

Art. 19 [...]

[...]

§ 3º Os partidos políticos devem destinar no mínimo 30% (trinta por cento) do montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para aplicação nas *campanhas de suas candidatas*.

Art. 21 [...]

[...]

§ 4º Os partidos políticos, em cada esfera, devem destinar ao financiamento de campanhas *de suas candidatas* no mínimo 30% dos gastos totais contratados nas campanhas eleitorais com recursos do Fundo Partidário, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096/1995 (Lei nº 13.165/2015, art. 9º).

²⁷ O relatório está disponível no sítio eletrônico: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27646>. Acesso em: 14nov2019.

Embora o dispositivo legal²⁸ que reserva o mínimo de 30% (trinta por cento) de candidaturas para as mulheres aplique-se exclusivamente aos cargos de representação proporcional, tanto o Supremo Tribunal Federal como o Tribunal Superior Eleitoral, ao decidirem pela elevação dos recursos destinados às mulheres ao mesmo proporcional mínimo de candidaturas, determinaram que tais recursos poderiam ser destinados tanto a candidaturas às eleições proporcionais quanto majoritárias, o que parece destoar com os propósitos da lei de cotas de gênero.

Não houve, tampouco, um detalhamento sobre como os recursos de financiamento de campanha reservados às mulheres deveriam ser contabilizados por partidos e coligações e se essa destinação incluiria, além de candidaturas majoritárias, vices e suplentes, o que deu margem a diversas interpretações.

Tal idiosincrasia é destacada na supramencionada pesquisa "Democracia e Representação nas Eleições de 2018: Campanhas Eleitorais, Financiamento e Diversidade de Gênero":

. Apesar de a regulação impor um direcionamento mínimo de recursos para candidaturas femininas, sua ambiguidade permitiu que muitos partidos incluíssem nessa conta recursos destinados a candidaturas de mulheres em cargos majoritários, muitas das vezes como vices ou suplentes. Se considerarmos apenas as candidaturas proporcionais, por volta de 62% e 58% dos partidos não teriam cumprido com a cota de financiamento de recursos oriundos do FEFC e do Fundo Partidário respectivamente²⁹.

Ainda de acordo com os dados disponibilizados na referida pesquisa liderada pela FGV Direito:

- 13 dos 34 partidos (38,2%) destinaram pelo menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) exclusivamente às candidaturas de mulheres aos cargos proporcionais (DC, PATRI, PCO, PMB, PMN, PPL, PROS, PRTB, PSD, PSL, PTB, PV, SDD), enquanto que 14 (42,4%) atingiram a proporção de 30% apenas com candidaturas femininas proporcionais no que se refere à destinação dos recursos oriundos do Fundo Partidário - FP (DC, PATRI, PCB, PMN, PODE, PPL, PPS, PRB, PRP, PSD, PSL, PSOL, PTB, REDE);

- mais 6 partidos (17,6%) entrariam para o grupo dos que cumpriram com a cota (PCdoB, PP, PPS, PSTU, PTC, REDE) com relação ao FEFC, se forem consideradas tanto as candidaturas proporcionais como majoritárias (porém apenas as lideradas por mulheres), sendo que para os recursos oriundos do FP foram 5 os partidos (15,2%) que tomaram esse critério como premissa para cumprimento da cota (PCdoB, PHS, PROS, PTC, PV);

- 12 legendas (35,3%) teriam incluído no cálculo dos recursos do FEFC destinados às campanhas femininas, além das candidaturas proporcionais e majoritárias cabeças de chapa, também as candidatas a vices e suplentes de senadores e senadoras (DEM, MDB, PCB, PDT, PHS, PR, PRB, PSB, PSC, PSDB, PSOL, PT), enquanto que

²⁸ Lei nº 9.504/97: "Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo: (...) § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo". Disponível no sítio eletrônico da Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm. Acesso em: 10nov2019.

²⁹ Informação extraída da página 7 do Sumário da Pesquisa, disponível no sítio eletrônico: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27646/SUM%c3%81RIO%20EXECUTIVO.pdf?sequence=6&isAllowed=y> Acesso em 19nov2019.

