

ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

# Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política



Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.  
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia  
Política Brasileira; Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –  
v. 9, n. 3 (2020) –. Curitiba: TRE, 2020.

Quadrimestral  
ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Título Anterior: Paraná Eleitoral N.1 (1986) N.74 (2010)

1. Direito Eleitoral 2. Ciência Política  
I. Paraná. Tribunal Regional Eleitoral II. Núcleo de Pesquisa  
Sociologia Política Brasileira – UFPR

CDD 341.2805

# Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito  
eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)  
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

A missão do periódico é estabelecer um contato efetivo entre a área de Ciência Política e de Direito, publicando a contribuição de cientistas políticos e juristas no campo eleitoral. Reformas institucionais e constitucionais, teoria e organização dos partidos políticos, demografia eleitoral, campanhas políticas, sistemas de votação, discussões jurídicas referentes à legislação eleitoral, direito político comparado, eleições legislativas e sociografia de elites políticas são alguns dos temas que Paraná Eleitoral trata, além de outros assuntos afins vinculados à temática e próprios tanto do direito eleitoral como da ciência política.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ – ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DO PARANÁ – ASSISTÊNCIA DE PUBLICAÇÕES E PROJETOS DE APERFEIÇOAMENTO  
NÚCLEO DE PESQUISA EM SOCIOLOGIA POLÍTICA BRASILEIRA – UFPR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – UFPR

**Presidente e Diretor da EJE/PR:**

Desembargador Tito Campos de Paula

**Vice-Presidente e Corregedor:**

Desembargador Vitor Roberto Silva

**Diretor Executivo da EJE/PR:**

Juiz Carlos Alberto Costa Ritzmann

**Coordenadora Executiva da EJE/PR:**

Juliana Paula Zigovski

**Direção Geral:**

Valcir Mombach

**Editores:**

*Editor chefe:* Rogério Carlos Born – Direito e Ciência

Política (EJE/PR, UniDomBosco e UNINTER)

*Editor honorário:* Fernando José dos Santos – Direito (TRE/PR)

*Editor associado:* Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

**Editores executivos:**

*Ciência Política*

Amanda Machado (UFPR)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

*Direito Eleitoral*

Luiz Eduardo Peccinin (Universidade Positivo)

Anderson Alarcon (UEM-PR)

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE/PR, UniOpet)

**Conselho Editorial:**

*Ciência Política*

Adriano Codato (UFPR)

André Benetti Carvalho de Oliveira (UNINTER)

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernanda Cristina Covolan (UNASD)

Fernando Bizarro Neto (UNICAMP)

Karolina Mattos Roeder (UFPR)

Luciana Veiga (UNIRIO)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFSC)

Sérgio Braga (UFPR)

*Direito Eleitoral*

Alejandro Pérez Hualde (Universidad Nacional de Cuyo)

Augusto Hernández Becerra (Universidad de Externado)

Clèmerson Merlin Clève (UFPR)

Denian Couto Coelho (UNIOPET)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Filomeno Moraes (UNIFOR)

Ivo Dantas (UFPE)

Jorge Fernández Ruiz (Universidad Nacional

Autónoma de México)

Luis Antonio Corona Nakamura (Universidad

de Guadalajara)

Miguel Perez-Moneo (Universitat de Barcelona)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Rafael Oyarte Martínez (Pontificia Universidad

Católica de Ecuador)

Rodolfo Viana Pereira (UFMG)

Vânia Siciliano Aieta (UERJ)

Zaqueu Luiz Bobato (UNICENTRO)

**Capa:** Pamela Silva a partir de imagem de Rubem Ludolf coleção particular.

**Projeto gráfico:** Adriano Codato

**Editoração eletrônica:** Mônica Silva e Natalia Bae | Tikinet

**Diagramação:** Pamela Silva | Tikinet

**Revisão:** Henrique Torres | Tikinet

**Tiragem desta edição:** 1000 exemplares

Os conceitos, informações e interpretações contidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. Os artigos submetidos à Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política serão recebidos a título gratuito. As contribuições devem ser inéditas.

Enviar colaboração para:

[paranaeleitoral@tre-pr.gov.br](mailto:paranaeleitoral@tre-pr.gov.br)

Consulte nossas **normas para publicação** no fim do volume.

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná – Assistência de Publicações e Projetos de Aperfeiçoamento Jurídico

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Biblioteca (Mezanino) Telefone: (41) 3330-8540

CEP 80220-902 - Curitiba – PR – BRASIL

## Sumário

Gerrymandering à brasileira? Fatores de risco na delimitação territorial de eventual sistema distrital misto	321-338	<i>Raphael Ramos Monteiro de Souza</i>
A aplicação dos institutos jurídicos da proporcionalidade e da razoabilidade no Direito Eleitoral	339-357	<i>Alex Sandro Barbosa dos Santos e Rogério Carlos Born</i>
A propaganda eleitoral em instituições de ensino superior e seu impacto no exercício das liberdades políticas: análise da ADPF 548	359-388	<i>Rafaella Pacheco do Nascimento</i>
Reformas eleitorais e reconfiguração do cenário partidário: um estudo exploratório das eleições municipais de 2016	389-417	<i>Thaís Cavalcante Martins</i>
Pelo direito de estar na política: mulheres, feminismos e a acumulação de vulnerabilidades	419-433	<i>Carla Mariana Café Botelho e Jéssica Teles de Almeida</i>
A liberdade de expressão na propaganda eleitoral brasileira	435-457	<i>Helen Benites Bassan</i>
Normas editoriais	459-462	



## Editorial

A *Paraná Eleitoral*, revista brasileira de direito eleitoral e ciência política, nesta edição comemora o Jubileu de Safira, completando 65 anos da sua primeira publicação, e traz matérias de extrema atualidade e relevância.

Raphael Ramos Monteiro de Souza traz a interessante investigação “*Gerrymandering* à brasileira? Fatores de risco na delimitação territorial de eventual sistema distrital misto”. Para o autor, “embora complexa, a transição para o sistema distrital misto pode ser uma alternativa recomendável, desde que acompanhada de medidas de cautela para preservar o regime democrático-representativo”.

A revista também reproduz o artigo “A aplicação dos institutos jurídicos da proporcionalidade e da razoabilidade no direito eleitoral”, de Alex Sandro Barbosa dos Santos e Rogério Carlos Born, publicado na *Resenha Eleitoral*, de Santa Catarina. Para os autores, “no direito eleitoral brasileiro, o legislador cria tipos abertos e fechados de normas, porquanto, quando a lei fixa uma conduta proibida em um tipo aberto, excepcionalmente permite ao magistrado a análise da conduta de forma coadunada com outros elementos num juízo de proporcionalidade e de razoabilidade”.

Rafaella Pacheco do Nascimento nos presenteia com um tema pouco explorado na doutrina eleitoral, que é “A propaganda eleitoral em instituições de ensino superior e seu impacto no exercício das liberdades políticas: análise da ADPF 548”. A autora analisa, conforme suas palavras, “a importância da preservação das liberdades políticas, em específico a livre expressão e comunicação em instituições de ensino superior, frente às vedações impostas por normas infraconstitucionais relativas às propagandas eleitorais”. Ela inicia o texto “com uma breve consideração acerca da democracia tradicional, sua concepção axiológica e os questionamentos diante da insurgência de atos antidemocráticos em democracias já instituídas”.

Depois, Thaís Cavalcante Martins, num estudo exploratório das eleições municipais de 2016, analisa as reformas eleitorais e a reconfiguração do cenário partidário. A autora, a partir de uma análise exploratória da distribuição da votação a partir dos dados oficiais disponíveis no portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), conclui que “as mudanças no cenário político nacional impactaram o desempenho das principais legendas também na esfera municipal”.

Carla Mariana Café Botelho e Jéssica Teles de Almeida abordam mulheres, feminismos, a acumulação de vulnerabilidades e o direito de estar na política. As autoras trataram da “importância da pluralidade nas demandas de gênero a partir de questões étnicas, culturais, de classe social, religiosas, entre outros aspectos atrelados à representatividade”.

Por fim, Helen Benites Bassan versa sobre “A liberdade de expressão na propaganda eleitoral brasileira”, fazendo um estudo da propaganda eleitoral propriamente dita e da responsabilização no âmbito civil pela disseminação de propaganda ilegal ou irregular.

Assim, esta terceira edição de 2020 traz numerosas matérias importantes sobre o sistema eleitoral, os princípios de proporcionalidade e razoabilidade, a liberdade de expressão, a propaganda eleitoral e a participação política da mulher.

Tenha uma excelente leitura!

*Curitiba, setembro de 2020.*

Professor mestre Rogério Carlos Born  
Editor-chefe

# Gerrymandering à brasileira? Fatores de risco na delimitação territorial de eventual sistema distrital misto

**Raphael Ramos Monteiro de Souza**

## Resumo

Este artigo tem por objetivo investigar os riscos associados à eventual adoção do sistema distrital misto no Brasil, em especial no tocante à manipulação territorial na definição dos distritos – fenômeno que, no cenário estadunidense, ficou conhecido por *gerrymandering*. Para tanto, examina o debate em torno da adoção do modelo que mescla características majoritárias e proporcionais. Na sequência, sob a ótica dos projetos de reforma eleitoral em trâmite no Congresso, suscita variáveis que exigem atenção em face dos efeitos negativos indesejados que a divisão territorial pode ocasionar – como a institucional, a populacional, a temporal e a geográfica. Conclui-se que, embora complexa, a transição para o sistema distrital misto pode ser uma alternativa recomendável, desde que acompanhada de medidas de cautela para preservar o regime democrático-representativo.

**Palavras-chave:** reforma eleitoral; sistema distrital misto; delimitação territorial; *gerrymandering*; fatores de risco.

## Abstract

This study examined the risks resulting from the potential adoption of a mixed electoral system in Brazil, especially concerning territorial malapportionment when designing districts, a phenomenon originated in the United States and known as *gerrymandering*. The debate regarding the model that gathers majority and proportional features is first analyzed. Subsequently, in the light of the main electoral reform bills discussed in the Brazilian Congress, points that require special attention in order to avoid unintended consequences caused by territorial delimitation are indicated, such as institutional, demographic, temporal and geographical issues. Despite its complexity, a change to a mixed electoral system was shown to be an interesting option for Brazil. However, its upsides demand cautionary measures, only to

---

## Sobre o autor

Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Especialista em Direito Público pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e em Direito Constitucional pela Universidade de Salamanca (Usal). Advogado da União. E-mail: rapharms@ufrj.br

some extent considered by the bills, in order to avoid collateral misrepresentation to the current democratic regime.

**Keywords:** electoral reform; mixed system; district design; gerrymandering; risk factors.

Artigo recebido em 10 de julho de 2020 e aprovado pelo Conselho Editorial em 27 de julho de 2020.

## Introdução

A cada ano que antecede as eleições, de maneira geral, renovam-se os debates em torno da aprovação de temas conexos à reforma política, eleitoral ou partidária, o que tem se verificado mediante alterações promovidas pelo Parlamento, de forma abrangente ou, o mais comum, pontual.

A título de ilustração, em 2015 foram aprovadas restrições ao período e à forma de propaganda oficial, inclusive no rádio e na televisão, sob o argumento da redução de custos (Brasil, 2015)<sup>1</sup>; em 2017, foram vedadas as coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabeleceram-se normas sobre o acesso a recursos do fundo partidário e tempo de propaganda gratuito, mediante cláusula de desempenho progressivo que reduza a fragmentação partidária (Brasil, 2017b)<sup>2</sup>; e, por fim, em 2019, foram modificadas as condições de utilização do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do Fundo

- 
1. A Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, promoveu uma série de limitações às campanhas, a título de redução de custos, alterando-se a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, em pontos como: data inicial postergada de 6 de julho para 15 de agosto (art. 36); redução em dez dias da propaganda gratuita no rádio e na televisão (art. 47); proibição da propaganda em área pública veiculada por meio de faixas, bonecos, cavaletes e assemelhados; em imóveis privados, o tamanho da publicidade permitida é de apenas até meio metro quadrado (art. 37); limitação à exposição de apoiadores e atores; e vedação à utilização de montagens, truagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos (art. 54) (Brasil, 2015).
  2. No que diz respeito à cláusula de barreira, fixaram-se percentuais progressivos de performance, até que nas eleições de 2030 será exigido, alternativamente, que os partidos tenham “nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas”; ou tenham “elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação” (Brasil, 2017b).

Partidário, além de flexibilizadas as regras de prestação de contas eleitorais e de doações por pessoas físicas (Brasil, 2019a, 2019b).

Não obstante esse paulatino processo de aprimoramento das regras para expressão da soberania popular – ao menos do ponto de vista formal –, uma mudança relevante esteve muito próxima de ser aprovada (Portinari, 2019), porém restou como uma “quase” reforma, agora possibilidade para o próximo pleito, qual seja: a mudança do sistema eleitoral brasileiro para os cargos do Poder Legislativo de proporcional para distrital misto.

Nessa perspectiva, diante da atualidade e relevância da discussão, o objetivo deste artigo é saber que espécies de riscos a adoção do sistema distrital misto pode oferecer no Brasil, especialmente no tocante à divisão ou manipulação territorial tendenciosa – fenômeno que no cenário estadunidense ficou conhecido por *gerrymandering*, com viés partidário ou mesmo racial. Tal expressão tem origem no jogo de palavras entre o nome do governador de Massachusetts em 1812, Elbridge Gerry, e o termo salamandra em inglês (*salamander*), considerando a peculiar forma da divisão daquele distrito, que concentrava seus votos e diluía os de seus oponentes (Mény e Surel, 2004, 194-195; Sartori, 2005, 35-36). Confira-se na Figura 1 a imagem que se tornou ilustrativa do fenômeno:

**Figura 1** – Mapa



Fonte: Brennan Center for Justice<sup>3</sup>.

3. Disponível em: <https://bit.ly/3kbLa85>. Acesso em: 30 jan. 2020.

Por conseguinte, busca-se investigar se os principais projetos de reforma eleitoral em trâmite são capazes de mitigar as possibilidades de direcionamento. Para tanto, primeiramente, este trabalho analisa o debate em torno da adoção do sistema distrital no país; na sequência, são estudados os principais projetos de lei atualmente em curso no Congresso Nacional e de que modo estes mesclam as principais características dos modelos majoritário e proporcional.

Por fim, este artigo suscita as principais variáveis que exigem atenção em face dos efeitos negativos indesejados (*unintended consequences*) em que a divisão territorial dos distritos pode resultar, a depender de aspectos como a instituição responsável pelo desenho nacional ou sub-nacional, ao lado dos fatores populacional, temporal e especialmente geográfico. Tudo isso é feito à luz da contemporânea problemática de crescentes localidades dominadas por organizações criminosas ou paramilitares no país, não raro com projetos de poder ou ramificações políticas (Duarte, 2019, 7), elemento que confere nova dimensão ao conceito de curral eleitoral.

### **O sistema misto e a busca pelo melhor dos dois mundos**

Sabe-se que a discussão em torno do desenho de um sistema eleitoral, de maneira global, perpassa pela opção entre os três principais modelos adotados, quais sejam: o majoritário, o proporcional e, finalmente, o misto. Cada qual apresenta efeitos diferentes perante o sistema de partidos, de ordem não apenas mecânica, de restrição ou ampliação quantitativa, mas também psicológica, no sentido da utilidade estratégica do voto (Gschwend, 2009, 289 e 305; Reynolds *et al.*, 2003, 7). Ao mesmo tempo, todos buscam solucionar dificuldades e necessidades distintas, a depender do contexto.

Assim, de maneira sintética, a literatura comumente aponta que sistemas fundados na maioria tendem a favorecer a governabilidade e a segurança, reduzir o multipartidarismo, além de fortalecer a relação entre representante e representado (Nohlen, 1999, 118). Sistemas que optam pela lógica proporcional, por sua vez, tendem a ampliar o aproveitamento de votos, favorecendo uma base programática e ideológica, assim como a representatividade do ponto de vista do espelho social, de modo a proteger minorias e o pluralismo.

De igual forma, ainda que o sistema proporcional enseje o multipartidarismo, sua engrenagem propiciaria um debate mais

programático do que personalista, tendo em vista a característica de dispersão dos eleitores, que enfraquece sua influência sob a ótica da responsabilidade, em contrapartida ao que ocorre nos distritos uninominais, em especial (Ferreira Filho, 1983, 51). No limite, aliás, tal fórmula majoritária para o Legislativo seria a única configuração compatível com a eventual implementação do *recall* de mandatos, a partir do voto revocatório, em que pese a discussão relevante quanto à estabilidade institucional, mas que desborda do objeto deste trabalho (Souza e Vieira, 2014, 43-57).

Pois bem, no plano comparado, vale salientar o estudo do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (Idea), o qual aponta que 15% de um total de 200 países optam pela adoção do sistema eleitoral misto para o preenchimento de vagas do Parlamento (Reynalds *et al.*, 2003, 32), isto é, pela combinação de traços do sistema majoritário e do proporcional, com destaque, neste particular, para os modelos do México, da Nova Zelândia e da Alemanha, que preveem dois votos: um no partido e outro do candidato do distrito. Verifica-se, inclusive, uma tendência de ampliação da utilização desse modelo híbrido, justamente na tentativa de potencializar as virtudes de cada abordagem, o que não seria possível sob a rigidez de um dos sistemas (Lancelot e Broquet, 2003, 8).

Entre os mistos, vale ressaltar a classificação que, de um lado, os subdivide como sistemas denominados de representação proporcional personalizada (RPP), em que os votos proporcionais servem para compensar eventuais distorções dos votos majoritários; e, de outro, prevê o sistema paralelo (SP), no qual as cadeiras são disputadas de forma independente, a exemplo do que ocorre na Coreia do Sul, no Japão e na Tailândia (Reynalds, 2003, 105).

Atualmente o Brasil, por sua vez, adota o modelo proporcional puro para as eleições da Câmara dos Deputados<sup>4</sup>, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, sob a fórmula do

---

4. “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal” (Brasil, 1988).

quociente eleitoral<sup>5</sup>. Entre as críticas que tal sistema enfrenta estão o alto custo das campanhas, uma vez que os candidatos precisam percorrer áreas extensas, e a dificuldade de compreensão por parte da população – a qual, não raro, simplesmente nem se recorda do destinatário de seu último voto para o Congresso, conforme admitem 79% dos eleitores (Abrantes, 2018). Em consequência, o distanciamento dos votantes costuma ser apontado como um empecilho para uma estreita fiscalização cidadã.

Nessa linha, é fora de dúvida que o momento eleitoral é o mecanismo clássico de *accountability* na relação entre os eleitores e seus representantes (Franklin *et al.*, 2014, 391). É dizer, o instrumento pelo qual o cidadão irá conceder, renovar ou revogar a autorização para aquele parlamentar atuar em seu nome (Manin, 1997, 175). Sob o viés da responsabilidade, ademais, esse será o momento de punir ou premiar o representante.

Todavia, de uma perspectiva da democracia participativa e do acompanhamento social de todos os atos do eleito, como expressão da trilogia transparência-responsabilidade-participação (Bamforth, 2013, 261), tal processo ganha dimensões muito mais amplas e profundas, que atravessam (ou deveriam atravessar) todo o mandato e sua respectiva prestação de contas. Aqui residiria, pois, a fragilidade do sistema unicamente proporcional, na medida em que obsta o conhecimento ou a clara identificação necessária ao desenrolar pleno da retroalimentação representativa (Franklin *et al.*, 2014, 390-1).

É interessante notar que a tentativa de introdução do elemento distrital no voto brasileiro não se configura como um movimento inédito. Conforme recorda Fleischer (1984, 150), ainda durante o regime militar, após uma primeira cogitação durante o governo de Castello Branco em 1965, que não prosperou, em 1982 foi editada Emenda Constitucional 22. Nesta restou prevista, em seu artigo 148, parágrafo único, a seguinte regra: “Igualmente na forma que a lei estabelecer, os deputados federais e estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional” (Brasil, 1982).

---

5. “Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior” (Brasil, 1965).

A rigor, a redação adotada seria fruto de equívoco, uma vez que inicialmente se teria pensado no sistema *eleitoral* misto, na linha do modelo alemão, e não no sistema distrital (Fleischer, 1984, 150). Na concepção de Ferreira Filho (1983, 53), a referida inspiração era clara, fundada “no desejo de corrigir a inautenticidade de uma representação demasiado afastada do eleitorado (pelo elemento distrital misto), sem o risco de favorecer o coronelismo (pela manutenção da proporcionalidade)”.

De todo modo, tal alteração correlacionava-se, igualmente, com as diretrizes do pacote de abril de 1977, antes do fim do bipartidarismo. Naquele momento, o então opositorista Movimento Democrático Brasileiro (MDB) apresentava viés de crescimento eleitoral e, à luz da visão do governo daquele período, precisava ser estancado (Fleischer, 1984, 151). Nesse contexto, Fleischer e Ribeiro (1983, 231), este à época diretor de desenvolvimento de sistemas do Senado Federal, relatam uma ampla pesquisa que simulou como seria o quadro de votos do Legislativo de 1978 na hipótese de aplicação do sistema distrital. Concluiu-se que o número de candidatos “distritáveis” do MDB seria superior ao do partido da situação, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), uma vez que aqueles eram mais competitivos dentro da distribuição de votos nos municípios maiores<sup>6</sup>.

Em outras palavras, emergiu um aspecto inerente a toda e qualquer reforma eleitoral, qual seja, o futuro eleitoral e o instinto de sobrevivência ponderados pelos parlamentares em mandato (Fleischer, 1984, 149). Nessa mirada pragmática, a propósito, não se pode desconsiderar o estudo, à luz das votações obtidas na atual legislatura (2019-2022), segundo o qual um total de 131 deputados não seria eleito caso o sistema distrital misto estivesse em vigor (Fucs, 2019).