6 legendas (18,2%) utilizaram esse mesmo critério para distribuição dos recursos do Fundo Partidário;

- Três partidos (8,8%) não cumpriram a regra de distribuição de recursos do FEFC em nenhum dos cenários (AVANTE, PODE, PRP) e oito partidos (24,2%) não cumpriram a regra de distribuição de recursos do FP em nenhum dos cenários (AVANTE, PDT, PMB, PRTB, PSB, PSC, SDD, PSTU).

Como se vê, a maioria dos partidos políticos não destinou os 30% (trinta por cento) dos recursos dos fundos públicos exclusivamente para campanhas proporcionais femininas, e alguns sequer cumpriram com a cota em nenhum dos cenários acima delineados.

De qualquer forma, a pesquisa aponta como positivo o fato de que, dentre as candidaturas ao cargo de deputado federal, as mulheres tenham recebido cerca de 22% do total de receitas, o que configura um avanço considerável, se comparado aos 9,3% que haviam sido destinados às candidaturas femininas para o cargo de deputado federal nas Eleições de 2014.

Chama ainda especial atenção os impactos da análise interseccional de raça/cor aliada aos dados de financiamento eleitoral levantados pela pesquisa realizada pela FGV Direito, em parceria com CEPESP (EESP/EAESP), ainda em andamento, mas caminhando para a presumível constatação de que candidaturas de pessoas negras têm mais dificuldade de arrecadação do que as candidaturas femininas, como se observa nas seguintes ponderações constantes de seu sumário:

. Os homens brancos representam 43,1% de todos os candidatos, mas concentram cerca de 60% das receitas de campanha. Homens negros, mulheres brancas e mulheres negras são proporcionalmente subfinanciados. A receita total média entre os homens brancos também é maior do que a dos demais grupos. Sob este aspecto, a raça/cor das candidaturas parece ser preponderante em relação ao gênero, pois os homens negros apresentaram uma receita total média menor do que as mulheres brancas.

. É possível identificar que os recursos privados vão majoritariamente para candidatos homens e brancos. Tanto as doações de pessoas físicas como as próprias contribuições dos candidatos foram em torno de 70% direcionadas a esse grupo de candidatos. A proporção é bem parecida entre os dois grupos de competitividade eleitoral³⁰.

Se os avanços rumo à igualdade de gênero na política são extremamente irrisórios, especialmente quando se compara o Brasil a outros países da própria América Latina, esse quadro se agrava ainda mais ao se incluir o recorte de raça e a interseccionalidade.

Não é preciso ir muito longe para constatar a sub-representação e as distorções entre a maioria populacional e os eleitos no parlamento brasileiro. Para tanto, basta somar aos dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), de que mais da metade do eleitorado brasileiro apto a votar (52,5%) é composto por mulheres, sendo que 27% são mulheres negras, aos dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em seu recém publicado estudo “Desigualdades Sociais

³⁰ Informações extraídas da página 8 do Sumário da Pesquisa, disponível no sítio eletrônico: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27646/SUM%c3%81RIO%20EXECUTIVO.pdf?sequence=6&isAllowed=y> Acesso em: 13nov2019.

por Cor ou Raça”³¹, que revelam que mais da metade dos habitantes do país (55,8%) é formada por pretos ou pardos.

Em verdade, o maior grupo eleitoral do país, sob o recorte de raça e gênero, é formado pelas mulheres negras. Entretanto, como resultado das Eleições de 2018, na Câmara dos Deputados, as mulheres negras representam apenas 2,5% (13 eleitas) do total de eleitos, enquanto as mulheres brancas são 12,28% (63 eleitas), os homens negros 22,02% (113 eleitos) e os homens brancos 62,57% (321 eleitos).

Ora, como dizer que um país é verdadeiramente democrático, se o seu parlamento, onde são deliberadas as leis, condutas e principais decisões não é ocupado na mesma razão proporcional pelas representações de gênero e raça que conformam a sociedade civil? E como promover a ampliação da participação de populações minorizadas – em termos de gênero, cor, raça ou etnia - nos processos de planejamento de políticas e tomadas de decisão, quando a minoria populacional detém há séculos o monopólio do poder e age deliberadamente para manter tal privilégio?

Pode até parecer, em um primeiro momento, que a solução mais fácil seria uma revolução e a nova fundação do poder organizacional do Estado, tendo em vista a lentidão com que as desigualdades vêm diminuindo nas últimas décadas. Todavia, para sair do mundo das utopias, é necessário que se pense nas melhores medidas a serem adotadas com as ferramentas que a democracia proporciona: e são elas as cotas de gênero e políticas afirmativas, além de novas propostas que serão esboçadas brevemente no capítulo a seguir.

4 Novas Propostas e Desafios para a Democracia Paritária no Brasil

A legislação que estipula cotas de gênero para mulheres nas disputas aos cargos proporcionais, no Brasil, poderia surtir efeitos mais imediatos, se introduzisse também uma reserva de vagas a serem preenchidas exclusivamente por mulheres dentro das Casas Legislativas. Essa reserva de assentos já é objeto de diversos projetos de lei, ainda em debate, seguindo experiências internacionais de sucesso que conseguiram alcançar rapidamente a democracia paritária em seus parlamentos, como Ruanda, primeiro país no Ranking Mundial de Participação Feminina no Parlamento, elaborado pela União Interparlamentar.

Uma opção alternativa para o Brasil, ainda dentro da proposta legislativa de implementação de cotas de gênero para mulheres, seria alterar a legislação já existente, para se aumentar o percentual de 30% para 50% de reserva de candidaturas femininas aos cargos proporcionais, especialmente porque, estatisticamente, mais da metade do eleitorado brasileiro é composto por mulheres.

E ainda se considerando que as mulheres negras representam a maioria das mulheres eleitoras no país, nada mais democrático do que dividir as cotas afirmativas de gênero em pelo menos 25% para mulheres negras e 25% para as mulheres brancas, seja se a opção for pela reserva de candidaturas seja se for pela reserva de vagas no parlamento.

Afinal, sabendo-se que a população brasileira já é em sua maioria feminina, não é possível que um Estado se considere verdadeiramente democrático nem com 30%, muito menos com 15% de representação política feminina, como é o caso do Brasil.

³¹ Estudo disponível no sítio eletrônico do IBGE: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25844-desigualdades-sociais-por-cor-ou-raca.html?=&t=sobre> Acesso em: 18nov2019

Ora, se o mundo engatinha em busca da igualdade de gênero, o Brasil parece sequer ter saído do lugar. Há outras medidas, porém, para além das cotas de gênero no parlamento, que poderiam contribuir para a densificação democrática do país.

Em sua recente pesquisa de pós doutorado³², na Universidade Federal do Paraná, a professora Eneida Desiree Salgado apresenta a proposta de um *índice de medição da democracia intrapartidária aplicável aos partidos políticos brasileiros*, a partir da exigência de democracia imposta pela Constituição Federal e pela Lei dos Partidos Políticos.

Partindo da premissa de que democracia é participação e controle, SALGADO alega, para embasar sua pesquisa e o desenvolvimento do índice de medição da democracia intrapartidária, que os procedimentos partidários serão democráticos quando permitirem a participação e o controle por parte dos filiados em duas dimensões diferentes: a estrutura organizacional e o processo decisório.

O estudo é realizado a partir dos 35 (trinta e cinco) estatutos registrados no TSE em 2018, e a conclusão, nas palavras da própria pesquisadora, é a seguinte:

Os resultados encontrados na aplicação do modelo de medição do índice de democracia intrapartidária não destoaram da intuição inicial de uma tendência à organização oligárquica dos partidos. Mesmo que apenas pela leitura de seus estatutos, os partidos políticos brasileiros não apresentam, em sua grande maioria, mecanismos democráticos de organização interna e de tomada de decisões. Ainda que seja mais evidente a falta de permeabilidade das opiniões dos filiados no recrutamento de candidatos, o índice relativo à relação entre os órgãos partidários é igualmente baixo. Há, pelos próprios estatutos, uma concentração de poder e de recursos nos diretórios centrais, o que é bastante grave em uma federação peculiar que não permite a organização de partidos locais. Em um Estado que (ainda) se afirma democrático, não se pode conceber que associações partidárias, que mantêm o monopólio para a apresentação de alternativas ao eleitorado para a representação política e que recebem consideráveis recursos públicos, além de financiamento indireto pelo acesso gratuito aos meios de comunicação de massa, possam funcionar sem respeitar patamares mínimos de igualdade, participação, transparência e controle.