De fato, à época, o projeto para regulamentação do sistema distrital não só não foi adiante como também, com o advento da Emenda Constitucional 25, de 1985 (Brasil, 1985), tal previsão

---

6. De acordo com o estudo realizado, concluiu-se que “dos 169 políticos da ARENA que se candidataram às eleições de 1978 naqueles Estados, 78 (46,15%) seriam distritáveis e 91 (53,85%) não o seriam; e dos 163 políticos do MDB, 125 (76,69%) seriam distritáveis, enquanto 38 (23,31%) não o seriam” (Fleischer e Ribeiro, 1983, 232).

foi abandonada a partir da revogação do dispositivo do parágrafo único do art. 148 da Constituição de 1967, mantendo-se apenas a previsão de que “partidos políticos terão representação proporcional, total ou parcial, na forma que a lei estabelecer” (Brasil, 1967). Agora, mais de três décadas depois, o debate foi finalmente retomado no âmbito legislativo, com o avanço dos projetos de lei a seguir destacados.

### **Os Projetos de Lei 9.212 e 9.213, de 2017, em trâmite na Câmara dos Deputados**

As propostas de reforma do sistema eleitoral mais avançadas em tramitação no Congresso são originadas do Projeto de Lei do Senado (PLS) 86/2017 e do PLS 345/2017, de autoria dos senadores José Serra (PSDB-SP) e Eunício de Oliveira (MDB-CE), respectivamente<sup>7</sup>. Ambos propõem a alteração da legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais.

Após o parecer favorável apresentado na Comissão de Constituição e Justiça da casa revisora, a Câmara dos Deputados, por pouco esses projetos não foram aprovados em 2019, para valer no pleito municipal de 2020, considerando a cláusula constitucional da anualidade eleitoral. Justificam-se as alterações em razão de benefícios como maior representatividade e aproximação com os eleitores, redução de custos de campanha e ampliação da governabilidade. Vale ressaltar trecho ilustrativo do PLS 86/2017, em que resta clara a intenção de buscar os benefícios do modelo misto:

De fato, as pessoas não se sentem representadas no Parlamento. Precisamos reformular a política para que ela deixe de ser o problema e passe a ser parte da solução para a crise brasileira.

O primeiro e mais grave problema a ser atacado é o nosso modelo eleitoral, que, em contraste com as melhores experiências internacionais, se baseia em imensos distritos eleitorais – os Estados – nos quais

---

7. Na Câmara dos Deputados, autuados sob os números do Projeto de Lei (PL) 9.212/2017 e 9.213/2017 (apensos os PLs 7.537/2006; 1.297/2007; 7.986/2010; 574/2011; 593/2011; 809/2011; 1.596/2011; 5.915/2013; 413/2015; 7.055/2017; 9.213/2017; 3.708/2019, 3.753/2019 e 3.190/2019).

uma multidão de candidatos se acotovelam na disputa por eleitorados vastíssimos [...]. Uma situação absurda.

Esse sistema não cria vínculos claros entre eleitor e os candidatos. [...] A presente proposição vai exatamente nessa direção. Procura remover do sistema eleitoral brasileiro aquelas características que o fazem perder legitimidade e que o tornam disfuncional. (Brasil, 2017a, 4-5)

Percebe-se, uma vez mais, assim como na proposta debatida no início da década de 1980, como visto, que a inspiração remonta explicitamente ao sistema vigente na Alemanha (Cintra, 2000, 10-11):

O sistema alemão, por sua vez, é o que melhor combina as virtudes do voto distrital com as do sistema proporcional de distribuição de cadeiras. Na cédula dupla, o eleitor vota no candidato que concorre pelo distrito e no partido de sua preferência. [...]

De fato, o “distrital misto” é um sistema que reúne as virtudes do sistema proporcional e do voto distrital unipessoal. Dá às agremiações uma representação parlamentar próxima do percentual de eleitores que detêm nacionalmente e, ao mesmo tempo, cria a identificação dos eleitores com os deputados e também com os partidos. Os partidos funcionam efetivamente como organizadores e porta-vozes das grandes tendências ideológicas do eleitorado. Além disso, os custos são muito reduzidos, pois, diferentemente do que ocorre hoje no Brasil, as áreas de disputa são menores e o diálogo do candidato com o eleitor é facilitado. (Brasil, 2017a, 6)

Assentadas tais premissas, vale notar o consenso obtido no tocante ao processo legislativo tanto no Congresso quanto em estudos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>8</sup>, ou seja, quanto à desnecessidade de uma proposta de emenda constitucional para tratar do tema, fator que facilitaria sua rápida tramitação. Assim,

---

8. A única ressalva seria quanto ao quórum de lei complementar para fins de novas atribuições ao TSE: “Desnecessidade de aprovação de emenda constitucional. Por manter a natureza proporcional do sistema eleitoral, a reforma proposta não exige aprovação por emenda constitucional, bastando mera alteração da legislação, por lei ordinária, com quórum de maioria simples. A edição de lei complementar, com quórum de maioria absoluta, seria necessária apenas para atribuir ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para delimitar os distritos” (Brasil, 2019c).

considerando que o sistema manteria seu caráter proporcional, bastariam como instrumentos alterações ordinárias tanto no Código Eleitoral (Lei Federal 4.717/1965) como na Lei Geral das Eleições (Lei Federal 9.504/1997). E assim foi proposto.

A partir da introdução do voto duplo<sup>9</sup>, no candidato do distrito e no partido, de acordo com a lista apresentada, o número de cadeiras atribuídas seria igualmente de 50% tanto para o voto distrital como para o proporcional. Esse percentual, que costuma variar em cada país<sup>10</sup>, mas na Alemanha é também de frações idênticas – ainda que com a possibilidade de vagas adicionais compensatórias –, é a principal distinção entre o texto do projeto do senador Eunício Oliveira, que prevê tal fórmula, e o de autoria do senador José Serra. São modificações que, como um todo, somente se aplicariam a municípios com mais de 200 mil eleitores, mantendo-se o voto proporcional com lista aberta nos demais.

Examinadas as diretrizes gerais dos projetos de reforma, é chegado o momento da análise no tocante à atenção em face dos efeitos negativos indesejados (*unintended consequences*) que a tarefa de divisão territorial dos distritos pode suscitar, a depender de aspectos como a instituição responsável pela definição do desenho nacional ou subnacional, ao lado dos fatores populacional, temporal e especialmente geográfico.

### **Salvaguardas em face dos riscos de manipulação política e geográfica dos distritos**

Um dos pontos centrais de discussão no modelo distrital, de maneira geral, diz respeito à definição das circunscrições. Isto é, o fato de *quem* fará a delimitação territorial e de *como* esta pode estar sujeita a manipulações, de forma que, por exemplo, prejudique determinada facção política ou etnia – fenômeno que no cenário estadunidense ficou conhecido por *gerrymandering*.

---

9. Conforme nova redação do Código Eleitoral: “Art. 59. [...] § 2º Na votação para as eleições proporcionais, o eleitor registrará, para cada cargo em disputa: I – o voto no candidato do respectivo distrito; II – o voto partidário” (Brasil, 2017a, 2).

10. No México, por exemplo essa relação é de 60/40, enquanto na Nova Zelândia é de 54/46. Cf. Reynolds *et al.* (2003, 106).

Assim, tendo em vista o desenho do sistema e de posse do mapa dos pleitos anteriores, quem institucionalmente detiver o “poder da caneta” pode, a depender dos critérios fixados, projetar regras que fragmentem (*cracking*) ou compactem (*packing*) votos, de modo a reduzir as chances de opositores e maximizar as cadeiras de determinado segmento político.

Na casuística estadunidense, colhe-se uma série de situações em que tal problemática foi constatada, seja em termos de ocasionar distorções político-partidárias ou até mesmo raciais, prejudicando a cláusula eleitoral de igualdade na representação entre os cidadãos. Recentemente, aliás, a Suprema Corte dos EUA voltou a se debruçar sobre o tema em um caso da Carolina do Norte – *Rucho et al. v. Common Cause et al.* (Estados Unidos, 2019b) –, ainda que, para não adentrar em seu mérito, por uma opção de autocontenção em face do poder político, de acordo com julgamento que terminou em cinco votos a quatro. O debate remanesce atual e também está presente na pressão de republicanos e democratas, entre outros, nos estados do Texas, Virgínia, Michigan e Alabama (Li *et al.*, 2020).

Trata-se de ponto sensível e, não por outra razão, emendas constitucionais em estados como Michigan e Colorado têm instituído comissões independentes e plurais para definição dos distritos (*mapmakers*) regidos sob a cláusula de não distorção (*partisan fairness*) (Estados Unidos, 2019b, 32). Além disso, no plano federal, tramita projeto a fim de determinar os estados a adotar referidas comissões independentes, mediante reuniões públicas e critérios objetivos.

Vedam-se ainda novos redesenhos em prazos inferiores a dez anos, tudo a partir do que consta no denominado *Fairness and Independence in Redistricting Act* (Estados Unidos, 2019a). Aliás, no modelo inglês, desde 1944 funcionam comissões neutras (*boundary commissions*) que auxiliam o Parlamento a minorar o risco de viés partidário na redefinição dos limites de cada distrito, processo que ocorre a cada sete anos (Johnston, 2015, 3).

Configuração similar opera no contexto canadense, onde desde 1964 foram introduzidas comissões não partidárias com a função de evitar a endêmica prática do *gerrymandering* que vigia até então – ainda que com algumas críticas no que diz respeito à ampla discricionariedade de suas atividades (Pal, 2015, 1-5).

No caso brasileiro, por sua vez, para além da questão do favorecimento ou da perseguição partidária ou social – manobrando-se

bolsões oposicionistas ou da situação –, não se pode olvidar, por exemplo, os diversos espaços da Federação onde o poder público, na prática, não detém controle territorial, tais como áreas dominadas pelo crime organizado ou por paramilitares. A título de ilustração, no estado do Rio de Janeiro, 637 locais de votação estão hoje sob a influência dessas organizações (Otávio e Araújo, 2018) e, em tese, poderiam ser objeto de delimitação direcionada.

Tal aspecto agrava o fenômeno dos currais eleitorais ou do poder paralelo dos antigos “coronéis” (Leal, 2012) para uma dimensão ainda mais complexa e opressora, consoante preocupação observada por Cano e Iooty (2008, 51, 79):

O clientelismo político não é um fenômeno restrito às áreas de milícias. Por exemplo, os grupos de extermínio da Baixada Fluminense também possuem fortes vínculos com figuras políticas das quais recebem proteção e as quais prestam lealdade, principalmente em época de eleições. Na realidade, o clientelismo político é uma realidade que vai muito além da dominação por grupos armados, pois representa a cultura política tradicional em muitas regiões. Mas não há dúvida de que o controle armado sobre a população facilita este tipo de dominação política.

Desse modo, especialmente no âmbito das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, o desenho de distritos por meio da autorregulação parlamentar poderia suscitar fator de risco peculiar, sobretudo no caso de uma modelagem territorial inteiramente livre.

Neste particular de *quem* será o responsável, duas possibilidades se apresentam. A primeira seria deixar o tema a cargo de ordenação do próprio Poder Legislativo. A segunda, atribuí-lo à Justiça Eleitoral, seja em caráter nacional ou estadual. O debate gravita, portanto, em torno das denominadas “capacidades institucionais” (Sunstein e Vermeule, 2003, 886-912), isto é, de se verificar qual a instituição mais recomendada para desempenhar determinada função, considerando seu perfil histórico e organizacional, bem como o leque de informações especializadas disponíveis.

Considerando-se os riscos da experiência comparada, bem como da peculiaridade de algumas casas legislativas no país, ambos os projetos caminham na direção correta ao prestigiar a atuação da

Justiça Eleitoral, cuja independência e cujo rol de garantias somam-se à natureza de agência especializada mais indicada para executar essa tarefa. Tal opção se alinha, ainda, a soluções como a adotada no México, onde desde 2014 compete ao Instituto Nacional Eleitoral (INE), responsável por toda a atuação regulatória (exceto sanções), realizar a demarcação dos distritos (Reforma..., 2014).

A segunda dimensão, relativa aos parâmetros para definição dos distritos, apresenta uma série de possibilidades de prevenção de danos no tocante a *como* eles serão desenhados. Para tanto, devem ser considerados aspectos como: o tamanho médio dos distritos, com margem de ajuste; e a necessária proporcionalidade populacional, ao lado da contiguidade territorial entre os distritos, de modo a evitar injustificadas extensões, recortes ou tentáculos típicos da “salamandra”.

Tais aspectos assim estão previstos, genericamente, no texto do PL 9.212/2017:

Art. 1º Os arts. 10 e 59 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10. [...]”

§ 3º A circunscrição será dividida em distritos eleitorais em número equivalente à parte inteira da metade do número de cadeiras da circunscrição.

§ 4º A Justiça Eleitoral deverá publicar os limites dos distritos eleitorais, observando-se os seguintes critérios:

I – o número de eleitores de cada distrito será equivalente ao número de eleitores da circunscrição dividido pelo número de distritos, admitida diferença de até 10% (dez por cento), a mais ou a menos;

II – a diferença prevista no inciso I poderá ser expandida para até 10% (dez por cento), a mais ou a menos, em até 1 (um) distrito ou em até 10% (dez por cento) do total de distritos da circunscrição, o que for maior, observando-se somente a parte inteira do segundo percentual;

III – os distritos deverão ser geograficamente contíguos;

IV – a demarcação dos distritos deve tanto quanto possível observar os limites de mesorregiões, microrregiões, municípios, distritos municipais e regiões administrativas. [...]” (Brasil, 2017c, 2)

No tocante ao percentual de diferença entre distritos, o Grupo de Trabalho instituído pelo TSE sugeriu regra de 5%, sendo excepcionalmente admitida a variação de 10% em circunstâncias geográficas ou demográficas justificadas (Brasil, 2019c, 10). Além disso, outro ponto interessante sugerido foi o prazo para a definição dos distritos. Isto é, por analogia à regra da anualidade, “a divisão das Unidades da Federação em distritos deverá ser realizada [...] com antecedência mínima de 1 (um) ano da data das eleições” (Brasil, 2019c, 9).

Do mesmo modo, a demarcação, por sua vez, deveria não só utilizar os dados de repositórios oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mas também ser precedida da oitiva, em audiência pública, de representantes dos partidos políticos e outras entidades ou órgãos representativos habilitados, em modelo análogo ao já empregado no TSE para aprovação de instruções (Brasil, 2019c, 10). Trata-se de elemento participativo e de controle relevante a ser considerado e que está em harmonia com o mencionado projeto “*anti-gerrymandering*” dos Estados Unidos, o qual prevê reuniões públicas e abertas a todo tipo de *input* por parte dos interessados (Estados Unidos, 2019a, 12).

De modo geral, a análise dos projetos de reforma do sistema eleitoral em tramitação revela que estes são aptos a se imunizar contra os riscos de manipulação no desenho dos distritos. Mediante poucos ajustes e detalhamentos, nos moldes expostos, é possível afirmar que os riscos institucionais da manipulação cartográfica podem ser afastados. Por fim, é interessante notar um ponto não previsto em qualquer dos projetos no país, mas abordado no debate norte-americano, que diz respeito ao estabelecimento de desenhos excepcionais que favoreçam minorias (*affirmative gerrymandering*) (Pal, 2015, 28), algo que poderia ser cogitado no caso de cotas étnicas para populações indígenas, por exemplo.

## Considerações finais

Este trabalho analisou, primeiramente, o debate histórico em torno da adoção do sistema distrital no país e, diante das propostas de sistemas mistos, a busca pelas virtudes principais dos modelos majoritário e proporcional. Em seguida, foram estudados os principais projetos de lei atualmente em curso no Congresso Nacional.

Após suscitar as principais variáveis que exigem atenção em face dos possíveis efeitos negativos indesejados que a divisão territorial dos distritos pode ocasionar, este artigo detalhou os contornos do fenômeno de direcionamento conhecido como *gerrymandering*. Essas variáveis dependem de aspectos como a instituição responsável pelo desenho, nacional ou subnacional, bem como de fatores como o populacional, o temporal e especialmente o geográfico. Tal debate foi colocado, inclusive, sob a perspectiva da contemporânea problemática de crescentes localidades dominadas por organizações criminosas ou paramilitares no país, não raro com projetos de poder ou ramificações políticas, conferindo nova dimensão ao conceito de curral eleitoral.

Conclui-se que, embora complexa, a transição para o sistema distrital misto pode ser uma alternativa interessante para o caso brasileiro. Especialmente quando seus benefícios – consubstanciados na ampliação da representatividade e na redução dos custos de campanhas, combinados com a preservação das minorias e da disputa programática – observam medidas de cautela a fim de que não haja riscos de efeitos negativos sob a ótica democrática da geografia eleitoral. Nesse contexto de potencial modificação, verifica-se que, no essencial, a futura regulação brasileira estaria apta a enfrentar e minorar ameaças, tanto do ponto de vista da proteção institucional fora do âmbito político como das salvaguardas técnicas para o desenho territorial.

Trata-se de um debate relevante que, muito provavelmente, voltará à tona no período pré-eleitoral de 2022 – nesse caso, com grande chance de introdução de cláusula que postergue sua entrada em vigor para pleitos seguintes, na linha da modulação presente nas mudanças estruturais mais recentes do sistema brasileiro, como a cláusula de desempenho e o fim das coligações proporcionais.

## Referências

- ABRANTES, T. (2018). 79% dos brasileiros não lembram em quem votaram para o Congresso. *Exame*. Disponível em: <https://bit.ly/3fr4BWI>. Acesso em: 30 nov. 2019.
- BAMFORTH, N. (2013). Accountability of and to Legislative. In: BAMFORTH, N.; LEYLAND, P. (eds.). *Accountability in the Contemporary Constitution*. Oxford: OUP.
- BRASIL. (1965). Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3a11NAQ>. Acesso em: 18 jan. 2020.

- BRASIL.** (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL.** (1982). Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982. Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2Pp1BQ4>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- BRASIL.** (1985). Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2PsWZbC>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- BRASIL.** (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL.** (2015). Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3ftr5Gx>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- BRASIL.** (2017a). Projeto de Lei do Senado nº 86, de 29 de março de 2017. Altera a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais. *Diário do Senado Federal*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/30cYznU>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- BRASIL.** (2017b). Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/33pSg2K>. Acesso em: 30 nov. 2019.
- BRASIL.** (2017c). Projeto de Lei do Senado nº 9.212, de 28 de novembro de 2017. Altera a legislação eleitoral para instituir o voto distrital misto nas eleições proporcionais. *Câmara dos Deputados*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3kOLKYK>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- BRASIL.** (2019a). Lei nº 13.877, de 27 de setembro de 2019. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº .452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2EULOXj>. Acesso em: 25 jan. 2020.

- BRASIL.** (2019b). Lei nº 13.878, de 3 de outubro de 2019. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de estabelecer os limites de gastos de campanha para as eleições municipais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3kbKkrX>. Acesso em: 25 jan. 2020.
- BRASIL.** Tribunal Superior Eleitoral. (2019c). *Contribuição para o debate acerca da reforma do sistema eleitoral brasileiro: o sistema distrital misto como alternativa a ser testada*: Grupo de Trabalho instituído pela Portaria TSE nº 114/2019 para elaboração de propostas de reforma do sistema eleitoral e da legislação eleitoral. Brasília, DF: TSE. Disponível em: <https://bit.ly/2PptveD>. Acesso em: 24 nov. 2019.
- CANO, I.; IOOTY, C.** (2008). Seis por meia dúzia? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas “milícias” no Rio de Janeiro. In: Justiça Global (org.). *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- CINTRA, A. O.** (2000). *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.
- DUARTE, T. L.** (2019). Facções criminais e milícias: aproximações e distanciamentos propostos pela literatura. *BIB*, n. 90, p. 1-16.
- ESTADOS UNIDOS.** House of Representatives. 116<sup>th</sup> Congress. (2019a). *H.R. 130*. Disponível em: <https://bit.ly/3ib478P>. Acesso em: 30 nov. 2019.
- \_\_\_\_\_. **Supreme Court.** (2019b). *Rucho et al. v. Common Cause et al.* Decisão de 27 de junho de 2019. Disponível em: <https://bit.ly/31pVZuz>. Acesso em: 30 nov. 2019.
- FERREIRA FILHO, M. G.** (1983). A representação política e o sistema proporcional misto. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 20, n. 78, p. 49-54.
- FLEISCHER, D. V.** (1984). Voto distrital e os partidos políticos. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 21, n. 82, p. 149-64.
- FLEISCHER, D. V.; RIBEIRO, S. O.** (1983). Simulações de divisões distritais dos Estados brasileiros para as eleições federais de 1978. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 20, n. 78, p. 205-32.
- FRANKLIN, M. N.; SOROKA, S.; WLEZIEN, C.** (2014). Elections. In: BOVENS, M. et al. (eds.). *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford: OUP.
- FUCS, J.** (2019). Como o voto distrital misto pode mudar as eleições no País. *O Estado de S. Paulo*. Disponível em: <https://bit.ly/3gvHVWN>. Acesso em: 30 nov. 2019.
- GSCHWEND, T.** (2009). District magnitude and the comparative study of strategic voting. In: Klingemann, H.-D.; Mallister, I. (eds.). *The comparative study of electoral systems*. New York: Oxford University Press.
- JOHNSTON, R.** (2015). Which map? Which government? Malapportionment and gerrymandering. *Government and Opposition*, vol. 50, n. 1, p. 1-23.
- LANCELOT, A.; BROQUET, C.** (2003). *Report on electoral systems: overview of available solutions and selection criteria*: European Commission for Democracy Through Law. Venice: Council of Europe.