Seria necessário, conforme apontado por SALGADO, o desenvolvimento legislativo enfático sobre a proteção dos direitos dos filiados (para além da previsão da garantia de ampla defesa nos procedimentos) e sobre os procedimentos internos de tomada de decisões, aspecto central da democracia intrapartidária.

Nesse sentido, e sob a perspectiva da busca por democracia paritária dentro dos partidos, uma das possibilidades legislativas seria a extensão da previsão de reserva de vagas para candidaturas proporcionais, inscrita no parágrafo 3º do artigo 10 da Lei nº 9.504/97, para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes, no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para as mulheres.

³² “ÍNDICE DE DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA – UMA PROPOSTA DE MENSURAÇÃO A PARTIR DOS ESTATUTOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS”, relatório apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, relativo à pesquisa pós-doutoral em Ciência Política de Eneida Desiree Salgado, sob Orientação do Prof. Dr. Adriano Codato, e disponível no [sítio eletrônico: \[https://www.academia.edu/40687425/%C3%8DNDICE_DE_DEMOCRACIA_INTRAPARTID%C3%81RIA_Uma_proposta_de_mensura%C3%A7%C3%A3o_a_partir_dos_estatutos_dos_partidos_pol%C3%A4ticos_brasileiros\]\(https://www.academia.edu/40687425/%C3%8DNDICE_DE_DEMOCRACIA_INTRAPARTID%C3%81RIA_Uma_proposta_de_mensura%C3%A7%C3%A3o_a_partir_dos_estatutos_dos_partidos_pol%C3%A4ticos_brasileiros\)](https://www.academia.edu/40687425/%C3%8DNDICE_DE_DEMOCRACIA_INTRAPARTID%C3%81RIA_Uma_proposta_de_mensura%C3%A7%C3%A3o_a_partir_dos_estatutos_dos_partidos_pol%C3%A4ticos_brasileiros). Acesso em: 10nov2019.

Com mais mulheres atuando dentro das instâncias partidárias e de fato deliberando sobre a formulação de planos de governo e propostas eleitorais, fomenta-se a participação feminina na política, renovam-se os quadros partidários e permite-se que as mulheres tenham real espaço na eventual colocação de suas candidaturas.

Ademais disso, é possível também a adoção de medidas incentivadoras da democratização horizontal das tomadas de decisões e da própria formação dos colegiados diretivos dentro dos partidos, no sentido inclusive da democracia paritária: o *compliance* afirmativo ou *compliance* da diversidade.

Outrossim, é preciso considerar que os partidos políticos, por sua própria natureza constitucional, exercem um protagonismo no sistema democrático brasileiro: são agremiações que, pelo menos em tese, devem reunir em torno de si setores da sociedade civil para a discussão de pautas de interesse público, intermediando sua relação com os entes governamentais e apresentando candidaturas que representarão esse grupo de pessoas unidas por um mesmo ideal.

Portanto, regras que estabeleçam paridade de gênero nos órgãos de direção, um número mínimo de reuniões colegiadas, votações abertas para escolha de candidatos, condutas éticas e de respeito às minorias, inclusão da diversidade, parecem indispensáveis para a garantia de partidos com padrões éticos condizentes com o seu papel democrático.

No entanto, justamente em respeito à autonomia partidária e à sua importância dentro do sistema democrático, é necessário que se estabeleça uma espécie de *compliance* que apenas premie aqueles partidos que estabelecerem regras de condutas efetivas para inclusão das minorias e da diversidade, estimulando-se, assim, a sua democratização horizontal, sem, contudo, que se inviabilize as atividades daqueles partidos que não optarem por adotar normas internas de democratização paritária.

A própria Justiça Eleitoral pode ter um papel decisivo no estímulo aos partidos para que incorporem políticas afirmativas internas espontâneas, como, por exemplo, a concessão de selos ou certificados de boas práticas com relação à diversidade e inclusão de gênero. Com isso, os partidos políticos premiados poderiam utilizar-se de tais atestados em suas campanhas eleitorais, em demérito daqueles que se recusassem a democratizar suas estruturas internas.

No mais, a Justiça Eleitoral já vem atuando de forma decisiva na fiscalização e na aplicação das sanções aos partidos que descumprirem com as políticas afirmativas já existentes na legislação brasileira.

Um caso exemplar foi a recente decisão do Plenário do Tribunal Superior Eleitoral que, por quatro votos a três, no julgamento do RESPE 19.392³³, no dia 17/9/2019, cassou toda a coligação que se uniu para a disputa ao cargo de vereador de Valença do Piauí (PI) na eleição municipal de 2016, na qual ficou comprovada fraude de duas coligações no preenchimento de cota por gênero: cinco candidaturas de mulheres à Câmara de Vereadores se provaram fictícias.

Prevaleceu o entendimento do Ministro Relator, Jorge Mussi, de que sem candidaturas laranja, o partido não teria cumprido as exigências para participar das eleições e por isso todo o conjunto de candidatos foi beneficiado. Decidiu-se, assim, pela cassação do registro de seis vereadores já eleitos e em exercício, dentre eles duas mulheres, além da declaração de sua inelegibilidade por oito anos.

³³ Informações disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/tse-mantem-cassacao-de-vereadores-envolvidos-em-caso-de-candidaturas-fraudulentas-no-piaui> Acesso em: 10nov2019.

Ora, após mais de vinte anos depois que a reserva de candidaturas femininas foi implementada no país, não há como lidar com a insistência em se burlar a legislação de cotas senão como um ataque direto à democracia, que deve ser combatido rigorosamente.

A atuação do Poder Judiciário pode servir, aliás, como um importante contraponto a retrocessos que têm partido de iniciativas do mesmo Poder Legislativo que hoje é composto por uma maioria massiva de homens brancos, irredutíveis em cima de seus privilégios históricos.

Se já não bastasse a anistia que os parlamentares recém eleitos concederam aos seus próprios partidos, com a promulgação da Lei nº 13.831, de 17 de maio de 2019³⁴, impedindo que qualquer penalidade fosse aplicada àquelas agremiações que não destinaram a cota mínima de 5% de recursos para programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, há ainda outros projetos de lei em pauta ainda piores e que podem ameaçar as poucas conquistas legislativas com relação às cotas de gênero até aqui alcançadas.

Como exemplo, é possível citar dois projetos de lei apresentados em 2019 – o PL 2996/2019³⁵ e PL 4130/2019³⁶ -, os quais propõem que seja mantida a previsão de no máximo 70% de candidaturas de um mesmo sexo, mas permitem que as vagas restantes, se não forem preenchidas com candidatos de sexo diverso, fiquem vazias. As propostas estabelecem ainda que os partidos políticos, em cada esfera, destinem às campanhas eleitorais recursos do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha de forma proporcional ao percentual efetivo de candidaturas de cada sexo.

Não se sabe se esses ou outros projetos de lei semelhantes virão a ser aprovados, porém, não se pode deixar de notar que tais projetos surgiram justamente após as paradigmáticas Eleições de 2018, impactadas pela atualização legislativa que deu concretude às cotas de gênero e gerou um crescimento de 51% de mulheres na Câmara dos Deputados com relação à legislatura anterior.

Contudo, caso um desses projetos ou algo semelhante fosse levado adiante, o que se teria seria um retrocesso de mais de 20 (vinte) anos, posto que na prática se voltaria aos termos da primeira legislação de cotas instaurada no país, e que se provou inócua sem os complementos e reformas que foram acrescentados ao longo dos anos: eis porque é preciso obrigar os partidos a de fato preencherem o mínimo de 30% de suas candidaturas com mulheres, bem como a aplicarem os recursos financeiros e outros correspondentes.

Em respeito ao princípio da vedação do retrocesso com relação aos direitos humanos e a todos os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, não há como se alterar a legislação de cotas de gênero para mulheres e quaisquer políticas afirmativas, se não for para a sua expansão, como já proposto no início deste capítulo.

³⁴ “Art. 2º A [Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 \(Lei dos Partidos Políticos\)](#), passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 55-A, 55-B, 55-C e 55-D: “[Art. 55-A.](#) Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do **caput** do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.” Disponível no sítio eletrônico da Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm Acesso em: 10nov2019

³⁵ Disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2204052> Acesso em: 15set2019

³⁶ Disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2212439> Acesso em: 15set2019

5 Considerações Finais

Com as medidas afirmativas legislativas e jurisprudenciais adicionais adotadas nas Eleições de 2018, o Brasil está conseguindo, finalmente, tirar as cotas de gênero para mulheres do papel e parece estar encontrando um caminho para torná-las efetivas, a fim de alcançar a tão almejada democracia paritária.