- LEAL, V. N. (2012). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- LI, M.; WOLF, T.; LO, A. (2020). The state of redistricting litigation. *Brennan Center for Justice*. Disponível em: <https://bit.ly/2DEp7pu>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- MANIN, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MÉNY, Y.; SUREL, Y. (2004). *Politique comparee*. 7. ed. Paris: Montchrestien.
- NOHLEN, D. (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Instituto Federal Electoral Fundación Friedrich Naumann.
- OTÁVIO, C.; ARAÚJO, V. (2018). No Rio, 12,8% dos pontos de votação estão em áreas dominadas por facções do tráfico e milicianos. *O Globo*. Disponível em: <https://glo.bo/3iepnui>. Acesso em: 2 dez. 2019.
- PAL, M. (2015). The fractured right to vote: democracy, discretion, and designing electoral districts. *McGill Law Journal*, vol. 61, p. 2-42.
- PORTINARI, N. (2019). Rodrigo Maia quer voto distrital misto nas eleições de 2020. *O Globo*. Disponível em: <https://glo.bo/2DewGDO>. Acesso em: 23 nov. 2019.
- REFORMA Constitucional 2014. (2014). *Instituto Nacional Electoral*. Disponível em: <https://bit.ly/3khOtdS>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- REYNALDS, A. *et al.* (2003). *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de Idea Internacional*. 3. ed. Stockholm: Idea; México: IFE.
- SARTORI, G. (1995). *Elementi di teoria política*. 3. ed. Bologna: Il Mulino.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Ingeniería constitucional comparada*. Tradução de Roberto Reyes. México: FCE.
- SOUZA, R. R. M.; VIEIRA, J. R. (2014). Recall, democracia direta e estabilidade institucional. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 51, n. 202, p. 43-57.
- SUNSTEIN, C. R.; VERMEULE, A. (2003). Interpretations and institutions. *Michigan Law Review*, vol. 101, n. 4, p. 885-951.

# A aplicação dos institutos jurídicos da proporcionalidade e da razoabilidade no Direito Eleitoral\*

**Alex Sandro Barbosa dos Santos e Rogério Carlos Born**

## Resumo

Nos casos em que se deve proceder um juízo de ponderação exige-se fundamentação detalhada com a demonstração dos critérios específicos, conforme previsão do artigo 489, § 2º, da Lei 13.105, de 2015, sob pena de não se ter a adequação entre as razões de decidir e a decisão, o que prejudica a justificação e, portanto, a legitimidade do ato judicial perante os jurisdicionados e o próprio poder público. No direito eleitoral brasileiro, o legislador cria tipos abertos e fechados de normas, porquanto, quando a lei fixa uma conduta proibida em um tipo aberto, excepcionalmente permite ao magistrado a análise da conduta de forma coadunada com outros elementos num juízo de proporcionalidade e de razoabilidade. Neste caso, em relação à sanção, a lei proporciona ao julgador uma margem de escolha entre uma ou outra sanção a ser aplicada. Todavia, tal excepcionalidade deve ser fundamentada detalhadamente. Com isso, o objetivo do presente estudo é analisar a aplicação dos institutos da proporcionalidade e da razoabilidade na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, além de expor a origem, a natureza jurídica, o conteúdo e a distinção de tais institutos, e, ao final, demonstrar algumas decisões do referido colegiado acerca do tema.

**Palavras-chaves:** proporcionalidade; razoabilidade; distinção; aplicação; Tribunal Superior Eleitoral.

---

\* Matéria publicada originariamente na Resenha Eleitoral do TRE-SC, v.22, p.107-126, 2018.

## Sobre os autores

Alex Sandro Barbosa dos Santos é advogado. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário UniDomBosco, Curitiba, Paraná. E-mail: a.sandrobarbosa@gmail.com

Rogério Carlos Born é doutorando e mestre em Direito Constitucional na linha de Direitos Fundamentais e Democracia. Bacharel em Direito e Ciência Política. Professor universitário do UniDomBosco e do Centro Universitário Internacional (Uninter). Membro da Comissão de Direito Internacional da Ordem dos Advogados do Brasil do Paraná entre 2011 e 2018 (OAB-PR). Servidor da Justiça Eleitoral e editor da revista *Paraná Eleitoral*. Autor de diversas obras, palestrante e conferencista. E-mail: rcborn@uol.com.br

## **Abstract**

In cases in which a weighting judgment is to be made, a detailed statement of reasons is required with the demonstration of the specific criteria, as provided for the article 489, paragraph 2, of Law 13,105, from 2015, under penalty of not having the adequation between reasons for decision and the decision, which impairs justification, and therefore the legitimacy of the judicial act, before the courts and the public authority itself. In Brazilian electoral law, the legislator creates open and closed types of norms, since when the law establishes a prohibited conduct in an open type, it exceptionally allows the magistrate to analyze the conduct in a way that is consistent with other elements in a judgment of proportionality and reasonableness, and in this case, in relation to the sanction, the law provides the judge with a margin of choice between one or another sanction to be applied. However, such exceptionality must be substantiated in detail. Therefore, the purpose of the present study is to analyze the application of the institutes of proportionality and reasonableness in the jurisprudence of the Superior Electoral Court, as well as to explain the origin, legal nature, content and distinction of such institutes, and finally, to demonstrate some decisions of the referred collegiate on the subject.

**Keywords:** proportionality; reasonableness; distinction; application; Superior Electoral Court.

Artigo recebido em 12 de dezembro de 2018; aceito para publicação em 27 de dezembro de 2018.

## **Introdução**

O objetivo do presente estudo é analisar a aplicação dos institutos da proporcionalidade e da razoabilidade na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), além de expor a origem e o conteúdo, bem como distinguir tais institutos, e, ao final, demonstrar algumas decisões do referido colegiado acerca do tema.

Na aplicação da razoabilidade e da proporcionalidade deve-se proceder a um juízo de ponderação. E a ponderação exige fundamentação detalhada, com a demonstração dos critérios específicos, tal como exigido pelo artigo 489, § 2º, do Código de Processo Civil. A correta utilização de tais institutos depende ainda da definição dos seus subelementos, sob pena de não se ter a adequação entre as razões de decidir e a decisão, o que prejudica a justificação e, portanto, a legitimidade do ato judicial perante os jurisdicionados e o próprio poder público. Todavia, na análise jurisprudencial do

TSE, percebe-se que tais instrumentos jurídicos são utilizados sem a necessária contextualização e de forma indistinta.

A doutrina e a jurisprudência divergem quanto à natureza dos referidos institutos, tratando-os, por vezes, como sinônimos<sup>1</sup>. Assim, os institutos são qualificados como princípios, regras (Silva, 2002, 1), máximas (Alexy, 2008, 116), postulados normativos (Ávila, 2004, 93-124) e método<sup>2</sup>. Este estudo, por sua vez, não tem como escopo nem a amplitude necessária para verificar tal caracterização, nem para verificar a natureza jurídica dos termos em discussão, restringindo-se a discutir a aplicabilidade daqueles.

A justificativa para a distinção dos institutos da proporcionalidade e da razoabilidade se encontra tanto na origem quanto no conteúdo de ambos. Enquanto aquele se consolidou em verdadeira máxima de ponderação, este representa a evolução substancial do princípio do *due process of law*.

Também há dois aspectos que promovem a distinção entre tais institutos: o primeiro diz respeito à estrutura e o segundo, à abrangência de aplicação.

- 
1. Luiz Roberto Barroso (2015) trata a proporcionalidade e a razoabilidade em tópico específico no seu livro como sinônimos. Gilmar Mendes (2013), ao comentar o artigo 5º, LIV, confunde as origens e a natureza jurídica da proporcionalidade e da razoabilidade. Já Suzana de Toledo Barros (2003, 57-9) afirma que “o princípio da proporcionalidade, como uma construção dogmática dos alemães, corresponde a nada mais do que o princípio da razoabilidade, dos norte-americanos, desenvolvido mais de meio século antes, sob o clima de maior liberdade dos juízes na criação do direito”. Na jurisprudência não há consenso acerca da natureza jurídica da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como se confunde o conteúdo. Assim, em que pese a utilização da preposição “e” entre os dois institutos, não é feita a devida distinção quando da sua aplicação. V.g. Brasil, 2016h, 2016b, 2018a, 2017.
  2. Para Jairo Gomes (2014), “a proporcionalidade não se trata propriamente de princípio, mas de método” (27-33). O autor menciona ainda que princípios são considerados mandamentos de otimização e, como tal, podem ser satisfeitos ou produzir efeitos em variados graus ou medidas; a satisfação deles não depende só de circunstâncias fáticas, mas também de possibilidade jurídicas. Nesse passo, percebe-se que Gomes se utiliza da teoria de Robert Alexy, mas discorda, sob argumento de que “a proporcionalidade constitui um método fixo, em sim mesmo não comportando variações quando de sua aplicação – o que varia são os resultados que sua observância enseja”. Segundo Jairo Gomes, “a proporcionalidade tem por objeto princípios colidentes, ou melhor, solucionar racionalmente a colidência”.

Quanto à estrutura, a proporcionalidade, nascida no direito alemão, recebeu da doutrina uma estrutura e distinção mais nítida dos seus três elementos: a necessidade, a adequação e a proporcionalidade em sentido estrito. A razoabilidade, por sua vez, oriunda do sistema americano, deve ter observada os seus elementos nucleares, a saber: equidade, congruência e equivalência.

No que tange à abrangência da aplicação, a razoabilidade tem por escopo impedir atos e normas que destoem da razão, em uma relação entre meios e fins, além de permitir um certo equilíbrio equitativo, sob pena de resultar no que se chama de irrazoável. Já a proporcionalidade tem um campo bem maior de aplicação, servindo com um verdadeiro parâmetro para aferir a adequação e a oportunidade de aplicação de um determinado comando normativo.

Sendo assim, de início serão expostas a origem e a natureza jurídica da proporcionalidade e da razoabilidade, sem aprofundar neste contexto, tendo em vista as controvérsias e amplitude para demonstrar tal caracterização. Após, para distinguir tais institutos, demonstrar-se-á seus principais aspectos.

E, ao final, em análise da forma de aplicação daqueles termos no âmbito jurisprudencial eleitoral, pretende-se demonstrar que tais institutos são, por vezes, distorcidos, principalmente a teoria alexyana, tendo em vista a ausência de fundamentação detalhada, tal como exigido pelo artigo 489, § 2º do Código de Processo Civil.

### **Síntese da origem e da natureza jurídica dos institutos da proporcionalidade e da razoabilidade**

As identificações históricas dos institutos aqui estudados são, por vezes, confundidas, além de serem equivocadas. Neste sentido, Silva (2002) esclarece que “a origem concreta do princípio da irrazoabilidade, na forma como aplicada na Inglaterra, não se encontra no longínquo ano de 1215, nem em nenhum outro documento legislativo posterior, mas em decisão judicial proferida em 1948” (4). O referido autor também menciona que, naquela época, o teste da irrazoabilidade, conhecido também como teste *Wednesbury*, implicava tão somente na rejeição dos atos excepcionalmente irrazoáveis (Silva, 2002, 5).

A matriz jurídico-filosófica da razoabilidade é a cláusula do *due process of law*, que se desenvolveu a partir do direito anglo-saxônico. Sua garantia, que em um primeiro momento se restringiu

a aspectos marcadamente processuais (*procedural due process*), evoluiu para um âmbito substantivo (*substantive due process*) (Mendes, 2013).

Ademais, no direito constitucional brasileiro, na disposição normativa que disciplina o devido processo legal, o artigo 5º, LIV da Constituição Federal, dispõe que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (Brasil, 1988).

A cláusula do devido processo legal é uma das mais amplas e relevantes garantias dos direitos constitucionais, levando em consideração a sua aplicação não apenas nas relações de caráter processual, mas também naquelas de caráter material (Mendes, 2013).

A proporcionalidade, por outro lado, desenvolveu-se na jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão, no controle das leis restritivas de direitos fundamentais (Silva, 2002, 5).

Também, a doutrina alemã, como destaca Robert Alexy, foi responsável por esmerar referido instituto.

Segundo Bonavides (2000, 395), no ordenamento constitucional brasileiro a proporcionalidade decorre “do espírito que anima em toda sua extensão e profundidade o § 2º do artigo 5º, o qual abrange a parte não escrita ou não expressa dos direitos e garantias da Constituição”.

## **Distinção entre a proporcionalidade e a razoabilidade**

Silva (2002, 4) afirma que é evidente que os termos, no caso, proporcionalidade e razoabilidade, “estão revestidos de uma conotação técnico-jurídica e não são mais sinônimos, pois expressam construções jurídicas diversas. Pode-se admitir que tenham objetivos semelhantes, mas isso não autoriza o tratamento de ambos como sinônimos”.

O referido autor, além de não compartilhar com a sinonímia entre a proporcionalidade e a razoabilidade, por entender que há uma autonomia em cada uma, faz distinções entre tais institutos:

Quando se fala, em um discurso jurídico, em princípio da razoabilidade ou em princípio ou regra da proporcionalidade, é evidente que os termos estão revestidos de uma conotação técnico-jurídica e não são mais sinônimos, pois expressam construções jurídicas diversas. Pode-se admitir que tenham objetivos semelhantes, mas isso não

autoriza o tratamento de ambos como sinônimos. Ainda que se queira, por intermédio de ambos, controlar as atividades legislativa ou executiva, limitando-as para que não restrinjam mais do que o necessário os direitos dos cidadãos, esse controle é levado a cabo de forma diversa, caso seja aplicado um ou outro critério. (Silva, 2002, 4)

Dentre outros problemas, o autor supracitado também menciona a não identidade dos institutos em comento:

A exigência de razoabilidade, baseada no devido processo legal substancial, traduz-se na exigência de “compatibilidade entre o meio empregado pelo legislador e os fins visados, bem como a aferição da legitimidade dos fins”. Barroso chama a primeira exigência – *compatibilidade entre meio e fim* – de razoabilidade interna, e a segunda – legitimidade dos fins –, de razoabilidade externa. Essa configuração da regra da razoabilidade faz com que fique nítida sua não identidade com a regra da proporcionalidade. O motivo é bastante simples: o conceito de razoabilidade, na forma como exposto, corresponde apenas à primeira das três sub-regras da proporcionalidade, isto é, apenas à exigência de adequação. A regra da proporcionalidade é, portanto, mais ampla do que a regra da razoabilidade, pois não se esgota no exame da compatibilidade entre meios e fins. (Silva, 2002, 7)

Nesse diapasão, Streck *et al.* (2016, 48-9), ao diferenciarem a razoabilidade e a proporcionalidade, também frisam a importância da fundamentação detalhada ao aplicar os referidos institutos e destacam que:

A razoabilidade trata da legitimidade da escolha dos fins em nome dos quais o Estado irá agir, enquanto a proporcionalidade averigua se os meios são necessários, adequados e proporcionais aos fins escolhidos. Entre outras palavras, enquanto a proporcionalidade permite observar a relação entre meio-fim inerente à medida estatal, a razoabilidade considera a relação da medida estatal (já considerada proporcional) com as situações pessoais dos indivíduos por ela afetados. Na aplicação tanto da razoabilidade como da proporcionalidade há um juízo de ponderação. E a ponderação exige fundamentação detalhada, com a demonstração dos critérios detalhados, tal como exigido pelo artigo 489, § 2º do Código de Processo Civil.

Streck (2011, 49-50), inclusive, faz a crítica do uso equivocado da proporcionalidade e menciona que:

O uso descriterioso da teoria alexyana transformou a regra da ponderação em um princípio. Com efeito, se na formatação proposta por Alexy, a ponderação conduz à formação de uma regra – que será aplicada ao caso por subsunção –, os tribunais brasileiros utilizam esse conceito como se fosse um enunciado performático, uma espécie de álibi teórico capaz de fundamentar os posicionamentos mais diversos.

Destarte, há dois aspectos que promovem a distinção entre a proporcionalidade e a razoabilidade, quais sejam, a estrutura e a abrangência de aplicação.

No primeiro, a proporcionalidade, nascida no direito alemão, recebeu da doutrina uma estrutura e distinção mais nítida dos seus três elementos: necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito. Na razoabilidade, oriunda do sistema americano, deve ser observado os seus elementos nucleares: equidade, congruência e equivalência.

No segundo, a razoabilidade tem por escopo impedir atos e normas que destoem da razão em uma relação entre meios e fins, além de permitir um certo equilíbrio equitativo que, como o próprio nome anuncia, seja irrazoável. Já a proporcionalidade tem um campo bem maior de aplicação, servindo com um verdadeiro parâmetro para aferir a adequação e oportunidade de escolha de um determinado comando normativo.

## **Principais aspectos da proporcionalidade e da razoabilidade**

### *Principais aspectos do instituto da proporcionalidade*

Nas lições de Alexy (2008), a proporcionalidade como máxima jurídica é constituída pelas máximas parciais, assim denominadas pelo autor, da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, as quais devem ser cumulativamente consideradas.

Então, a máxima da adequação trata de uma correspondência entre meios e fins, em que se veda a utilização de meios que venham a obstruir a realização de um princípio sem que se promova a otimização de outro. A máxima da necessidade supõe a intervenção

mínima necessária para proteção do bem juridicamente protegido. E a máxima da proporcionalidade em sentido estrito preconiza que somente são válidas as restrições que obedecem à justa medida (Alexy, 2008, 583-611).

Quanto à aplicação da proporcionalidade, as três máximas parciais (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito) expressam ideia de otimização. As máximas de adequação e necessidade se referem à otimização no que diz respeito às possibilidades fáticas. Ponderação é o objeto da terceira máxima, proporcionalidade em sentido estrito, essa máxima significa a otimização no que diz respeito às possibilidades jurídicas (Alexy, 2008, 117).

Ávila faz uma importante conexão com os subprincípios da proporcionalidade e salienta que sem uma relação meio/fim, não se pode realizar o exame do postulado da proporcionalidade, pela falta dos elementos estruturantes.

Relação entre meio e fim – a proporcionalidade constitui-se em um postulado normativo aplicativo, decorrente do caráter principal das normas e da função distributiva do Direito, cuja aplicação, porém, depende do imbricamento entre bens jurídicos e da existência de uma relação meio/fim intersubjetivamente controlável. O exame de proporcionalidade aplica-se sempre que houver uma medida concreta destinada a realizar uma finalidade. Nesse caso devem ser analisadas as possibilidades de a medida levar à realização da finalidade (exame da adequação), de a medida ser a menos restritiva aos direitos envolvidos dentre aquelas que poderiam ter sido utilizadas para atingir a finalidade (exame da necessidade) e de a finalidade pública ser tão valorosa que justifique tamanha restrição (exame da proporcionalidade em sentido estrito). Sem uma relação meio/fim não se pode realizar o exame do postulado da proporcionalidade, pela falta dos elementos que o estruturam. Nesse sentido, importa investigar o significado de fim: fim consiste num ambicionado resultado concreto (extrajurídico); um resultado que possa ser concebido mesmo na ausência de normas jurídicas e de conceitos jurídicos, tal como obter, aumentar ou extinguir bens, alcançar determinados estados ou preencher determinadas condições, dar causa a ou impedir a realização de ações. (Ávila, 2004, 113-4)

Contudo, Silva faz uma ressalva e esclarece que a proporcionalidade não deve ser analisada somente sob o prisma da relação entre

meio e fim, mas deve ser observado os seus subelementos, assim como, cumulativamente, serem aplicados (Silva, 2002, 5).

### *Principais aspectos do instituto da razoabilidade*

De outra face, sobre a estrutura da razoabilidade é necessário fazer uma distinção entre os seus elementos nucleares, quais sejam equidade, congruência e equivalência, os quais Ávila (2004, 103-9) menciona como acepções:

Razoabilidade como equidade – [...] o postulado da razoabilidade exige a harmonização da norma geral com o caso individual. Em primeiro lugar, a razoabilidade impõe, na aplicação das normas jurídicas, a consideração daquilo que normalmente acontece.

[...]

Razoabilidade como congruência – [...] o postulado da razoabilidade exige a harmonização das normas com suas condições externas de aplicação. Em primeiro lugar, a razoabilidade exige, para qualquer medida, a recorrência a um suporte empírico existente.

[...]

Razoabilidade como equivalência – A razoabilidade também exige uma relação de equivalência entre a medida adotada e o critério que a dimensiona.

O referido autor, ainda, destaca três diretrizes importantes, nas quais o instituto da razoabilidade é utilizado:

Relativamente à razoabilidade, dentre tantas acepções, três se destacam. Primeiro, a razoabilidade é utilizada como diretriz que exige a relação das normas gerais com as individualidades do caso concreto, quer mostrando sob qual perspectiva a norma deve ser aplicada, quer indicando em quais hipóteses o caso individual, em virtude de suas especificidades, deixa de se enquadrar na norma geral. Segundo, a razoabilidade é empregada como diretriz que exige uma vinculação das normas jurídicas com o mundo ao qual elas fazem referência, seja reclamando a existência de um suporte empírico e adequado a qualquer ato jurídico, seja demandando uma relação congruente entre a medida adotada e o fim que ela pretende atingir. Terceiro, a razoabilidade é utilizada como diretriz que exige a relação de equivalência entre duas grandezas (Ávila, 2004, 102).

Ademais, dentre as generalidades e pluralidades da razoabilidade, Ávila (2004, 102) destaca que ela “é usada com vários sentidos. Fala-se em razoabilidade de uma alegação, razoabilidade de uma interpretação, razoabilidade de uma restrição, razoabilidade do fim legal, razoabilidade da função legislativa”.

Quanto à aplicabilidade da razoabilidade, há duas linhas seguidas, sendo que a primeira se restringe a aspectos marcadamente processuais (*procedural due process*), pois trata de direitos individuais e coletivo que atentam contra a privação de liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. A segunda, segue uma orientação, uma diretiva interpretativa que permite a aferição acerca da legalidade substancial dos atos administrativos e legislativos. Permite alcançar o sentido finalístico da norma, a conformidade teleológica entre o ato praticado e o mandamento normativo, numa perspectiva de legalidade material (*substantive due process*) (Mendes, 2013).

### **A aplicação dos institutos jurídicos da proporcionalidade e da razoabilidade no Direito Eleitoral**

Além da origem dos institutos em comento ser diferente, assim como seus elementos/pressupostos, a doutrina os conceitua de forma distinta, e a jurisprudência do TSE apresenta dissenso quando os aplica.

Rodrigues e Jorge (2014) mencionam que, no direito eleitoral brasileiro, o legislador cria tipos abertos e fechados de normas como, por exemplo, as condutas de abuso de poder econômico e as condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral, respectivamente.

Os autores frisam que, quando a lei fixa uma conduta proibida em um tipo aberto, permite ao magistrado a análise da conduta de forma coadunada com outros elementos num juízo de proporcionalidade e razoabilidade, e que, nestes casos, em relação à sanção, a lei proporciona ao julgador uma margem de escolha entre uma ou outra sanção a ser aplicada. Todavia, tal excepcionalidade deve ser fundamentada de forma clara e precisa, sob pena de se prolatar uma decisão não autorizada (Rodrigues e Jorge, 2014).

Nesse sentido, para as condutas vedadas, tipificadas no artigo 73 e seguintes da Lei 9.504/1997, a Lei das Eleições (Brasil, 1997),

as sanções descritas, também neste diploma legal, não podem ser ignoradas pelo Juízo Eleitoral. A título de exemplo, Rodrigues e Jorge (2014) citam o agravo regimental em recurso especial 30.006, de 29 de novembro de 2012, do relator ministro José Antônio Dias Toffoli, em que, com base na proporcionalidade, afasta-se a sanção de cassação prevista em lei, sob o argumento, em tese *contra legem*, de que a conduta, embora ocorrida, não poderia ter a sanção tipificada que o legislador previu.

Ainda sobre o artigo 73, em seu § 5º, tratando de violação ao disposto nos incisos I, II, III, IV ou VI do *caput* do artigo, e sendo responsável por tal infração o candidato, então contra ele também incidirá a sanção de cassação do registro de sua candidatura ou do seu diploma, caso seja eleito. Isso porque previu o legislador que, nestes casos, a ofensa ao equilíbrio do pleito é ínsita a cada uma das condutas ali descritas.

Rodrigues e Jorge (2014) afirmam que há presunção legal no sentido de que a prática da conduta implica automática violação do equilíbrio eleitoral. Mencionam ainda que, uma vez demonstrada a prática da conduta vedada pelo candidato, a cassação do registro, ou do diploma se for eleito, será imediata.

Por outro lado, o TSE, suavizando o texto expresso de lei com a utilização da proporcionalidade e da razoabilidade, afastou a regra da cassação imediata decorrente da prática da conduta vedada (Brasil, 2016f, 2016b, 2016a).

*Pari passu*, na decisão que julga procedente ação por captação (arrecadação) e gasto ilícito de recurso para fins eleitorais, disposta no artigo 30-A da Lei 9.504/97, também, segundo entendimento jurisprudencial, deve-se demonstrar a gravidade da conduta (Brasil, 2016h, 2016g).

Com isso, destaca-se o dissenso jurisprudencial quanto à aplicação dos institutos em comento, bem como para definir o que é um ato tido como grave. Assim, a sanção decorrente de tal ilicitude acarreta a não expedição de diploma ou cassação do diploma, mas, por causa do dissenso, depende da discricionariedade do julgador.

De forma semelhante, quanto ao uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, conforme disposição do artigo 22, XIV da Lei Complementar 64/1990 (Brasil, 1990),

não se exige mais, por expressa determinação do artigo 22, XVI, que o ato abusivo tenha potencialidade lesiva em relação à possibilidade de desestabilização do pleito, mas sim em relação à gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

Diante disso, o termo “gravidade”, novamente, traz consigo um grau de discricionariedade passível de distorcer a essência dos institutos da proporcionalidade e da razoabilidade.

Ademais, para corroborar esse dissenso, Rodrigues e Jorge mencionam que a utilização dos institutos em comento para aferir se há ou não a gravidade que tipifica o abuso do poder econômico pode ser uma saída. Ressalvam, portanto, que o julgador ao utilizar conceitos jurídicos indeterminados precisa analisar o conjunto fático probatório e fundamentar qualquer decisão a ser tomada.

Também, no que se refere às doações acima do limite legal, mas especificamente por pessoa física, disposta no artigo 23, § 1º, da Lei das Eleições, a sanção prevista pelo legislador é a de multa, a qual poderia variar entre cinco a dez vezes a quantia doada em excesso. O preciso *quantum* seria o máximo (dez vezes o valor doado em excesso) e o mínimo (cinco vezes o valor doado em excesso), isso antes da reforma trazida pela Lei 13.488, de 2017. Agora, de acordo com o § 3º do artigo 23, incluído por esta lei, a doação de quantia acima dos limites sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de até 100% da quantia em excesso. Todavia, tanto antes quanto depois da redação dada pelo legislador em 2017, o critério utilizado para aplicação da multa depende do juízo de proporcionalidade e razoabilidade segundo o cotejo de elementos da causa como dolo, culpa etc.<sup>3</sup>.

Quanto às provas obtidas por meios ilegais, a regra constitucional é de que são “inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos” (Constituição, artigo 5º, LVI), existem outras limitações constitucionais ao direito à prova, como se vê nas seguintes disposições constitucionais: (i) artigo 1º, III – dignidade da pessoa humana; (ii) artigo 5º, X – direito à intimidade e à vida privada; (iii) artigo 5º, XI – inviolabilidade do domicílio; (iv) artigo 5º, XII – inviolabilidade do sigilo da correspondência e das telecomunicações.

---

3. V.g. Brasil, 2016e.

Além disso, o artigo 157 do Código de Processo Penal regula o tratamento que se deve dar à prova ilícita, estatuidando que “são inadmissíveis, devendo ser desentranhadas do processo, as provas ilícitas, assim entendidas as obtidas em violação às normas constitucionais ou legais”.

Nesse cenário, Barcelos, ao tratar das limitações à prova no processo penal, nas hipóteses da prova ilícita, menciona que a correspondente solução tem sido dada pela adoção de alguma das conhecidas teorias sobre a admissibilidade da prova obtida por meios ilícitos. São elas:

Admissibilidade processual da prova ilícita: *male captum, bene retentum* (mal colhido, mas bem conservado) – Nos termos dessa corrente, a prova deveria ser admitida desde que não fosse vedada por normativa de cunho processual, sem importar a relação com o direito material, ainda que constitucional. [...] E, nessa linha, vale a crítica no sentido de que essa teoria, num primeiro momento, ignora por completo o atual estágio da democracia de direito, olvidando que estamos submetidos a uma Lei Maior, que tutela direitos e garantias de todos, e que a todos vincula, inclusive o próprio Estado. [...] No Brasil, por sua vez, o entendimento pela admissibilidade processual da prova ilícita – retrógrado que é, para dizer o mínimo – não encontra guarida na majoritária jurisprudência.

Inadmissibilidade das provas ilícitas – São defensores dessa teoria os que fazem uma análise basicamente literal do disposto no inc. LVI do art. 5º da Constituição Federal, ou seja, no sentido de que são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos. [...] Os adeptos dessa teoria defendem que, a partir da previsão constitucional (art. 5º, inc. LVI), o próprio Constituinte deu um caráter praticamente absoluto à vedação, proibindo, terminantemente, a utilização de provas ilícitas no âmbito do processo. [...] Ocorre que, sem prejuízo do brilhantismo dos escólios trazidos a lume, os tempos são outros e, por aí, a própria doutrina e a jurisprudência vêm atenuando, com muitas e consideráveis reservas, esse caráter absolutista da vedação, considerando que nenhum direito constitucional é absoluto diante de seu convívio com outros.

Admissibilidade da prova ilícita à luz do princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade – Os defensores dessa corrente, em grande parte (alguns desavisados), defendem que, em determinados

casos, tendo em vista a relevância de um suposto interesse público a ser preservado, poderia ser admitida a prova mesmo que ilícita. O entendimento em questão abranda a proibição (CF, art. 5º, Inc. LVI) para admitir a prova ilícita em casos excepcionais e graves, quando a obtenção e a admissão forem consideradas a única forma possível e razoável de proteger os outros valores fundamentais.

Admissibilidade da prova ilícita a partir da proporcionalidade pro reo – Nesse caso, a prova ilícita poderia ser admitida e valorada apenas quando se revelasse a favor do réu, como a própria nomenclatura sugere. (Barcelos, 2014, 38-50)

O referido autor esclarece ainda que, no processo penal eleitoral, é pernicioso o uso de conceitos vagos e subjetivos para viabilizar a inserção no processo de provas ilícitas, e frisa que:

Em muitos provimentos jurisdicionais, e ainda, em ensinamentos doutrinários, juristas vêm expressando construções intelectuais que ainda laboram no reducionista critério interesse público privado, tudo com vistas, a partir de um pretense “juízo de proporcionalidade” ou “ponderação”, dar “ares de legalidade” a vilipêndio de direitos fundamentais, em prol de um indeterminado, discricionário e manipulável “bem maior”. [...] Em matéria eleitoral, ademais, vale frisar que todos os interesses em xeque, incluindo-se aí os dos acusados, superam em abismo a órbita do privado, restando inseridos, de igual sorte, no cenário dos direitos fundamentais, no público, portanto, se assim desejarem, não se afigurando, pois, como pertinentes, os discursos reducionistas e discricionários da ordem dos que aqui se combatem. (Barcelos, 2017, 22-3)

Barcelos então critica o entendimento apresentado nos autos do Recurso Eleitoral 13.653-50, originário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, o qual entendeu que a prova, ainda que considerada ilícita, foi analisada em virtude do princípio da ponderação de interesse (proporcionalidade), e assim questiona:

Certo?

Errado, e muito!

O Direito não deve ser realizado a qualquer preço, afinal, importa recordar que, aqui, o meio ainda continua justificando o fim, ao passo

que dar guarida, no processo, a elementos probatórios obtidos por meios ilícitos, por intermédio de argumentos indeterminados e rancosos como o que aqui se combate (“prevalência” ou “supremacia” do interesse público), não encontra lastro no regime democrático de direito.

A manipulação que se promove, a partir do momento em que se eleva um vago e subjetivo interesse público, com fins de admitir uma prova, ainda que manifestamente ilícita, é algo gravíssimo e diretamente atentatório a ordem constitucional. [...]

A própria teoria da proporcionalidade ou da razoabilidade não se presta a isso (!), sendo mister reforçar a crítica a (conveniente) discricionariedade envolta à aplicação desta, ainda mais quando a temática vem a envolver controvérsias que recaem sobre as provas ilícitas. (Barcelos, 2017, 22-3)

Tal entendimento, relativo à admissibilidade da prova ilícita, ganhou maior notoriedade em primeiro de março de 2016, durante o julgamento do *Habeas Corpus* 308-08 (Brasil, 2016c) e 444-05 (Brasil, 2016d), ambos de relatoria da ministra Maria Thereza de Assis Moura. Outrossim, desde 16 de abril de 2015, no Recurso Especial Eleitoral 63.761 (Brasil, 2015), o TSE iniciou mudança de posicionamento no julgamento e assentou que a gravação ambiental, sem a autorização judicial, é lícita quando realizada em ambientes públicos, admitindo-a como meio de prova contra a parte em processo cível-eleitoral. Decidiu-se que: (i) as gravações ambientais efetuadas em espaços/meios públicos não precisam ser antecedidas de decisão judicial autorizadora e (ii) as gravações ambientais empreendidas em ambiente privado, para serem admissíveis no processo, dependem do requisito da autorização judicial prévia.

Nesse caminho, o TSE também segue uma linha tênue no que tange à admissibilidade de metadados como prova lícita, sob o argumento da não violação da privacidade à luz da proporcionalidade com base na interpretação sistemática e à luz de precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça (RHC 51.531/RO). Aquele colegiado superior eleitoral entendeu que

O postulado [sic] da proporcionalidade, vetor cardeal da Constituição pós-positivista de 1988, aponta no sentido da licitude do aproveitamento de provas decorrentes da obtenção de metadados (registros de informações) em mídias sociais (e.g., WhatsApp, Facebook etc.),

ainda que sem autorização judicial, sem que isso conflague violação ao direito fundamental à privacidade (CRFB/88, art. 5º, X). (Brasil, 2018b)

Em concomitância, no que tange à propaganda na internet, com a comunicação de massa o direito eleitoral tentou conciliar-se com o Marco Civil da Internet através da minirreforma promovida pela Lei 13.488/2017, que alterou a Lei das Eleições. Estabeleceu-se que a suspensão da propaganda na internet deve ser definida proporcionalmente à gravidade da infração cometida, conforme previsão do artigo 57-I da referida lei. Porquanto, inclusive anterior as mudanças da minirreforma, os julgadores eleitorais estabeleciam que a suspensão da propaganda devia ser definida proporcionalmente à gravidade da infração cometida, com isso proferiam decisões utilizando-se dos institutos da proporcionalidade e da razoabilidade, no caso de descumprimento de ordem judicial para remoção da página que veiculava tal propaganda tida como irregular<sup>4</sup>.

### **Considerações finais**

Foi abordado o uso indistinto dos institutos da proporcionalidade e da razoabilidade pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Partiu-se da exposição da origem, natureza jurídica e conteúdo. Com isso, ao analisar algumas decisões do referido colegiado ficou evidente o dissenso na aplicação dos institutos, após expor os elementos e distingui-los.

Observou-se a distinção tanto na origem quanto no conteúdo de ambas. Assim, a proporcionalidade, nascida no direito alemão, recebeu da doutrina uma estrutura com seus três elementos (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito). Por sua vez, a razoabilidade, oriunda do sistema americano, possui seus elementos nucleares (equidade, congruência e equivalência).

No decorrer do trabalho evidenciou-se que no direito eleitoral brasileiro, quando a lei fixa uma conduta proibida em um tipo aberto, permite ao magistrado a análise da conduta de forma coadunada com outros elementos num juízo de proporcionalidade e de razoabilidade. Nestes casos, excepcionalmente em relação à sanção,

---

4. Sobre a suspensão da propaganda na internet e bloqueio de aplicações de internet, cf. Rais, 2018.

a lei proporciona ao julgador uma margem de escolha entre uma ou outra sanção a ser aplicada. Todavia tal excepcionalidade deve ser fundamentada de forma clara e precisa, sob pena de se prolatar uma decisão não autorizada.

Desta forma, em análise jurisprudencial do TSE, evidenciou-se que a proporcionalidade e a razoabilidade são aplicadas de maneira generalizada na fundamentação das decisões do colegiado. Principalmente se utilizando do termo “grave” ou “gravidade” para suavizar, com base na proporcionalidade e na razoabilidade, a sanção de cada tipo.

Assim, tendo em vista os pressupostos, critérios e elementos diversos, bem como não feita qualquer distinção ao aplicar os institutos da proporcionalidade e razoabilidade, conclui-se que se tem uma decisão a qual não preencheu os elementos exigidos pelo artigo 489, § 2º do Código de Processo Civil.

Consequentemente, como menciona Streck (2011, 49-50), ao citar uso equivocado da teoria alexyana, “os tribunais brasileiros utilizam tal conceito como se fosse um enunciado performático, uma espécie de álibi teórico capaz de fundamentar os posicionamentos mais diversos”.

## Referências

- ALEXY, R. (2008). *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução Luíz Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros.
- ÁVILA, H. (2004). *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4. ed. São Paulo: Malheiros.
- BARCELOS, G. R. C. (2014). *Processo judicial eleitoral & provas ilícitas: a problemática das gravações ambientais clandestinas*. Curitiba: Juruá.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Das gravações ambientais clandestinas à construção de ilícitos de ensaio: processo judicial eleitoral e provas ilícitas*. Disponível em: <https://bit.ly/2VqfnXf>. Acesso em: 10 out. 2018.
- BARROS, S. T. de. (2003). *O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*. 3. ed. Brasília, DF: Brasília Jurídica.
- BARROSO, L. R. (2015). *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva.
- BONAVIDES, P. (2000). *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros.

- BRASIL.** (1941). Decreto-lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. (1888). Constituição Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. (1990). Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. (1997). Lei nº 9.504, de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. (2015). Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRASIL.** (2015). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 63761. Acórdão, Relator Min. Henrique Neves Da Silva. *Diário de Justiça*: tomo 95, p. 65-66, Brasília, DF, 21 mai. 2015.
- \_\_\_\_\_. (2016a). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 6453. Acórdão, Relatora Min. Maria Thereza Rocha De Assis Moura. *Diário de Justiça*: Brasília, DF, 1 mar. 2016.
- \_\_\_\_\_. (2016b). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 30298. Acórdão, Relator Min. Luiz Fux. *Diário de Justiça*: Brasília, DF, 17 mar. 2016.
- \_\_\_\_\_. (2016c). Tribunal Superior Eleitoral. Habeas Corpus nº 30808. Relatora Min(a). Maria Thereza Rocha de Assis Moura. *Diário de Justiça*: Brasília, DF, 28 abr. 2016.
- \_\_\_\_\_. (2016d). Tribunal Superior Eleitoral. Habeas Corpus nº 44405. Relatora Min(a). Maria Thereza Rocha de Assis Moura. *Diário de Justiça*: tomo 86, Brasília, DF, 5 mai. 2016.
- \_\_\_\_\_. (2016e). Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento nº 991. Acórdão, Relator Min. Henrique Neves Da Silva. *Diário de Justiça*: tomo 121, p. 62-63, Brasília, DF, 24 jun. 2016.
- \_\_\_\_\_. (2016f). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 198403. Acórdão, Relatora Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio. *Diário de Justiça*: p. 33, Brasília, DF, 12 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. (2016g). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 204. Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux. *Diário de Justiça*: tomo 191, p. 141-142, Brasília, DF, 4 out. 2016.
- \_\_\_\_\_. (2016h). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 191. Acórdão, Relator Min. Luiz Fux. *Diário de Justiça*: tomo 229, p. 28-29, Brasília, DF, 19 dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. (2017). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 10705. Acórdão, Relator(a) Min. Gilmar Mendes. *Diário de Justiça*: Brasília, DF, 2 fev. 2017.

- \_\_\_\_\_. (2018a). Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento nº 21054. Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux. *Diário de Justiça*: Brasília, DF, 22 mar. 2018.
- \_\_\_\_\_. (2018b). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 122086. Acórdão, Relatora Min. Luciana Lóssio. *Diário de Justiça*: tomo 61, p. 2-7, Brasília, DF, 27 mar. 2018.
- CANOTILHO, J. J. G. (2002). *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina.
- CANOTILHO, J. J. G. et al. (coords). (2013). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva.
- GOMES, J. J. (2014). *Direito eleitoral*. 10. ed. São Paulo: Atlas.
- MENDES, G. F. (2013). Comentários ao artigo 5º, LIV. In: Canotilho, J. J. G. et al. (coords.). (2013). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva. p. 427-432.
- MEZZAROBBA, O.; MONTEIRO, C. S. (2016). *Manual de metodologia de pesquisa no Direito*. 7. ed. São Paulo: Saraiva.
- RAIS, D. (coord.). (2018). *Direito eleitoral digital*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- RODRIGUES, M. A.; JORGE, F. C. (2016). *Manual de Direito Eleitoral*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- SILVA, L. V. A. da. (2002). O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, vol. 91, n. 798, p. 23-50.
- STRECK, L. L. (2011). *Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva.
- STRECK, L. L. et al. (orgs.). (2016). *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva.



# A propaganda eleitoral em instituições de ensino superior e seu impacto no exercício das liberdades políticas: análise da ADPF 548

**Rafaella Pacheco do Nascimento**

## **Resumo**

Esta pesquisa pretende analisar a importância da preservação das liberdades políticas, em específico a livre expressão e comunicação em instituições de ensino superior, frente às vedações impostas por normas infraconstitucionais relativas às propagandas eleitorais. Iniciamos com uma breve consideração acerca da democracia tradicional, sua concepção axiológica e os questionamentos diante da insurgência de atos antidemocráticos em democracias já instituídas. Em seguida, contextualizamos a partir da conceituação de propaganda eleitoral, expondo seus princípios norteadores, sua compreensão de bens públicos e de uso comum, seus respectivos limites normativos, bem como o papel do poder de polícia da Justiça Eleitoral. Em vista de tais pontos, adentramos o recorte de nossa reflexão: o impacto às liberdades políticas causado pela inserção das atividades universitárias no rol de vedações constantes no art. 37 e parágrafo 4º, da Lei 9.504/97. Para tanto, observamos casos de amplo uso do controle judicial, por meio de seu poder de polícia, como no ano eleitoral de 2018, resultando na ADPF 548, proposta pela Procuradoria Geral da República no Superior Tribunal Federal.

**Palavras-chave:** propaganda eleitoral; liberdades políticas; limites normativos; desobediência civil; democracia.

## **Abstract**

This paper analyzes the importance of preserving political freedoms, in particular free expression and communication in universities, given the restrictions imposed by infra-constitutional legislation related to election campaigns. We briefly verify traditional democracy, its axiological concept, and the questions faced with the appearance of non-democratic acts in instituted democracies. Then, as a means of contextualization, we start with the concept of election campaigns, exposing its guiding principles; its associated notion of public and common use property; its respective normative

---

## **Sobre a autora**

Rafaella Pacheco do Nascimento é bacharel em Artes Visuais pela Universidade Federal do Paraná, graduanda em Direito pelo Centro Universitário Curitiba – (Unicuritiba) e secretária do Grupo de Pesquisa em Ética, Política e Democracia da instituição. E-mail: rafa.pacheco.06@hotmail.com

boundaries; as well as the role of Electoral Justice in policing. Defined these matters, we come to the core subject of this paper: the impact on political freedoms caused by prohibiting university activities as presented in article 37, paragraph 4, of Law 9,504/1997. For such, we observe cases where the use of judicial control through police power was used in large scale in the electoral year of 2018, resulting in ADPF 548, filed by the Brazilian Prosecution Office (*Procuradoria Geral da República*) to the Supreme Federal Court (*Superior Tribunal Federal*).

**Keywords:** electoral campaign; political freedoms; normative boundaries; civil disobedience; democracy.

Artigo recebido em 19 de maio de 2020 e aprovado pelo Conselho Editorial em 4 de junho de 2020.