A obrigatoriedade imposta aos partidos políticos de também destinarem recursos financeiros e de propaganda eleitoral às candidaturas femininas, na proporção mínima de 30%, aliados à tolerância zero para fraudes relacionadas às cotas de gênero, que vem sendo aplicada rigorosamente pela Justiça Eleitoral, têm produzido efeitos aparentemente educativos, embora o Brasil ainda esteja muito abaixo da média das Américas, no quesito de participação feminina no parlamento.

Entretanto, muitas disparidades devem ser enfrentadas, especialmente dentro de uma abordagem interseccional do tema, considerando que a mulher negra hoje no Brasil representa a população mais sub-representada no parlamento, apesar de compor a maior parte do eleitorado, enquanto que o homem branco e heterossexual, minoria populacional e de eleitorado apto a votar, ainda representa maioria esmagadora não apenas no parlamento, como em todos os espaços de poder político, bem como é o maior destinatário dos recursos financeiros e apoios institucionais para suas campanhas.

O desafio permanente que se coloca agora, porém, mais do que continuar avançando com novas políticas afirmativas, é garantir as conquistas até aqui alcançadas e impedir que as forças políticas patriarcais dominantes restaurem o status legislativo anterior, como alguns projetos de lei propostos em 2019 já aviltaram.

Para tanto, necessário se faz trabalhar a igualdade de gênero também dentro dos partidos políticos, com medidas que os estimulem a incluir as mulheres em seus órgãos internos decisórios, posto que são os partidos as instituições que têm apresentado a primeira barreira e a maior resistência em cumprir com a legislação que impõe cotas de gênero para mulheres no registro de candidaturas, o que contribui com o retardo do Brasil no cumprimento de seus compromissos internacionais de inclusão feminina no parlamento.

O presente artigo procurou apresentar algumas sugestões de alterações legislativas, como a reserva de assentos no parlamento, ao invés de mera reserva de candidaturas, e também outras propostas de estímulo aos partidos políticos para adoção de medidas voluntárias de inclusão das mulheres e minorias, como o *compliance* da diversidade. Com isso, ficou demonstrado que, em havendo vontade e compromisso real com as normativas internacionais de democracia paritária pactuadas pelo Brasil, há ações e políticas afirmativas simples que todas as instituições brasileiras podem adotar de forma imediata.

Tendo em vista os mais de vinte anos de atraso do Brasil frente à média mundial em termos de participação feminina no parlamento, desde que as cotas afirmativas foram eleitas como medidas prioritárias na agenda internacional, e considerando o nível de sub-representatividade das mulheres e dos negros, hoje maioria do eleitorado brasileiro, a igualdade de gênero na esfera pública de debate já não poderia mais ser questão de vontade, mas de urgência, sob pena de implosão do próprio modelo democrático. Afinal, se a democracia for mesmo o “governo da maioria”, onde está a maioria do povo brasileiro que não no parlamento?

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. *Sobre a revolução*. São Paulo: Cia. das Letras, 2011.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 13. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria geral do Estado*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 378.
- CABANILLAS, Beatriz Llanos. A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad en el mundo. In: *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Perú: IDEA Internacional/ CIM Comisión Interamericana de Mujeres, 2013. p. 17-46.
- FABRE-GOYARD, Simone. *O que é democracia?* São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- FRASER, Nancy. 2001. "From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'postsocialist' age". In: S. Seidman; J. Alexander. (orgs.). 2001. *The new social theory reader*. Trad. De Julio Assis Simões. Londres: Routledge, pp. 285-293
- JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. Buenos Aires: Albatros, 1970.
- KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MILL, John Stuart. Considerations on representative government. In: *Collected Papers of John Stuart Mill*. Londres: University of Toronto Press, Routledge and Kegan Paul, 1977, v. XIX. [trad. Bras. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982].
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Trad. Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2017.
- SANTOS, Boaventura de Sousa & NUNES, João Arriscado. (2003), "Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade". In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.), *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 25-68.