## Introdução

Num país em que o Estado Democrático de Direito é resguardado por uma constituição que compreende como valores supremos os direitos sociais e individuais, bem como a liberdade, a igualdade e a justiça, é fundamental preservar instituições de fomento e debate democrático. Diante disso, esta pesquisa visa compreender a importância da conservação das liberdades políticas, em específico a livre expressão e comunicação em instituições de ensino superior, frente a vedações impostas por normas infraconstitucionais relativas às propagandas eleitorais.

Para tanto, iniciamos com uma breve exposição sobre a compreensão de democracia, adentrando em seu caráter axiológico – em Bobbio e Dworkin – para, então, ponderarmos sobre os recentes direcionamentos antidemocráticos ocorridos em democracias já instituídas. Na sequência, estreitamos nosso objeto de discussão ao tratar da propaganda eleitoral. Neste tópico apresentamos sua conceituação doutrinária, seus princípios norteadores, sua compreensão de bens públicos e de uso comum, suas respectivas vedações, e o papel do poder de polícia da Justiça Eleitoral como exercício de controle judicial para manter a ordem e preservar direitos políticos.

Tais apontamentos demandaram desdobrar tópicos específicos para melhor delinear e acompanhar a proposta deste artigo. Por isso, o princípio da liberdade de expressão da propaganda eleitoral e a vedação desta em bens públicos possuem tópicos autônomos de análise.

Após compreender os aparatos normativos e principiológicos da propaganda eleitoral e suas respectivas restrições, observamos os casos de fiscalização das universidades realizados pelo poder de polícia, conferido à Justiça Eleitoral como exercício do controle judicial, ocorridos no segundo turno da eleição presidencial de 2018. Diante de tais fatos, refletimos acerca da importância da desobediência civil, tendo em vista Ronald Dworkin e John Rawls, como significativo recurso ao fortalecimento das instituições democráticas.

Por fim, examinamos a relevância deste debate a partir da análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 548 com pedido de liminar, ajuizado pela então Procuradora Geral da República, Raquel Dodge, no Superior Tribunal Federal. Para tanto, observamos a exposição constante na petição inicial, a decisão liminar proferida pela Ministra Relatora Cármen Lúcia, o parecer elaborado pelo Instituto Mais Cidadania enquanto *amicus curiae* e a decisão de conclusão que julgou procedente, por unanimidade, a referida ADPF.

### **Sobre a democracia e seus processos antidemocráticos**

A democracia é compreendida como uma das formas de governo pela qual o exercício do poder político se dá através do povo. Para Norberto Bobbio (2017, 177), o conceito de democracia se constrói na teoria e tipologia das formas de governo por meio da segmentação de três usos aos quais a teoria se orienta: o sistemático, o axiológico e o histórico. Quanto ao último, o filósofo se dedicou em determinar a posição ocupada pela democracia em grandes sistemas ao longo da história. Mas, para atender ao recorte desta pesquisa, nos fixaremos apenas nos outros dois usos mencionados.

Em sua análise do uso sistemático, ou descritivo, Bobbio distinguiu a democracia das demais formas de governo – como a monarquia e a aristocracia – pelo número de governantes. Logo, ela se diferencia por ser um governo de muitos, no qual o poder, como já mencionado, é exercido por todo o povo. E, nesta seara, o historiador destacou que a teoria política contemporânea conferiu maior relevância ao estreitamento do conceito de democracia enquanto *res publica*, consolidada pelo Estado Moderno, uma vez que, para ela convergem todas as constituições existentes (Bobbio, 2017, 182).

Quanto ao uso prescritivo, ou axiológico, a democracia possui um lado bom e positivo, que merece ser exaltado, assim como se veste de uma forma má e negativa, que deve ser rejeitada. Além disso, Bobbio pontuou que o uso axiológico da democracia também consiste em determinar se de fato ela seria a melhor dentre as demais formas possíveis de governo. E, adentrando na reflexão política moderna, menciona que Vico, Montesquieu e Hegel exaltavam a monarquia como forma de governo mais condizente ao período em que viviam, enquanto Hobbes e Bodin assumiam um posicionamento antidemocrático em suas perspectivas políticas, acolhendo os argumentos tradicionais de oposição ao governo do povo. Em contraposição, cabe destacar a importante contribuição de Spinoza em defesa e enaltecimento do governo democrático, bem como sua concepção de liberdade como finalidade última do Estado.

A solução que o defensor da democracia dá ao problema da liberdade – que é, repito, o problema do Estado considerado da parte do governado – é, no limite, a identificação do governado com o governante, ou seja, a eliminação da figura do governante como figura separada da do governado. (Bobbio, 2017, 189)

O trabalho acerca dos fundamentos democráticos de Spinoza, ainda que incompleto, determinou os rumos da democracia moderna, presentes no pensamento de Rousseau. Bobbio (2017, 190) destacou que tal influência foi crucial para a proposta do filósofo francês em defesa da preservação das liberdades individuais compreendidas dentro de um contrato social que deveria ser obedecido por todos. Tal concepção teórico-política rousseauiana sobre a autonomia da liberdade dentro dos limites da lei é, ainda hoje, um forte argumento em defesa da democracia.

Por fim, Bobbio (2017, 191) conclui sua exposição acerca do uso axiológico da democracia afirmando que a formação do pensamento político é um debate exaustivo e apaixonado sobre as várias formas de limitação de poder, discussão na qual se desenvolve o entendimento quanto ao método democrático. E, dentro deste debate, o filósofo defendeu expressivamente que a democracia se realiza num Estado em que “o legislador e o destinatário da lei são a mesma pessoa” (Bobbio, 2017, 191), não podendo o primeiro prevaricar o outro.

Ao observarmos as considerações de Ronald Dworkin sobre a moral política enquanto novo instituto axiológico, podemos traçar alguns paralelos com as proposições mencionadas acerca da democracia, quer seja quanto à horizontalidade daqueles que legislam em relação àqueles que obedecem às leis, ou mesmo em relação à noção de comprometimento em sujeitar-se a uma instância que confere deveres mas que também garante direitos. Iniciamos este diálogo pela definição dworkiniana de comunidade política como agregado de indivíduos que, sustentado no relacionamento de seus concidadãos, confere-lhes uma obrigação política (2018, 499).

Para Dworkin, um governo representativo, que se propõe democrático, respalda sua legitimidade no poder político distribuído de forma que “reflita a igual consideração e respeito que a comunidade deve ter por seus cidadãos” (Dworkin, 2018, 600). Como podemos verificar, injeta-se uma carga valorativa na teoria filosófica política de Dworkin, orientando seus estudos acerca da moral política e delimitando seu objeto às ações realizadas em nome de uma pessoa coletiva artificial, que impõe deveres coletivos à comunidade e direitos políticos aos indivíduos.

Mas, tecidas estas breves considerações sobre a importância e o protagonismo da democracia frente às demais formas de governo, podemos analisar um recente fenômeno do cenário político global de profundo questionamento à salvaguarda das instituições democráticas. Tais dúvidas estão num contexto de sutis demonstrações de subversão à democracia, que ressurgiram concomitantemente a um processo de polarização política.

Em 2016, a eleição de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos gerou uma crescente incerteza a respeito da segurança do sistema democrático de direito norte-americano. E, por terem uma democracia consolidada e referenciada, os cientistas políticos Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018) pretenderam responder se seria possível democracias tradicionais entrarem em colapso. Para tanto, a partir de uma análise histórica, compararam a vigente situação política norte-americana com contextos totalitários ocorridos no mundo.

Os pesquisadores demonstraram como processos antidemocráticos podem ser erigidos de diversas formas, inclusive de práticas democráticas, como o processo eleitoral. O que habitualmente se configurava como uma morte abrupta e trágica da democracia – a exemplo do ocorrido no Chile, onde a ruína do regime democrático

foi marcada pela morte do presidente eleito Allende, perpetrada pelas forças armadas chilenas – pode também manifestar-se de forma gradual, sutil e até legalmente respaldada, através de líderes eleitos.

Três pontos importantes a respeito da manutenção do “verniz de democracia” elaborados por Levitsky e Ziblatt (2018) merecem nossa atenção. O primeiro verniz refere-se ao papel do Poder Legislativo e do Poder Judiciário que, por vezes, em cenários de subversão democrática, atuam como aliados do Poder Executivo, viabilizando e consentindo com atos nocivos à democracia. Em segundo, pontuam a forma como aspirantes a autocratas justificam a necessidade de medidas antidemocráticas diante de situações de crise econômica, perigo à segurança nacional, ou mesmo desastres naturais. Nestes casos a indignação dos extratos sociais pode resultar em apoio e tolerância a tais decisões, introduzindo uma terceira camada deste verniz.

Por fim, Levitsky e Ziblatt (2018) destacam o papel fundamental de partidos já estabelecidos na proteção da democracia, distanciando-se de forças extremistas, isolando-as, derrotando-as e impedindo-as de ascender ao poder. Para isso, os autores consideram essencial que tais partidos tenham clareza sobre o perfil, posicionamento e discurso de seus candidatos, assim como defendam o sistema democrático e o bem do país acima de qualquer divergência política e ideológica. Além dos partidos políticos, os pesquisadores destacaram que a observância das normas democráticas, a atuação dos cidadãos organizados e a preservação das instituições críticas são basilares à manutenção de um sistema de governo calcado no respeito à pluralidade de pensamento e aos pilares da democracia.

Infelizmente o cenário de insegurança política próprio da polarização e de atos e manifestações duvidosas do Poder Público, que flerta com posturas autoritárias, não ficou restrito aos Estados Unidos. Certa pulverização de tais práticas se espalhou pelo globo, em destaque, as iniciadas em períodos eleitorais e geridas por seus respectivos mandatários, como ocorrido também no Brasil.

É notória a grande contribuição que a somatória entre *insatisfação política* e *instabilidade econômica* pode causar na população e nas estruturas fundacionais democráticas de um país. E, o recente processo brasileiro de redemocratização, diferentemente das democracias tradicionais mencionadas, está mais próximo dos tempos de anulação de direitos políticos e censura de seus

atores. Por isso, deve-se manter a observância e proteger nossas estruturas democráticas, sejam elas constitucionais, infraconstitucionais, políticas ou sociais e, quando a desserviço da democracia, devem ser revisadas.

## **A Propaganda Eleitoral e seus princípios**

Como podemos perceber, o exercício da democracia não se limita ao voto, mas demanda outros tantos instrumentos fundamentais à sua garantia, como a propaganda eleitoral. Esta viabiliza não apenas a pluralidade de propostas e pensamentos no debate político, mas também maximiza o acesso à informação, basilar no processo eleitoral de um modelo de Estado Democrático de Direito.

A propaganda eleitoral pode ocorrer de forma expressa – própria de um conteúdo claro e facilmente apreendido racionalmente –, ou de maneira subliminar – mensagens veladas captadas no limiar da consciência. Quanto ao sentido, há propagandas de informação positiva ou negativa. A primeira, por óbvio, visa elevar as virtudes e potencialidades do candidato, enquanto a negativa apoia-se na desqualificação do concorrente como estratégia eleitoral. Por fim, podemos classificar as propagandas eleitorais em: tempestiva – restrita ao lapso temporal estipulado em lei, iniciando no dia 16 de agosto e findando no dia do pleito; extemporânea – considerada irregular, dada fora do período tempestivo, acarretando sanção pecuniária –, no que tange ao seu momento de realização. Tais propagandas encontram-se reguladas nos dispositivos constantes no artigo 240, caput do Código Eleitoral; no artigo 36, caput e § 3º da Lei das Eleições; artigo 7º da Lei 12.034/2009.

O professor e Procurador Regional da República José Jairo Gomes (2020, 531), em sua obra *Direito eleitoral*, elencou quatro tipos de propaganda política: partidária, intrapartidária, institucional e eleitoral. A primeira caracteriza-se pela comunicação dada entre o partido político e a população, constituindo-se pela divulgação de sua identidade ideológica e axiológica, bem como pelas pretensões e programas de atuação na sociedade.

As intrapartidárias, como o próprio nome denuncia, são propagandas que circulam no âmbito interno dos partidos, estabelecidas entre filiados e integrantes responsáveis por nomear os candidatos do partido. As propagandas institucionais são reflexo do direito ao

acesso à informação, tutela constitucional<sup>1</sup> que visa a transparência e a publicidade dos atos da administração pública. Este tipo de propaganda política demanda a observância de suas práticas pois deve manter-se atrelada ao aspecto educativo, informativo ou de direcionamento social. Tal observação se faz necessária dadas as práticas ilícitas de agentes públicos que utilizam a propaganda institucional para fins de autopromoção, principalmente na iminência de períodos eleitorais.

Por fim, a propaganda eleitoral é definida pelo professor Gomes (2020) como:

elaborada por partidos políticos e candidatos com a finalidade de captar votos do eleitorado para investidura em cargo público-eleutivo. Caracteriza-se por levar ao conhecimento público, ainda que de maneira disfarçada ou dissimulada, candidatura ou os motivos que induzam à conclusão de que o beneficiário é o mais apto para o cargo em disputa. Nessa linha, constitui propaganda eleitoral aquela adrede preparada para influir na vontade do eleitor, em que a mensagem é orientada à atração e conquista de votos. (Gomes, 2020, 533)

Logo, diferencia-se dos demais tipos de propaganda política fundamentalmente por sua finalidade: captar votos. Neste escopo, destaca-se o dispositivo constitucional 17, parágrafo 3º, que assegura a gratuidade de acesso à televisão e ao rádio aos partidos políticos, bem como sua regulamentação prevista nos artigos 240 a 256, referentes à propaganda partidária, da Lei 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral). Sobressaem-se também os artigos 36 a 58 da Lei das Eleições, de 9.504/97, e as alterações provenientes das Leis 11.300/2006, 12.034/2009, 12.891/2013, 13.165/2015 e 13.488/2017.

---

1. Como podemos verificar no artigo 37 da Constituição Federal, que elenca o princípio da publicidade da Administração Pública como um dos norteadores da atuação do agente público. Determinando, em seu parágrafo 1º, que a “publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos” (Brasil, 1988).

Em termos principiológicos, o professor e Promotor de Justiça Edson de Resende Castro (2018, 282) destacou que a propaganda eleitoral não se restringe a um direito à ampla informação do eleitor acerca dos candidatos e suas respectivas propostas mas, sobretudo, trata-se de um direito do candidato. Por isso, há a necessidade desta prática ser regulada para que se limite aos contornos da licitude, do caráter informativo e da não opressão. E, neste prisma, Castro (2018, 282) elencou como princípios da propaganda eleitoral: a responsabilidade, a igualdade de oportunidades, a legalidade, o controle judicial, a disponibilidade e a liberdade.

A responsabilidade e a isonomia de oportunidades correspondem, respectivamente, à responsabilização civil e penal em casos de abuso da propaganda, e os artifícios normativos para assegurar a diminuição das desigualdades entre os candidatos, objetivando a paridade dos concorrentes. Autores como Gomes (2020, 535) destacam que tal igualdade infelizmente é meramente formal, uma vez que grandes partidos detêm mais recursos, possuem maioria no Congresso e maior espaço na propaganda eleitoral.

A legalidade é um princípio norteador dos demais princípios da propaganda eleitoral, constituindo-se de normas cogentes que restringem determinados tipos de propagandas que afrontam a ordem pública. Este princípio permite que a Justiça Eleitoral, para fazer cessar ilicitudes e coibir excessos, exerça o poder de polícia, relativo ao princípio do controle judicial que, por sua vez, visa garantir o princípio da isonomia. Além disso, a observância da legalidade pressupõe limitar o princípio da liberdade, bem como seu decorrente, a disponibilidade. Este garante aos candidatos, partidos e coligações o livre-arbítrio em relação ao meio de veiculação de propaganda, desde que respeitando as possibilidades constantes na legislação.

O princípio da liberdade é o direito do candidato de ampla possibilidade de criação de conteúdo e formato da propaganda eleitoral dentro do fixado pela lei, bem como se refere ao direito do eleitor de acesso à informação.

o direito que têm os candidatos e Partidos Políticos à propaganda eleitoral deve ser exercido nos limites do direito que também têm os eleitores de ser adequadamente informados a respeito das ideias defendidas por parte de cada um dos candidatos. Por isso é que vamos encontrar nas leis eleitorais vedações à propaganda que contenha

afirmações inverídicas, injuriosas, caluniosas ou difamatórias, ou que abusem do poder econômico, político ou nos meios de comunicação social. (Castro, 2018, 282)

Gomes (2020, 534-5), dentro do certame principiológico da propaganda eleitoral, discorreu sobre a liberdade de expressão e comunicação (que aprofundaremos no tópico a seguir), a liberdade de informação e, ainda, sobre o princípio da veracidade. Este funda-se na verdade histórica em relação aos fatos veiculados nas propagandas. Seu descumprimento gera o exercício do direito de resposta, previsto no artigo 58 da Lei das Eleições<sup>2</sup>, bem como possui responsabilização penal, administrativa ou civil por denúncia caluniosa, injúria ou ofensa à dignidade ou decoro na propaganda eleitoral, conforme disposto nos artigos 326 e 326-A do Código Eleitoral.

Cabe destacar que a observância do princípio da veracidade não configura ausência de informações negativas e prevalência de informações positivas sobre um candidato. Conforme bem colocado pelo professor Gomes (2020, 535), a liberdade de informação confere aos cidadãos acesso a todas as informações sobre seus candidatos, sendo elas afirmativas ou não. O objetivo essencial deste princípio é viabilizar um meio que permita ao eleitorado formular juízos sobre os candidatos, suas propostas, programas e intenções.

Desta forma, podemos afirmar que o âmbito axiológico da propaganda eleitoral enseja o debate político por meio da pluralidade de ideias e opiniões, numa estrutura que preza pela igualdade de oportunidades entre os candidatos e, assim, permite concretizar o exercício de direitos democráticos.

## **O princípio da liberdade de expressão da propaganda eleitoral**

Reservamos um tópico específico para as liberdades de expressão e comunicação a fim de aprofundarmos a reflexão proposta nesta

---

2. Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997, que em seu artigo 58 assegura ao candidato, partido ou coligação o direito de resposta “ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social” (Brasil, 1997).

pesquisa: os limites impostos pelas vedações da propaganda eleitoral em instituições públicas e seu conflito com preceitos constitucionais.

Como anteriormente colocado, o princípio da liberdade contempla não apenas o direito dos eleitores de acesso à informação, mas também permite certa independência, dentro dos limites legais, na produção e veiculação de conteúdo da propaganda dos candidatos. A liberdade compõe o rol de direitos fundamentais em nossa Carta Magna, que em sua conotação genérica confere amplas perspectivas de manifestações e expressões ao indivíduo, por meio das liberdades específicas expressas e liberdades implícitas em nosso texto constitucional (Sarlet, 2018, 490). Mas, mesmo possuindo um lugar de destaque na política nacional e na estruturação jurídico-constitucional brasileira, basilar à noção de Estado Democrático de Direito, o doutrinador e Desembargador Ingo Wolfgang Sarlet (2018) afirmou que:

O princípio da legalidade constitui, portanto, uma garantia (fundamental) constitucional da liberdade. Por outro lado, considerando que a lei é o instrumento por excelência de limitação ou restrição da liberdade, ao mesmo tempo ela representa uma permanente ameaça a essa mesma liberdade, de forma que a ordem constitucional deve prever mecanismos *de controle de constitucionalidade da lei*. (Sarlet, 2018, 494)

Adentrando no gênero liberdade de expressão, presente em nossa ordem constitucional, podemos perceber que nele estão contempladas as demais espécies de liberdade<sup>3</sup>: de manifestação, pensamento, consciência, crença, comunicação, expressão intelectual, artística e científica, criação e informação.

Como amplamente reconhecido pela literatura sobre o tema, e pela própria jurisprudência, a liberdade de expressão compreende a garantia fundamental ao exercício da cidadania, sendo considerada

---

3. Tidas não apenas como objeto da mais detalhada positivação, como também possuem direta proteção e espelhamento relativos ao Estado Democrático de Direito (Sarlet, 2018, 498). Tais espécies de liberdade de expressão aparecem elencadas em nossa Constituição Federal no rol de direitos fundamentais do artigo 5º, incisos IV; VI; IX; nas diretrizes acerca do ensino do artigo 206, inciso II; e, no capítulo destinado à comunicação social, no artigo 2020.

um instrumento constitucional elementar ao desenvolvimento da democracia e da manutenção do pluralismo político. O professor Gomes (2020) acentuou que o diálogo e o debate público, bem como a verdade sobre partidos, coligações e candidatos depende da “livre circulação de ideias, pensamentos, opiniões e críticas promovida pela liberdade de expressão e comunicação” (Gomes, 2020, 534) para a configuração de um espaço público plural, diverso e justo no âmbito eleitoral.

Além da dimensão social e política, Sarlet (2018, 501) destacou que o princípio da liberdade de expressão e manifestação funda-se e tem por finalidade a dignidade da pessoa humana, conferindo autonomia à livre formação da personalidade do indivíduo. Enfatizamos tais pontos para demonstrar que a esfera da liberdade individual, no que tange à formação de uma identidade e pensamento – basilar para um desempenho lúcido e autônomo num processo de escolhas –, demanda uma esfera coletiva, própria do âmbito político, calcada na liberdade de expressão e comunicação que nutre a produção de informação necessária à formação de opiniões e à pluralidade de olhares no debate democrático. E, como colocado pela Procuradora Regional da República, Silvana Batini (2015, 74), este princípio possibilita a manifestação do inconformismo da população.

Sabe-se que a liberdade, assim como os demais princípios, não possui um caráter absoluto, sofrendo limites que demandam ponderação acerca dos interesses e valores inerentes ao caso concreto (Gomes, 2020, 534). Tais restrições e relativizações são estabelecidos no próprio ordenamento jurídico em favor de outros princípios constitucionais, como “o da honra pessoal dos candidatos no pleito, o do respeito à moral e aos bons costumes, o da isonomia entre as partes na disputa eleitoral” (Batini, 2015, 74).

Compreendida a forte carga democrática conferida ao princípio da liberdade de expressão e comunicação na propaganda eleitoral, torna-se possível analisarmos as demandas de suas limitações, uma vez que a observância de tal princípio se faz necessária por seu exercício não constituir uma liberdade absoluta de discursos e posturas.

### **Sobre a vedação da propaganda eleitoral em bens públicos**

Os limites normativos da propaganda eleitoral possuem previsões constitucionais dentro da esfera de proteção aos direitos

de personalidade e dispositivos infraconstitucionais que estabelecem restrições formais e materiais específicas ao âmbito eleitoral. As pesquisadoras Aline B. Moreira e Joana de S. Sierra (2014) afirmaram que os princípios da propaganda eleitoral reforçam a regulamentação da matéria pelo Código Eleitoral e pela Lei das Eleições, destacando, contudo, a primazia à liberdade de forma e conteúdo da propaganda, seja ela positiva ou negativa<sup>4</sup>. A responsabilização quanto a irregularidades acerca da propaganda é imputada aos agentes infratores – que podem ser partidos, coligações ou candidatos políticos –, que estarão sujeitos ao poder de polícia da Justiça Eleitoral (Moreira e Sierra, 2014, 5).

Antes de adentrarmos na vedação de propaganda eleitoral em bens públicos, cabe destacar que nosso ordenamento jurídico expressa tantos outros dispositivos limitadores que perpassam os ditames das liberdades políticas impondo limites e deveres aos candidatos, partidos políticos e coligações. Inicialmente, podemos mencionar que candidatar-se a um cargo público ou a um mandato político, confere uma condição de figura pública ao pretense candidato, o que automaticamente condiciona a relativização de certos direitos individuais – como seu direito à privacidade e à imagem, em conflito com a liberdade de informação jornalística que pode trazer ao conhecimento público informações positivas e negativas a seu respeito.

Outra restrição, relevante para este debate, refere-se à veiculação de propaganda eleitoral em emissoras de rádio e televisão disposta na Lei das Eleições, que elenca uma série de vedações em seus artigos 44 e seguintes. Nesta seara, destacamos os limites constantes nos incisos II e III do artigo 45 da Lei 9.504/1997, relativos à trucagem, montagem<sup>5</sup> ou outro recurso audiovisual que fira moralmente o candidato, partido ou coligação ou que promova opinião que desfavoreça-os,

---

4. Conforme constante no artigo 248, do Código Eleitoral: “Ninguém poderá impedir a propaganda eleitoral, nem inutilizar, alterar ou perturbar os meios lícitos nela empregados”.

5. Todo e qualquer efeito, seja em áudio ou vídeo, com intenção de degradar ou diminuir candidato, partido político ou coligação, ou que vise através da deturpação de fatos concretos obter vantagens ou causar danos em qualquer candidato, partido político ou coligação, é considerado “trucagem”. Enquanto “montagem” corresponde a possuir as mesmas finalidades e intenções mencionadas, porém, efetuadas pela junção de registros de áudio ou vídeo. Tais definições podem ser verificadas nos parágrafos 4º e 5º do artigo 45, da Lei das Eleições.

bem como seus representantes ou órgãos. Tais dispositivos foram objeto de análise jurisdicional e tiveram sua inconstitucionalidade declarada pelo Supremo, na ADI n 4.451 – o inciso II em sua integridade; a segunda parte do inciso III; e, por arrastamento, os parágrafos 4º e 5º do referido artigo. Como justificativa, o Supremo pontuou que tais dispositivos legais inviabilizavam o exercício da liberdade de expressão, de imprensa e o direito à informação, através de uma censura à informação negativa que difere da informação inverídica. Neste escopo, os referidos incisos e parágrafos estavam em desacordo com o artigo 220 da Constituição Federal, que veda qualquer censura de natureza ideológica, política e artística, exaltando a livre manifestação do pensamento, criação, expressão e informação, dentro do certame constitucional.

O caput do artigo 37, da Lei 9.504/1997, referente à vedação de propaganda eleitoral em bens públicos e de uso comum, sofreu três alterações<sup>6</sup> desde sua redação original. Num primeiro momento a vedação restringia-se à inscrição a tinta, pichação e à veiculação de propaganda em tais bens, sendo permitida a “fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados nos postes de iluminação pública, viadutos, passarelas e pontes” desde que não causassem danos ou dificultassem, nem impedissem, o tráfego de transeuntes.

Em 2006 as restrições foram consideravelmente ampliadas, incluindo no rol de proibições os “postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos” e, incluindo às restrições da redação anterior, as outrora permitidas placas, estandartes, faixas e assemelhados. Neste aspecto, a literatura pontua que tais alterações foram significativas para a propaganda eleitoral pois, além de permitir campanhas mais econômicas com otimização dos meios de execução, tal dispositivo forçou o direcionamento a uma nova cultura de veiculação de campanhas eleitorais dadas pelo maior uso de espaços virtuais.

A adição subsequente, de 2013, restringiu o uso de cavaletes e a última alteração dada pela redação do artigo 2º da Lei 13.165/2015 alterou o verbo “fixação” referente às placas para “apresentação”, bem como adicionou os bonecos ao grupo de elementos proibidos.

---

6. A primeira alteração foi dada pela redação da Lei 11.300 de 2006; em seguida, pela Lei 12.891 de 2013; por fim, e até o momento, foi alterada pela Lei 13.165 de 2015.

Além disso, ainda sobre tais elementos restringidos, o Tribunal Superior Eleitoral, em 2015 – no REspe 760572 e REspe 379823, respectivamente –, assumiu como práticas de propaganda eleitoral irregular a distribuição de panfletos de cunho eleitoral em bens públicos e o “derramamento de santinhos” em vias públicas próximas aos locais de votação na madrugada do dia da eleição.

Além das restrições constantes neste artigo, é crucial atentarmos a quais locais são direcionadas tais limitações. Para tanto, faz-se necessário compreender a concepção de bens públicos e de uso comum para a esfera eleitoral, para que possamos entender sua respectiva extensão quanto à vedação das propagandas eleitorais em tais espaços. Conforme a redação do dispositivo legal em questão, consideram-se bens públicos aqueles que pertençam ao poder público ou que dependam de sua cessão ou permissão, incluindo-se neste escopo os bens de uso comum<sup>7</sup>. Estes entendem-se por locais em que a população como um todo tem acesso – como lojas, cinemas, restaurantes, shoppings e centros comerciais, templos, estádios e clubes, mesmo que constituam propriedade privada. A sede sindical, que é bem de uso particular, em grande parte com acesso restrito aos seus filiados, não sofre tais restrições por não ser considerada bem público de uso comum.

Quanto a aeroportos, veículos de transporte coletivos de ônibus, bem como em imóveis de propriedade privada em geral, se destinados a livre acesso ao público em geral, bancas de jornais, flagrante é a vedação de aplicação ou exposição de propaganda eleitoral. Abrange ainda a proibição, por exemplo, paredes frontais a lojas de comércio em geral, além de escola ou colégio de educação pública, entre outros edifícios de governo, na medida em que, inegavelmente, são bens de livre acesso e uso comum de todas as pessoas. (Bernardi, 2012, 7)

Neste certame, a interpretação jurisprudencial eleitoral se ocupou em determinar quais ambientes se enquadrariam como bens públicos e bens de uso comum. A exemplo, podemos mencionar o Processo

---

7. Sua definição apresenta-se no § 4º, do artigo 37, da Lei 9.504/97, que determina, para fins eleitorais, os bens de uso comum constantes na Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, bem como locais de livre acesso à população, ainda que compreendidos como propriedade privada.

Administrativo 107267-TSE que sujeitou os estabelecimentos prisionais e as unidades de internação juvenil às vedações constantes no artigo 37 da Lei as Eleições; bem como o Respe 25682-TSE, que incluiu a distribuição de panfletos com propaganda eleitoral no interior de escolas públicas no rol de proibições.

### **O poder de polícia e a fiscalização das universidades nas eleições de 2018**

Como visto anteriormente, o princípio da legalidade legitima o poder de polícia conferido à Justiça Eleitoral que, aliado ao princípio do controle judicial, visa coibir abusos e controlar a propaganda eleitoral. Neste contexto, Gomes (2020) pontuou que tal orientação principiológica viabiliza ao juiz eleitoral agir *ex officio* – ou seja, sem provocação – a fim de fazer cessar transgressões, podendo, por exemplo, determinar a retirada de propaganda, bem como a supressão de “conteúdo (na Internet e redes sociais) que infrinja as regras pertinentes” (Gomes, 2020, 535).

Tal poder de polícia foi amplamente exercido pela Justiça Eleitoral Estadual no final do segundo turno das eleições de 2018, em que universidades nacionais foram palco de ações de fiscalização sob a justificativa de que em tais espaços estariam ocorrendo propagandas eleitorais irregulares. Destacamos o caso, amplamente divulgado pela mídia, da faixa com os dizeres “Direito UFF Antifascista” fixada na fachada da Universidade Federal Fluminense (UFF) que em ação da Justiça Eleitoral foi retirada por ser considerada propaganda de cunho depreciativo que acarretaria prejuízo à candidatura presidencial de um dos candidatos.

Ocorreu também neste período o mandado de busca e apreensão expedido pela 17ª Zona Eleitoral de Campina Grande-PB, que determinou o recolhimento de panfleto intitulado *Manifesto em defesa da democracia e da universidade pública*, assinado pela entidade sindical de docentes da Universidade Federal de Campina Grande. A instituição de ensino informou que, além dos impressos, foram levados pelos agentes da polícia cinco HDs de computadores. Na Universidade Estadual da Paraíba também houve buscas e apreensões por determinação do juízo eleitoral, e foi relatado pela associação de docentes da instituição que uma de suas professoras

foi inquirida sobre suas atividades acadêmicas, questionada sobre seu nome e a respeito do conteúdo da disciplina que ministrava.

Aulas públicas e eventos foram interrompidos e impedidos de ser realizados nas universidades federais de Grande Dourados e Fronteira do Sul. Ademais, por determinação da 30ª Zona Eleitoral de Belo Horizonte, a Universidade Federal de São João Del Rei foi notificada para que retirasse do sítio a nota assinada pela reitora da instituição em favor dos princípios democráticos e contra as violações de direitos ocorridas nas referidas eleições presidenciais daquele ano. Ainda nesta seara, porém sem verificação de mandado judicial para tais feitos, a Universidade Estadual do Rio de Janeiro e a Universidade do Estado da Bahia tiveram, respectivamente, faixas em homenagem à vereadora Marielle Franco e cartazes com suposto apoio a determinado candidato presidencial retiradas por policiais (Dodge, 2018, 3-4).

Os professores de direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, Batini e Mohallem (2018, 1), alertaram que o poder de polícia da Justiça Eleitoral reside em seu poder administrativo das eleições, além do autoridade de julgar e de legislar sobre a matéria. Como já mencionado, tal fato permitiu, sem qualquer provocação, a manifestação jurisdicional conferida na atuação policial. E, neste aspecto, ressaltou-se que as instituições de ensino superior não estariam imunes à tal fiscalização, porém, nos casos concretos supracitados, tais intervenções deveriam ter levado em consideração as garantias constitucionais essenciais à manutenção do Estado Democrático de Direito. Além disso, os pesquisadores apontaram que uma leitura literal do artigo 37 da Lei 9.504/1997 induz à inserção das universidades dentro de tal dispositivo, o que seria um equívoco.

Equiparar universidades a shoppings para fins do exercício do poder de polícia eleitoral é temerário. O espaço de liberdade constitucionalmente garantido às universidades nem de longe se assemelha aos outros exemplos da lei. [...] o ambiente da universidade tem peculiaridades, pois a discussão política e partidária é da essência dos ambientes universitários, onde, inclusive, nascem e aprimoram-se ideias, e formam-se lideranças. Imaginar que ambientes universitários possam ser esterilizados do debate eleitoral é uma aposta perdida. (Batini e Mohallem, 2018, 1)

A última eleição presidencial brasileira foi marcada por uma profunda polarização, que elevou questões importantes no debate político, como a contenção de *fake news* e os limites das liberdades democráticas. A repercussão de tais eventos gerou certo temor de que estivéssemos retomando um passado autoritário pautado no silenciamento da manifestação de pensamento e anulação do espírito militante. E, aqui, cabe destacar o importante papel das instituições de ensino superior em termos de pesquisa, identificação e produção reflexiva sobre as demandas da sociedade e sua instrumentalização política. O debate que elas promovem é fundamental ao exercício e manutenção de nossa estrutura que se propõe democrática.

### **A importância da desobediência civil como fortalecimento das instituições democráticas**

É notório como a observância das necessidades oriundas da realidade concreta é basilar no bom funcionamento do direito. Isso ocorre pois, para que haja um direcionamento justo e eficaz do nosso ordenamento jurídico, suas regulações, fundamentações e aplicações precisam estar atentas às demandas da sociedade amoldadas a seu tempo e espaço. O rol de vedações das propagandas eleitorais sofreu grandes alterações ao longo de sua constituição, majoritariamente reformuladas por nossos legisladores em resposta a tais demandas concretas.

Como já mencionado, a Justiça Eleitoral possui o poder de polícia para que os limites constantes na redação constitucional e eleitoral sejam respeitados. Não apenas o Poder Legislativo tem papel fundamental no diálogo com as demandas sociopolíticas, mas o próprio Judiciário também o tem em sua regulação, aplicação e controle. E, como se sabe, cabe ao Poder Executivo gerir, representar e exercer sua liberdade política dentro dos ditames impostos pela lei. Enquanto cidadãos, possuímos direitos, deveres e garantias fundamentais à participação democrática e, por meio de nossos direitos políticos, contribuímos com a condução dos rumos da sociedade.

Mas, gostaríamos de ponderar neste tópico que nem sempre as necessidades sociais e políticas insurgem de forma pacífica – levadas ao poder público como demanda ainda não regulada, e tendo sua solicitação por vias legais cabíveis. Por vezes, certas transformações e necessidades da sociedade implicam descumprimentos

de dispositivos legais ultrapassados ou equivocados quanto a sua interpretação, aplicabilidade e proximidade em relação ao bem comum. E, nesse aspecto, a desobediência civil deve ser analisada com cautela, pois pode ser um importante instrumento para o exercício democrático de questionamento de excessos da atuação pública e irregularidades contra a coletividade e suas necessidades.

Dentro de uma indagação acerca da violação da lei através do exercício de um direito moral, Ronald Dworkin (2011, 284) questionou quais os limitadores dos direitos particulares do cidadão e as possibilidades que a liberdade de expressão permite no direito norte-americano. O filósofo e jurista concebeu a liberdade enquanto princípio que, por essência, descreve direitos, ao passo que as finalidades são estabelecidas por políticas.

Compreendendo a liberdade de expressão como, além de um direito jurídico, também um direito moral contra o governo, Dworkin (2011, 294-5) ponderou sobre a desobediência civil em resposta à invasão equivocada da lei aos direitos do cidadão. Neste ponto, o filósofo não considerava a desobediência civil como direito de desobedecer a lei isoladamente, mas como um direito constante em outros direitos contra o governo – por exemplo, a liberdade de manifestação – que caracterizam-se pelo fato de que negar a dimensão de desobediência implicaria em anular a existência desses direitos em si.

Se tenho o direito de expressar minhas ideias sobre questões políticas, o governo erra ao considerar ilegal que eu assim proceda, mesmo que pense que sua ação é no interesse geral. Se, além disso, o governo torna meu ato ilegal, comete um novo erro ao acionar a lei contra mim. Meu direito contra o governo significa que é um erro da parte do governo impedir-me de falar. O governo não pode tornar correta essa obstrução do meu direito com base na primeira dessas premissas. (Dworkin, 2011, 295)

O jurista (2011, 302) finalizou com o subtítulo “Direitos e direito de infringir a lei” sua obra *Levando os direitos a sério*, e provocou questionando se a exigência de uma postura séria do Estado frente aos direitos dos cidadãos não possuiria alguma associação com o fato de haver uma seleção entre quais direitos são considerados e quais não.

Roosevelt Arraes<sup>8</sup> (2019, 136), em sua análise sobre a instabilidade da Liberal Democracia em John Rawls e Carl Schmitt, reforçou que não podemos tomar a resistência e a desobediência civil como negação da ordem política, mesmo que se estabeleçam contrárias à lei num primeiro momento. O professor (2019, 158) ressaltou que, para os filósofos, a legalidade não seria a única provedora de aferição do caráter de legitimidade da lei. Esta, aos olhos de Rawls, sustenta-se na decisão política responsável por conferir uma concepção de unidade ao povo. Já para o jusfilósofo alemão, a legitimidade da lei instaura-se na estruturação de uma sociedade bem-ordenada orientada por princípios razoáveis de justiça.

Para ambos, tal legalidade é norteada pela legitimidade material que vincula a conduta que afronta a lei e a legitimidade do ato que a repele.

Aquele que legitimamente não acata a lei está entre o dentro e o fora da legalidade do Estado de direito, entre a ordem jurídica e a anomia, a unidade e a dissolução, a segurança jurídica e o imponderável. Sua atuação impacta as instituições, (re)introduzindo a polêmica sobre o elemento constitutivo da unidade política ou da sociabilidade do povo. (Arraes, 2019, 158)

Ou seja, como podemos perceber, é possível que haja legitimidade em um ato de insurgência contra dispositivos legais. Tal ato, quando for o caso, evidencia questões importantes das condições políticas e sociais daquela comunidade. E, neste contexto, Rawls concebeu a desobediência civil – quando dirigida ao senso de justiça da maioria da sociedade, através de um ato político não violento e consciente de sua ilegalidade – como um recurso à legitimidade contra a legalidade para posicionar-se publicamente quanto a ilegitimidades, injustiças e opressões de consensos normativos postos (Arraes, 2019, 158).

Cabe destacar que, não estamos nos referindo a atos de cunho revolucionário que pretendem alterar a ordem jurídico-política instituída – como em atos próprios de períodos de anomia, característicos de regimes políticos autoritários, a exemplo do

---

8. Presidente do Instituto Mais Cidadania e professor de Direito Eleitoral e Hermenêutica Jurídica do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba).

golpe ditatorial de 1964. Este foi marcado por grandes restrições e suspensões de direitos políticos, e é considerado pelo professor José Afonso da Silva (2003, 86) o regime dos Atos Institucionais. A luta pela redemocratização foi marcada pela perseguição e silenciamento de professores, estudantes, intelectuais, críticos, artistas, jornalistas e quaisquer opositores ao regime ditatorial vigente que estava apoiado numa legislação opressiva. Este processo de normalização democrática visou retomar direitos políticos e proteger as liberdades individuais e coletivas que praticamente inexistiam.

A desobediência civil a que nos referimos apoia-se na concepção de Rawls, e ocorre em uma esfera de direitos democráticos já instituídos, mas que demandam proteção estatal e observância contínua da população para que as leis cumpram seu compromisso com a justiça, os direitos do cidadão e o Estado Democrático de Direito. Por isso Rawls (2008, 452), ao compreender a desobediência civil como um recurso legítimo à identificação de graves transgressões da justiça, entendia que ela só poderia ocorrer em democracias já estabelecidas, compostas por uma sociedade quase justa e em grande parte bem-ordenada, porém dotadas de menor intensidade de crise.

Portanto, concluímos que o papel exercido pelo poder de polícia da Justiça Eleitoral nas universidades, cunhado na interpretação jurisdicional de dispositivos legais da legislação infraconstitucional sobre propaganda eleitoral, fez com que toda manifestação dentro destes espaços em prol da democracia e do direito à liberdade de expressão se configurasse ato de desobediência civil por parte de funcionários, discentes e docentes destas instituições. Destacam-se principalmente os atos realizados de forma consciente em resposta às restrições impostas pela lei, como os casos mencionados de manifesto em defesa da democracia, notas de repúdio e fixação de faixas que evidenciavam o caráter antidemocrático de tais medidas.

A discussão sobre a importância das instituições de ensino superior quanto à significativa contribuição à formação de um pensamento crítico, fundamental à análise e ao exercício da democracia, bem como para configurar um espaço de debate político plural e rico, faz com que a inserção das universidades como bens públicos ou de uso comum ao direito eleitoral seja questionada.

Tal relevância e a proporção destes acontecimentos resultou na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 548 com pedido de liminar, ajuizada pela então Procuradora Geral da República, Raquel Dodge, objeto de análise do tópico subsequente.

### **A importância da ADPF 548 e seu impacto na preservação das liberdades políticas**

As circunstâncias narradas no contexto eleitoral de 2018, nas instituições de ensino superior, motivaram o ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 548 com pedido de liminar, por parte da Procuradoria Geral da República, em outubro do referido ano. Tal ação de controle concentrado de constitucionalidade mostrou sua importância nos argumentos apresentados pela então Procuradora Raquel Dodge, na decisão liminar proferida pela Ministra Relatora Cármen Lúcia e no parecer redigido pelo Instituto Mais Cidadania, na qualidade de *amicus curiae*. Diante disso, analisaremos tais posicionamentos que resultaram na decisão unânime do Supremo, que considerou procedente a ADPF.

A petição inicial da Procuradoria Geral da República estabeleceu como finalidade da ação o reparo de danos a preceitos fundamentais derivados de atos do Poder Público referentes às execuções e autorizações de busca e apreensão em instituições públicas e privadas de ensino superior; de proibição de acesso e interrupção de palestras, debates, aulas e eventos; e de inquirição de professores, alunos e outros cidadãos presentes em tais locais, dados por atos do Poder Público. Como cabimento da referida arguição, destacou-se a observância do princípio da subsidiariedade, que legitima tal instituto, como meio eficaz para evitar ou reparar a lesão aos direitos fundamentais de:

liberdade de manifestação do pensamento, de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação e de reunião (art. 5º-IV, IX e XVI), ao ensino pautado na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento e o pluralismo de ideias (art. 206-II e III) e à autonomia didático-científica e administrativa das universidades (art. 207) previstos na Constituição. (Dodge, 2018, 5)

Quanto aos dispositivos 24<sup>o</sup> e 37 da Lei 9504/1997 – utilizado pelos juízos da Justiça Eleitoral como fundamento à atuação de seu poder de polícia nas universidades – a Procuradoria pontuou o posicionamento da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral sobre o fato de que tais vedações dirigem-se, em específico, às propagandas eleitorais, não afetando a liberdade de expressão e manifestação assegurada pela Constituição Federal.

Em citação ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, Dodge explanou sobre a defesa da autonomia e independência das instituições de ensino superior brasileiras, que para atuar se valem da liberdade de pensamento, expressão e manifestação pacífica. Retomando o pensamento rousseauiano sobre a importância da preservação da liberdade, para demonstrar sua relevância principiológica na manutenção do exercício cidadão dentro da configuração de um Estado Democrático de Direito, o ministro referenciou o julgamento da ADPF 130, em que o Tribunal reafirmou que “a Lei Fundamental do Brasil veicula o mais democrático e civilizado regime da livre e plena circulação das ideias e opiniões” (Dodge, 2018, 6).

Quanto aos preceitos fundamentais violados, Dodge ressaltou que o Supremo já reconheceu os direitos e garantias individuais constantes no rol do artigo 5<sup>o</sup> de nossa Constituição Cidadã como preceitos a serem tutelados, assim como, na ADPF 187/DF, qualificou “os direitos de crítica, de protesto e de discordância decorrentes da livre manifestação do pensamento, assim como a liberdade de expressão” (Dodge, 2018, 7) como tal.

A Procuradora ainda mencionou a observância do artigo 206 da Constituição sobre os princípios norteadores da educação conferidos ao ensino, destacando os incisos II e III, referentes respectivamente à liberdade no processo de aprendizagem, ensino, pesquisa e manifestação de pensamento, arte e saber e à preservação de um ambiente plural “de ideias e de concepções pedagógicas” (Brasil, 1988). Neste bojo, Dodge atentou ao princípio da autonomia universitária, presente no dispositivo constitucional 207, em íntimo

---

9. Tal dispositivo refere-se à vedação de publicidade de qualquer espécie procedente de entidade de utilidade pública (inciso V), bem como de órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do poder público (inciso II).

diálogo com as liberdades expressas no rol de direitos fundamentais do artigo 5º da Constituição.

Diante de tais apontamentos, além do pedido de nulidade dos atos judiciais e administrativos até aquele momento praticados e impugnados, bem como os subsequentes que usassem o artigo 24 da Lei das Eleições como pretexto para ações de controle em espaços acadêmicos de ensino superior, foi solicitada na arguição a concessão de medida cautelar para suspender os atos do Poder Público que determinavam ou promoviam nas instituições de ensino superior o ingresso de agentes públicos, “o recolhimento de documentos, a interrupção de aulas e debates, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos” (Dodge, 2018, 9).

A medida cautelar foi deferida em caráter de urgência pelo Supremo Tribunal Federal no dia 28 de outubro de 2018. Em decisão liminar, a Ministra Relatora Cármen Lúcia destacou a importância das liberdades públicas para o processo eleitoral democrático. Nela, destacou a perfeita compatibilidade dos princípios da autonomia universitária com os da liberdade de manifestação de pensamento, de informação, de escolhas políticas e de ensino-aprendizagem, na estruturação de um Estado Democrático de Direito.

Por eles se garante a liberdade de escolha política sem o que não se tem processo eleitoral plural, como inerente à democracia a ser construída e garantida e no qual comparece a eleição como instrumento imprescindível à sua dinâmica. Sem liberdade de manifestação, a escolha é inexistente. O que é para ser opção, transforma-se em simulacro de alternativa. O processo eleitoral transforma-se em enquadramento eleitoral, próprio das ditaduras. (Brasil, 2018, 8)

Diante disso, a Ministra ponderou sobre a invalidade e a inconstitucionalidade de exercícios interpretativos sobre uma norma jurídica que conflitam com os princípios supramencionados, ou que resultem na restrição ou impedimento de manifestação da liberdade. Para a relatora a observância principiológica constitucional dos direitos fundamentais deve orientar atos particulares e estatais para que tenham seu valor jurídico conferido e tutelado.

Ademais, a respeito das colocações da Ministra Cármen Lúcia, destacamos seus apontamentos sobre as vedações da propaganda eleitoral previstas no artigo 37 da Lei 9.504/97. A relatora

salientou que a finalidade da norma em questão é específica: “impedir o abuso do poder econômico e político e preservar a igualdade entre os candidatos no processo” (Brasil, 2018, 10). E, ainda, afirmou que o dispositivo resguarda aos cidadãos o livre acesso a informações, fundamental à formação de sua opinião, bem como ao seu processo decisório.

Liberdade de pensamento não é concessão do Estado. É direito fundamental do indivíduo que pode até mesmo contrapor ao Estado. Por isso não pode ser impedida, sob pena de substituir-se o indivíduo pelo ente estatal, o que se sabe bem onde vai dar. E onde vai dar não é o caminho do direito democrático, mas da ausência de direito e *déficit* democrático. (Brasil, 2018, 12)

Por fim, ressaltamos as ricas ponderações elaboradas no *amicus curiae* do Instituto Mais Cidadania que elevou o debate em seu parecer, através de apontamentos oriundos de estudos e reflexões realizadas nos grupos de pesquisa do curso de direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba), pertencentes às áreas do direito, filosofia do direito e teorias da justiça.

Tal parecer, além de cumprir seu papel de contribuição ao julgamento com informações à Corte, destaca-se precisamente por sua manifestação na presente ADPF 548, que em si já evidencia a importância da produção intelectual na pesquisa científica, tanto para garantir as liberdades políticas – dadas pelo exercício de sua autonomia e de sua liberdade de expressão e manifestação basilares à construção de um pensamento crítico –, como para o pleno exercício dos direitos políticos dos cidadãos e observância das instituições democráticas.

Em relação à referida peça, ela propôs apresentar os dois lados argumentativos deste debate, tanto em favor da inconstitucionalidade dos atos do Poder Público, como de sua possível constitucionalidade. Mas, os pontos elaborados pelo Instituto Mais Cidadania que gostaríamos de destacar referem-se às reflexões sobre a equidade das liberdades políticas no pensamento de jurídico-filosófico de Rawls, e a ponderação acerca da aplicação da proporcionalidade ao caso em tela, haja vista o conflito entre as liberdades políticas inseridas no contexto educacional e o dever de imparcialidade dos atos do Poder Público e “demais princípios eleitorais voltados à defesa da igualdade entre os candidatos” (Andrade *et al.*, 2020, 4).

Utilizando-se da teoria de Robert Alexy – que elaborou uma reflexão e proposta de resolução em casos de colisão de princípios pela aplicação da ponderação e proporcionalidade – os pesquisadores do Instituto conduziram seu argumento sobre a impossibilidade de restrição às liberdades básicas. De início, os pesquisadores frisaram que, mesmo diante da impossibilidade de plenitude na aplicação da proporcionalidade ao caso concreto<sup>10</sup>, o exercício teórico, aliado à similitude nos eventos geradores da arguição, seria suficiente para viabilizar uma ponderação genérica acerca da colisão de direitos fundamentais.

Os princípios elencados para análise foram os mesmos listados pela Procuradoria Geral da República como direitos fundamentais a serem tutelados pelo Estado, em contraposição aos “princípios da imparcialidade da administração pública, da lisura e igualdade no processo eleitoral” (Andrade *et al.*, 2020, 28) constantes nos artigos 24 e 37 da Lei das Eleições.

Quanto à *adequação*, o Instituto apresentou um argumento semelhante ao da Ministra Cármen Lúcia, no que tange às vedações constantes nos referidos artigos serem destinadas às propagandas políticas e, ainda, por possuírem uma finalidade específica de garantia de direitos e deveres na seara eleitoral direcionada a candidatos, partidos e coligações políticas. Isto posto, as práticas realizadas pelas universidades são de cunho acadêmico e, mesmo que versem sobre temáticas políticas, foram manifestadas de forma livre e gratuita pela comunidade discente e docente, evidenciando não apenas a ausência de ofensividade às normas que orientam o pleito eleitoral mas, também, denunciando uma grave violação de preceitos democráticos – como o da pluralidade de ideias e de liberdade de pensamento, basilares à produção de conhecimento, próprio da academia.

Direcionando-se ao fim de sua análise, o Instituto ponderou, pelo prisma da *necessidade*, sobre qual seria o meio menos lesivo em caso de indispensável supressão de um direito fundamental por outro. Para tanto, argumentou que:

---

10. Tal inaplicabilidade se deve ao fato de que na teoria de Robert Alexy a aplicação da proporcionalidade demanda a ponderação minuciosa dos atos.

para que a Universidade realize sua função constitucional e histórica de propiciar adequação formação, pode permitir atividades acadêmicas com o objetivo suscitar o debate político. [...] Naturalmente cada candidato terá mais apoiadores em determinado nicho, e a realização de debates políticos nesses âmbitos tendem a lhe ser favoráveis, e isso de forma alguma mitiga a lisura e a igualdade do processo eleitoral. (Andrade *et al.*, 2020, 29-30)

A conclusão quanto à *proporcionalidade estrita* se deu pelo entendimento de que os ganhos em dimensões democráticas são maiores quando é conferida eficácia plena aos princípios da liberdade de expressão, à autonomia universitária e ao pluralismo.

Por fim, torna-se fundamental destacar a reflexão apresentada pelo Instituto Mais Cidadania no subtítulo “Da indispensabilidade de tutelar liberdades fundamentais a partir de Teorias da Justiça” neste debate. Nele, ressaltamos o desenvolvimento do pensamento rawlsiano, elaborado por pesquisadores, em relação a proteção equitativa das liberdades políticas como fundamental à garantia das demais liberdades.

Compreendendo que as liberdades políticas são essenciais ao exercício dos direitos políticos dos cidadãos, Rawls pontuou que, para garantir a criação e manutenção de instituições básicas justas, o valor equitativo deve orientar tais liberdades. Estas, sob o manto da equidade, consideram as diferenças materiais existentes e as compensam ao tempo de sua valoração, visando o pleno exercício daquela liberdade.

O Instituto assinalou que a proteção das liberdades políticas pela equidade, para Rawls, possui duas intenções:

criar uma legislação justa, pois é legitimada pela participação democrática equitativa, e garantir que o processo eleitoral estabelecido na Constituição ocorra de modo a permitir a participação de todos ‘numa base de igualdade aproximada’. (Andrade *et al.*, 2020, 24)

Neste escopo, ratifica-se a importância da liberdade de expressão – e sua irrestrita atuação enquanto expressão política na ótica rawlsiana –, no que tange à proteção e manutenção do sistema democrático, uma vez que tal liberdade permite a transparência das

informações e a publicidade de graves problemas a serem enfrentados, contribuindo para realizar a justiça e a cooperação social.

Por unanimidade, no dia 15 de maio de 2020, o Supremo Tribunal Federal, em conformidade com a decisão em medida cautelar outrora proferida, determinou precedente a ADPF 548. Nela, a Ministra Relatora Cármen Lúcia declarou nulas as decisões impugnadas na referida arguição, e considerou inconstitucionais as interpretações dos dispositivos 24 e 37 da Lei das Eleições que reiterem as práticas de atos judiciais ou administrativos descritas do caso concreto na presente ação.

### **Considerações finais**

Esta exposição serviu-nos para demonstrar a importância da defesa e garantia de instituições democráticas, tanto por parte de nossos representantes políticos legisladores, dos responsáveis pelo controle jurisdicional, como do próprio povo que as compõem. Portanto, tais instituições podem surgir da própria sociedade – a exemplo da comunidade acadêmica –, no exercício de suas liberdades políticas, bem como dos espaços que nelas se realizam.

Neste prisma, podemos perceber que, no Brasil, dentro de um processo democrático eleitoral, a Justiça Eleitoral possui grande responsabilidade em manter a ordem e garantir um procedimento justo, paritário e plural. Porém, os excessos de poder e a restrição de direitos fundamentais ao exercício cidadão precisam ser observados com cautela.

E, a partir dos contextos fáticos que narramos sobre os espaços de promoção de pensamento crítico – instituições de ensino superior – e o poder de polícia exercido no período eleitoral de 2018, compreendemos a relevância de nossas instâncias jurisdicionais preservarem as liberdades políticas. Tais circunstâncias, como visto, provocaram a insurgência de atos de desobediência civil da comunidade acadêmica, compreendidos como instrumento de denúncia de práticas antidemocráticas, fundamental à manutenção de instituições democráticas.

Como resultado, o debate levado ao Supremo pela ADPF 548 é de grande impacto à matéria eleitoral e constitucional uma vez que estreitou o entendimento de que, para que as instituições democráticas sejam preservadas em um Estado Democrático de Direito,

não apenas os deveres devem ser observados, mas os direitos essenciais ao exercício da cidadania devem ser garantidos.

E, neste escopo, retomamos a importância da liberdade não apenas enquanto princípio, nem tão somente enquanto direito, mas como outrora defendido por Kant, enquanto aspecto fundamental à condução do indivíduo e da sociedade ao esclarecimento.

## Referências

- ANDRADE, L. G. *et al.* (2020). *Parecer do Instituto Mais Cidadania: Amicus Curiae na ADPF 548*. Curitiba: Instituto Mais Cidadania: Unicuritiba.
- ARRAES, R. (2019). *Consenso e conflito na liberal democracia: John Rawls e Carl Schmitt*. Tese (Doutorado em Filosofia) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.
- BATINI, S. (2015). *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- BATINI, S.; MOHALLEM, M. F. (2018). *Quais os limites para a fiscalização eleitoral nas universidades?* Disponível em: <https://glo.bo/3e6rM8W>. Acesso em: 15 maio 2020.
- BERNARDI, D. P. S. (2012). *Mais de cinco anos de vigência da Lei 11300/2006 no Brasil: valor jurídico da vedação da propaganda eleitoral afixada em locais (bens) públicos e marco de início de uma nova cultura no âmbito do direito eleitoral brasileiro*. Florianópolis: TRE-SC.
- BOBBIO, N. (2017). *Estado, governo, sociedade: fragmentos de um dicionário político*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 20. ed. São Paulo: Paz e Terra.
- BRASIL. (1965). Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3d6KMmv>. Acesso em: 15 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Gráfica do Senado. Disponível em: <https://bit.ly/30ILLvi>. Acesso em: 15 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. (1997). Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2N2cTZy>. Acesso em: 15 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. (2015a). Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3htGMjf>. Acesso em: 15 maio 2020.

- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. (2015b). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.451*. Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2Yzjik8>. Acesso em: 16 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. (2018). *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 548*. Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2BewJxI>. Acesso em: 16 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. (2020). *Decisão de Julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 548*. Brasília, DF.
- CASTRO, E. R. (2018). *Curso de direito eleitoral*. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey.
- DODGE, R. E. F. (2018). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com Pedido de Liminar nº 02/2018 – SGJ GAB/PGR*. Brasília, DF: Ministério Público Federal.
- DWORKIN, R. (2011). *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (2018). *A raposa e o porco-espinho: justiça e valor*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes.
- GOMES, J. J. (2020). *Direito eleitoral*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. (2018). *Como as democracias morrem*. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar.
- MOREIRA, A. B.; SIERRA, J. S. (2014). Propaganda eleitoral negativa nas eleições: limitações à liberdade de expressão dos candidatos e dos eleitores. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS*, vol. 9, n. 2, p. 443-69.
- NOGUEIRA, P. R. (2018). *Agentes do Estado invadem universidades em todo o país às vésperas do 2º turno*. Disponível em: <https://bit.ly/2YET3Zt>. Acesso em: 16 maio 2020.
- RAWLS, J. (2008). *Uma teoria da justiça*. Tradução de Jussara Simões; Álvaro de Vita. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes.
- SARLET, I. W. (2018). Direitos fundamentais em espécie. In: SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação.
- SILVA, J. A. (2003). *Curso de direito constitucional positivo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros.
- SOUZA, M. S. (2017). *Liberdade de expressão e propaganda eleitoral: o conflito entre o direito à imagem do candidato e o direito à informação do eleitor*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão.

# Reformas eleitorais e reconfiguração do cenário partidário: um estudo exploratório das eleições municipais de 2016

**Thais Cavalcante Martins**

## Resumo

Buscando contribuir com os estudos eleitorais o artigo analisa as eleições municipais majoritárias ocorridas no Brasil em 2016. O pleito se destaca por duas razões: a primeira refere-se às modificações nas regras eleitorais, que alteraram os prazos para filiação partidária, reduziram o tempo de campanha eleitoral e proibiram o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas. A segunda é a reconfiguração do cenário político partidário nos municípios. Em 2016 o país vivenciou uma intensa crise política que culminou no impedimento da presidenta eleita e no desgaste de algumas das principais legendas partidárias. Em nossa análise buscamos investigar o desempenho nas cidades brasileiras de três dos mais importantes partidos políticos (PT, MDB e PSDB) na disputa eleitoral pelo cargo majoritário. Para isso, realizamos análise exploratória da distribuição da votação a partir dos dados oficiais disponíveis no portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Os resultados preliminares indicam que as mudanças no cenário político nacional impactaram o desempenho das principais legendas também na esfera municipal.

**Palavras-chave:** eleições municipais; partidos políticos; legislação eleitoral; minirreforma; crise política.

## Abstract

Seeking to contribute to electoral studies, this article analyzes the majority of municipal elections that took place in Brazil in 2016. The election stands out for two reasons. The first refers to the changes brought to election rules responsible for changing the deadlines for party affiliation, reducing the electoral campaign time, and prohibiting

---

## Sobre a autora

Doutoranda em ciência política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Foi pesquisadora visitante na área de *ciencia política y de la administración* na Universidad de Salamanca (Usal). Mestre em ciência política pela UFSCar. Bacharel e licenciada em ciências sociais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Tem experiência na área de ciência política, com ênfase em instituições, atuando principalmente nos temas: eleições, democracia subnacional, comportamento político, partidos políticos e política local. E-mail: thais.cmaartins@gmail.com

campaign financing by legal entities. The second resides in the reconfiguration of the scenario of political parties in the municipalities. In 2016, the country experienced an intense political crisis that culminated in the impeachment of the elected president and the wear of some of the main party legends. We investigated the performance of three of the most important political parties (PT, MDB, and PSDB) in the electoral dispute for the majority position in Brazilian cities. For such, we conducted an exploratory analysis of the voting distribution based on official data available on the Superior Electoral Court (TSE) portal. The preliminary results indicate that the changes in the Brazilian political scenario had an impact on the performance of main legends in the municipal sphere.

**Keywords:** municipal elections; political parties; electoral legislation; mini-reform; political crisis.

Artigo recebido em 5 de junho de 2020 e aprovado pelo Conselho Editorial em 10 de junho de 2020.

## Introdução

Os estudos que tratam do comportamento político e eleitoral são objeto de intenso debate na ciência política. Pesquisas recentes têm demonstrado quais são as bases de sustentação do voto nas diversas esferas, incluindo no âmbito municipal. As coletâneas organizadas por Baquero e Cremonese (2009), Speck e Carneiro (2013), Lavareda e Telles (2011, 2016) constituem importante referência para interpretar as campanhas e a decisão do voto nas diversas cidades brasileiras.

A multiplicidade de fatores das eleições para prefeito e vereador exige que se levem em conta as diversas dimensões que configuram o cenário da disputa eleitoral. Por um lado, a dinâmica envolve o prestígio das lideranças política locais e as relações pessoais<sup>1</sup>. Por outro, as disputas municipais são tributárias do que se passa em outras esferas da federação.

Carneiro e Almeida (2008) reconhecem a importância de questões contextuais nos pleitos locais e afirmam que a dinâmica político-eleitoral nos municípios “não pode ser entendida como expressão apenas das forças que se movem em seu território”, mas sim como “uma trama complexa de relações [que] entrelaça os municípios às esferas estadual e nacional”, indicando que as

---

1. Podendo, em muitos casos, se sobrepor ou concorrer com relações institucionais e partidárias.

disputas não acontecem de forma autônoma e desconectada entre os diferentes níveis (Carneiro e Almeida, 2008, 425).

Com efeito, outras questões como a heterogeneidade demográfica, política e socioeconômica das cidades reforçam as diferenças sob as quais se desenha a atividade política em âmbito local. Com base nessa diversidade “o município deixa de ser simplesmente uma categoria geográfica e espacial para adquirir outros significados, remetendo, em sua dimensão política, à unidade básica da vida e da experiência política dos cidadãos e dos agentes públicos”, o que atribui centralidade aos estudos sobre os municípios (Rocha e Kerbauy, 2014, 20).

A despeito do esforço de parcela da literatura em se debruçar sobre os temas da política municipal, a dessemelhança no perfil das cidades dificulta elaborar análises que produzam generalizações. Se em um elevado número de municípios vivem poucas centenas de eleitores, em outros habitam milhares de votantes, o que tem implicação direta, por exemplo, no tipo e na estratégia de campanha realizada, bem como na dinâmica da competição.

Nas eleições de 2016 um conjunto de fatores atribuiu nuances especiais ao pleito, que se destaca por duas razões. A primeira refere-se às modificações nas regras eleitorais, que alteraram os prazos para filiação partidária, reduziram o tempo de campanha eleitoral e proibiram o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas. A segunda é a reconfiguração do cenário político partidário.

Em 2016 o país vivenciou uma intensa crise política que culminou no impedimento da presidenta eleita e no desgaste de algumas das principais legendas partidárias. O pleito ocorreu cerca de um mês após o impeachment de Dilma Rousseff, reeleita em 2014 pelo Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>2</sup>. O impedimento da presidenta provocou impactos sobre o comportamento dos candidatos e eleitores em todas as regiões do país (Kerbauy e Dias, 2017).

Este artigo avalia como o contexto político nacional e as modificações ocorridas no sistema eleitoral reverberaram no desempenho dos partidos políticos nas eleições municipais de 2016. As modificações políticas e institucionais avaliadas estão relacionadas e são derivadas de uma mesma conjuntura. Neste estudo exploratório, evidenciamos os fatores que marcaram a disputa eleitoral e caracterizaram

---

2. O PT esteve à frente do Executivo federal por 14 anos (2003-2016)

o comportamento dos eleitores e candidatos no pleito, trazendo à luz as alterações nas regras eleitorais, as mudanças ocorridas no cenário político e no desempenho dos principais partidos políticos.

O texto está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção, retomamos as regras eleitorais e examinamos as principais modificações realizadas pela Minirreforma Eleitoral de 2015. Na segunda seção, avaliamos o contexto do impeachment presidencial e seus desdobramentos sobre o resultado das urnas. Na terceira, analisamos a reconfiguração do cenário político partidário nos municípios, a partir do desempenho de três dos mais importantes partidos políticos brasileiros (PT, MDB e PSDB) na disputa eleitoral ao cargo majoritário. Por fim, na quarta seção são traçadas as considerações finais.

### **Mudanças institucionais: a reforma eleitoral<sup>3</sup>**

Frequentemente as propostas de mudanças no sistema político e eleitoral retornam à agenda como alternativa para superar crises e problemas relacionados ao funcionamento das instituições e à corrupção. A expectativa de reforma das instituições representativas manifesta-se no discurso de acadêmicos, políticos, nos meios de comunicação e na opinião pública. No curso de dois anos o sistema eleitoral brasileiro passou por duas reestruturações que ficaram conhecidas como Minirreformas Eleitorais, ocorridas em 2013 e 2015.

A primeira foi fomentada pelas manifestações de junho<sup>4</sup> daquele ano e resultou na aprovação da Lei 12.891/2013. A nova lei, entre

- 
3. Nesta seção tratamos apenas das modificações na legislação eleitoral que vigoraram no pleito de 2016. De lá para cá outras reformas foram realizadas na legislação. A partir da Lei 13.488/2017, da Emenda Constitucional 97/2017 e da Lei 13.877/2019 novas e importantes mudanças foram instituídas no sistema eleitoral. Essas modificações estarão em vigor nas eleições municipais de 2020.
  4. As manifestações que se iniciaram em junho de 2013 reuniram milhões de pessoas nas ruas em várias cidades do Brasil. Os protestos inicialmente objetivavam reverter o aumento da tarifa do transporte público, mas logo as reivindicações ganharam outras dimensões e as demandas expandiram-se e se diversificaram. Na pauta, além das questões relativas à mobilidade urbana, requeria-se a ampliação do acesso a serviços públicos, o combate à corrupção e a reforma política – tal reforma, em certo sentido, traduziu-se nas minirreformas eleitorais discutidas neste artigo. Em grande medida, as manifestações de junho resultaram da insatisfação popular em relação à forma de governar o país, os estados e os municípios (Nogueira, 2013).

outras coisas, buscou diminuir os custos das campanhas eleitorais e reduzir o impacto do poder econômico nos pleitos. Ainda que não tenha trazido modificações substanciais, a legislação alterou itens da propaganda eleitoral<sup>5</sup> limitando a publicidade em bens particulares.

A Minirreforma de 2013 reafirmou a proibição da propaganda eleitoral antecipada em mídias como rádio e TV e criminalizou as ofensas aos adversários, inclusive na internet, demonstrando uma preocupação com a propaganda eleitoral negativa e com a profissionalização da militância nas redes sociais.

Em conformidade à Constituição Federal (CF), a Lei 12.891, aprovada em 11 de dezembro de 2013, se aplicaria apenas às eleições municipais de 2016, não tendo efeito sobre as eleições gerais de 2014. O art. 16 da CF prevê que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência” (Brasil, 2012). A finalidade desse princípio é garantir que as regras não sejam modificadas com o jogo em andamento.

A reforma contou ainda com a aprovação da Lei 12.875/2013 que alterou a distribuição do Fundo Partidário e do Horário Eleitoral Gratuito. A regra previa que, se acaso fossem criados novos partidos após as eleições para a Câmara dos Deputados, essas agremiações não teriam acesso ao Fundo Partidário e ao horário eleitoral no rádio e na televisão. A Lei buscava inibir a criação de novos partidos restringindo o acesso a recursos e à propaganda eleitoral. O Supremo Tribunal Federal (STF), no entanto, invalidou a regra declarando a inconstitucionalidade da Lei (Brasil, 2014).

A segunda Minirreforma foi promovida pela Lei 13.165 de 29 de setembro de 2015, e modificou a Lei das Eleições (9.504/1997), a Lei dos Partidos Políticos (9.096/1995) e o Código Eleitoral (4.737/1965). Entre outras coisas, a reforma alterou os prazos para a filiação partidária, reduziu o tempo de campanha e proibiu o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas.

---

5. A Lei permitiu divulgar prévias partidárias nas redes sociais, porém, proibiu transmiti-las ao vivo no rádio e TV. Regulamentou a utilização de adesivos, proibiu o uso de cavaletes em bens públicos e de uso comum, limitou a propaganda em veículos automotores, vedou a propaganda em outdoors – inclusive eletrônicos –, regulamentou o uso de carros de sons, entre outras questões.

Na prática, as campanhas eleitorais de 2016 só poderiam ser financiadas por doações de pessoas físicas e por recursos do Fundo Partidário. Assim como a legislação de 2013 buscou reduzir os custos de campanha, a regra de 2015 caminhou no mesmo sentido. Sem embargo, a modificação realizada por essa segunda legislação foi mais substancial.

De acordo com o estabelecido pela Lei, os recursos destinados às campanhas só seriam admitidos quando provenientes de doações financeiras ou de bens e serviços estimáveis em dinheiro<sup>6</sup> de pessoas físicas ou dos próprios candidatos. Considerou-se admissível ainda a doação financeira por outros candidatos e partidos, além da arrecadação por meio de eventos realizados pelo pleiteante ou agremiação.

Os recursos para o financiamento das campanhas também poderiam provir de doações partidárias. Sua origem deveria ser especificada como derivada do Fundo Partidário, de doação de pessoas físicas, contribuição dos filiados ou arrecadação por meio de promoção de eventos. Ou seja, todas as doações do partido deveriam estar especificadas.

Embora a Lei 13.165/15 tenha determinado que “os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores”<sup>7</sup>, o STF por meio da ADI 5394 suspendeu as doações ocultas aos candidatos, entendendo que a não identificação dos doadores e de seus vínculos com os pleiteantes violaria os princípios da transparência e favoreceria a corrupção, dificultando o rastreamento das doações eleitorais.

A legislação também prevê identificar a doação de pessoas físicas<sup>8</sup>, bem como um limite para o financiamento das campanhas.

---

6. Os recursos estimados em dinheiro são recebidos diretamente por candidatos e partidos, podendo se constituir enquanto bens ou serviços prestados, e por sua natureza não transitam via instituição bancária. Esses recursos também podem ser provenientes da doação de patrimônio dos próprios candidatos.

7. A Minirreforma Eleitoral de 2015 incluiu o parágrafo 12 no art. 28 da Lei das Eleições (9.504/1997).

8. A Resolução 23.463 do TSE estabeleceu que doações de pessoas físicas por meio de transação bancária deveriam contar com a identificação do CPF do doador. Se acaso a doação se tratasse de cessão de bens ou serviços estimáveis em

Sobre o limite de doações, a Lei fixou-o em 10% do total de rendimentos de pessoas físicas. Antes da reforma o teto para doação dessa categoria era o mesmo, contudo, pessoas jurídicas poderiam doar até 2% de seu faturamento bruto e os candidatos poderiam financiar suas campanhas com até 50% do total de seu patrimônio.

Com a Minirreforma de 2015 os limites para o gasto nas campanhas eleitorais e, portanto, para o autofinanciamento, ficaram estabelecidos pela Lei, com base em cada circunscrição e no maior valor gasto declarado na eleição imediatamente anterior.

A partir das eleições de 2016, quanto ao cargo majoritário, nos municípios de turno único<sup>9</sup>, o limite de gastos de campanha para candidatos a prefeito passou a ser de até 70% em relação ao maior valor declarado na eleição precedente. Já nos municípios com dois turnos de votação, o limite de gastos se tornou 50% do maior valor declarado. Na segunda volta, o teto de gastos estará restrito a 30% do maior valor declarado na eleição anterior para prefeito. Para as campanhas proporcionais, o limite de gastos passou a ser de 70% do maior valor declarado ao cargo de vereador na eleição precedente – em cada município.

De acordo com o estabelecido pela legislação, nas cidades com até 10 mil eleitores o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 para prefeito e de R\$ 10.000,00 para vereador. Esse dado torna-se ainda mais significativo quando se considera que os municípios de pequeno porte são maioria no país. Conforme destacado por Kerbauy (2016), 89,2% dos municípios são de pequeno porte, enquanto os de médio e grande porte somam 10,8% do total de cidades brasileiras.

A modificação na legislação eleitoral trouxe importantes alterações para o financiamento de campanhas e gastos eleitorais. Ainda que o resultado dessas mudanças seja controverso, a nova regra induziu candidatos e partidos a refazerem seus cálculos para a disputa. O Quadro 1 sintetiza as principais modificações advindas da Minirreforma Eleitoral destacando as transformações nas regras a partir da legislação.

---

dinheiro, o doador deveria demonstrar a propriedade sobre o referido bem ou a responsabilidade pela prestação do serviço (Brasil, 2015).

9. Até 200 mil eleitores.

**Quadro I** – Alterações no financiamento de campanha e prestação de contas

<b>Modificações por matéria</b>	<b>Antes da reforma</b>	<b>Depois da reforma</b>	<b>Lei ou norma alterada</b>
Doação de recursos financeiros para partidos políticos.	Pessoa física (até 10% dos rendimentos), pessoa jurídica (até 2% do faturamento bruto) e recursos próprios do candidato (até 50% do patrimônio – nos termos da Resolução TSE 23.406/2014).	Pessoa física (até 10% dos rendimentos) e recursos próprios do candidato (até os limites estabelecidos na Lei). Pessoas jurídicas podem continuar doando apenas para o Fundo Partidário.	– Lei 9.504/97, art. 81 (revogado pela Lei 13.165/15). – Lei 9.096/95, art. 38, III. – Res. TSE 23.463/15, art. 14, § 2º, e art. 25, I.
Doação de recursos financeiros para candidatos.	Pessoa física (até 10% dos rendimentos), pessoa jurídica (até 2% do faturamento bruto) e recursos próprios do candidato (até 50% do patrimônio – nos termos da Resolução TSE 23.406/2014).	Pessoa física (até 10% dos rendimentos) e recursos próprios do candidato (até os limites estabelecidos na Lei na referida circunscrição). Continua sendo possível repassar recursos dos partidos políticos aos candidatos, ainda que provenientes do Fundo Partidário, desde que identificados os doadores.	– Lei 9.504/97, art. 23, §§ 1º e 1º-A e art. 81 (revogado pela Lei 13.165/15). – Lei 9.096/95, art. 38, III. – Res. TSE 23.463/15, art. 14, § 2º, art. 16, I e art. 25, I.
Fixação dos limites de gastos de campanha.	Deveriam ser estabelecidos por lei. Caso não houvesse lei fixando os limites (nunca houve), os próprios partidos os fixariam.	TSE define os limites conforme parâmetros estabelecidos na Lei (Res. TSE 23.459/15).	– Lei 9.504/97, art. 18. – Res. TSE 23.459/15. – Res. TSE 23.463/15, art. 4º.

[continua na próxima página]

**Quadro I – Continuação**

<b>Modificações por matéria</b>	<b>Antes da reforma</b>	<b>Depois da reforma</b>	<b>Lei ou norma alterada</b>
Multa pelo descumprimento dos limites de gastos de campanha.	De 5 a 10 vezes a quantia excedente.	O mesmo valor da quantia excedente (100%).	– Lei 9.504/97, art. 18-B. – Res. TSE 23.463/15, art. 5º.
Prestações de contas parciais.	Deveriam ser entregues pelos partidos políticos e candidatos à Justiça Eleitoral, no período de 28 de julho a 2 de agosto e de 28 de agosto a 2 de setembro, para divulgação na internet, pela Justiça Eleitoral, nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, respectivamente.	Partidos políticos, coligações e candidatos deverão divulgar na internet os recursos recebidos em dinheiro, em até 72 horas após o recebimento e, no dia 15 de setembro, um relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro, bem como os gastos realizados.	– Lei 9.504/97, art. 28, § 4º, I e II. – Res. TSE 23.463/15, art. 43, I e II
Prestação de contas simplificada.	Não era possível.	Possível para candidatos que apresentarem movimentação financeira de até R\$ 20.000,00, sendo obrigatório nas eleições municipais em cidades com menos de 50 mil eleitores.	– Lei 9.504/97, art. 28, §§ 9º, 10º e 11. – Res. TSE 23.463/15, arts. 57 a 62.
Prazo para julgamento das contas dos candidatos eleitos.	Até oito dias antes da diplomação.	Até três dias antes da diplomação.	– Lei 9.504/97, art. 30, § 1º. – Res. TSE 23.463/15, art. 71.

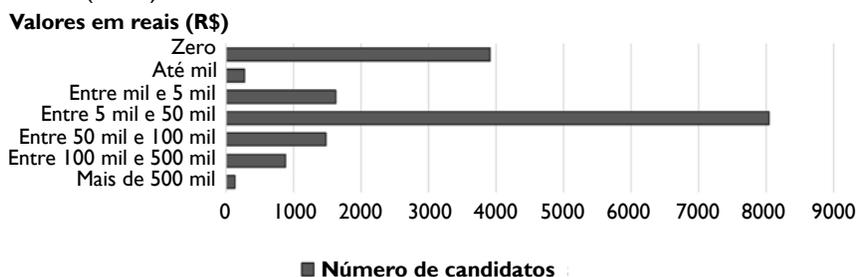
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

De fato, as modificações nas regras para o financiamento de campanha parecem estar voltadas para a redução dos custos eleitorais. Isso fica evidente a partir do estabelecimento de tetos para os gastos e da proibição da doação de pessoas jurídicas para candidatos. Todavia, a alteração na legislação não reúne consenso.

A regra favorece candidatos com maior patrimônio, gerando desequilíbrio entre as campanhas, visto que a maior quantidade de recursos pode beneficiar determinados candidatos (Cervi, 2013; Samuels, 2001; Speck e Mancuso, 2013). Com a reforma, o único limite para o autofinanciamento é o teto de gastos totais estabelecido para cada município.

Ademais, ainda que o financiamento de pessoas jurídicas esteja proibido, isso não significa que os grandes proprietários, enquanto pessoas físicas, deixem de doar. Nas eleições de 2016, cerca de 1% do total de doadores foi responsável por 25% da arrecadação. Nesse ano apenas 0,16% dos eleitores fizeram doações para candidatos, o que representa 229 mil votantes. O baixo número de doadores fica evidente quando se considera que até as vésperas da eleição 19% dos candidatos ao cargo majoritário não haviam recebido doações de pessoas físicas, e 41% dos candidatos a vereança não contavam com esse tipo de doação (Venturini, 2016). O Gráfico 1 apresenta a distribuição das doações para os candidatos a prefeito em 2016, considerando o número de candidatos e os valores recebidos<sup>10</sup>.

**Gráfico 1** – Candidatos a prefeito que receberam doações de pessoas físicas e valores (2016)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do jornal *O Estado de S. Paulo*.

10. Para mais informações sobre doadores ver Brasil (2020b). O jornal *O Estado de S. Paulo* também divulgou matéria com dados a respeito da distribuição das doações (Bramatti, 2016).

Se o objetivo da reforma foi inibir a influência do poder econômico e o desequilíbrio na disputa entre os candidatos, as novas regras parecem não ter logrado o sucesso desejado. Segundo dados do TSE, em 2016 45% das doações foram provenientes da contribuição de pessoas físicas, 29% de recursos dos próprios candidatos, 21% de repasses do partido, e 5% de doações pela internet<sup>11</sup>. Contudo, se o objetivo foi baratear as campanhas, o êxito da reforma foi maior. Nas eleições de 2012, quando ainda era permitida a doação de pessoas jurídicas, os partidos e candidatos arrecadaram 5,3 bilhões; em 2016 esse valor chegou a 2,5 bilhões, o que corresponde a uma queda de 48%, conforme divulgado pelo TSE.

A diminuição na arrecadação está associada às novas regras para o financiamento, mas também à redução no tempo de campanha, que passou de 90 para 45 dias. Com a nova norma, além da redução pela metade no tempo de campanha eleitoral, o período para a propaganda no rádio e TV também foi diminuído, de 45 para 35 dias. Essa limitação parte da premissa de que a campanha televisiva é um dos principais elementos que encarecem as disputas.

Assim como ocorre com a modificação estabelecida para o financiamento de campanha, a diminuição do tempo de propaganda eleitoral não é consenso entre os especialistas. Por um lado, os custos eleitorais tendem a ser diminuídos, pois a alteração na regra pode impulsionar as mudanças nas estratégias dos candidatos e direcionar maior atenção para outros veículos de comunicação – como a internet. Por outro, a nova norma é capaz de privilegiar incumbentes e candidatos já conhecidos do público, em razão do menor tempo de exposição, podendo prejudicar o debate político, o engajamento e a participação popular – sobretudo, quando se trata de eleições municipais.

Ainda que a legislação tenha diminuído o tempo de campanha, ela flexibilizou a pré-candidatura, permitindo que mesmo antes da data oficial os pleiteantes se apresentem como futuros candidatos. Assim, a Lei entende que, desde que não haja pedido explícito de voto, os pré-candidatos podem expor plataformas políticas sem que isso configure necessariamente propaganda eleitoral antecipada.

De toda forma, essas são questões que devem ser mais bem exploradas para se ter a real dimensão dos impactos da diminuição do

---

11. Doações pela internet também se referem a pessoas físicas. Para mais informações sobre os valores das campanhas de 2016 ver TSE (Brasil, 2016).

tempo de campanha no comportamento do eleitorado. Buscamos apenas pontuar as mudanças na legislação eleitoral para o pleito de 2016. O Quadro 2 apresenta as alterações promovidas pela legislação no que tange à propaganda eleitoral.

**Quadro 2 – Alterações na propaganda política**

<b>Modificações por matéria</b>	<b>Antes da reforma</b>	<b>Depois da reforma</b>	<b>Lei ou norma alterada</b>
Início do período das campanhas eleitorais.	Após o dia 5 de julho.	Após o dia 15 de agosto.	- Lei 9.504/97, art. 36. - Res. TSE 23.457/15, art. 1º.
Propaganda em bens particulares.	Placas, faixas, cartazes e pinturas em muro eram permitidos, até 4 m².	Permitido apenas adesivo ou papel, de até 0,5 m².	- Lei 9.504/97, art. 37, § 2º; – Res. TSE 23.457/15, art. 15.
Programa de rádio ou TV apresentado ou comentado por pré-candidato.	Proibido a partir da escolha do pré-candidato em convenção.	Proibido a partir do dia 30 de junho do ano da eleição.	- Lei 9.504/97, art. 45, § 1º; - Res. TSE 23.457/15, art. 31, §§ 1º e 2º.
Debates.	Assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação na Câmara dos Deputados, sendo facultada a dos demais.	Assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação superior a nove parlamentares na Câmara dos Deputados.	- Lei 9.504/97, art. 46.  - Res. TSE 23.457/15, art. 32, § 2º.
Período do Horário Eleitoral Gratuito.	Durante os 45 dias anteriores à antevéspera das eleições.	Durante os 35 dias anteriores à antevéspera das eleições.	- Lei 9.504/97, art. 47. - Res. TSE 23.457/15, art. 37, caput.

[continua na próxima página]

**Quadro 2 – Continuação**

<b>Modificações por matéria</b>	<b>Antes da reforma</b>	<b>Depois da reforma</b>	<b>Lei ou norma alterada</b>
Horário Eleitoral Gratuito – propaganda em bloco.	Durante 60 minutos diários, no rádio e TV, em dois blocos de 30 minutos cada, tanto para candidatos a prefeito quanto para vereador (em dias diferentes).	Durante 20 minutos diários, no rádio e na TV, em dois blocos de 10 minutos cada, apenas para candidatos a prefeito.	- Lei 9.504/97, art. 47, § 1º, VI. - Res. TSE 23.457/15, art. 37, I.
Horário Eleitoral Gratuito – propaganda em bloco para prefeito.	Segundas, quartas e sextas-feiras das 7:00h às 7:30h e das 12:00h às 12:30h, no rádio. Na televisão, das 13:00h às 13:30h e das 20:30h às 21:00h.	De segunda-feira a sábado, das 7:00h às 7:10h e das 12:00h às 12:10h, no rádio. Na televisão, das 13:00h às 13:10h e das 20:30h às 20:40h.	- Lei 9.504/97, art. 47, § 1º, VI. - Res. TSE 23.457/15, art. 37, I.
Horário Eleitoral Gratuito – propaganda em bloco para vereador.	Terças, quintas e sábados, das 7:00h às 7:30h e das 12:00h às 12:30h, no rádio. Na televisão, das 13:00h às 13:30h e das 20:30h às 21:00h.	Não há.	- Lei 9.504/97, art. 47. - Res. TSE 23.457/15, art. 37.
Horário Eleitoral Gratuito – propaganda em inserções.	Durante 30 minutos diários, para veiculação de inserções de 15, 30 ou 60 minutos, apenas para prefeito.	Durante 70 minutos diários, divididos na proporção de 60% para prefeito e 40% para vereador.	- Lei 9.504/97, art. 47, § 1º, VII. - Res. TSE 23.457/15, art. 37, II.
Horário Eleitoral Gratuito – propaganda em inserções para prefeito.	Durante 30 minutos diários (100%).	Durante 42 minutos diários (60% do total de 70 minutos diários).	- Lei 9.504/97, art. 47, § 1º, VII; – Res. TSE 23.457/15, art. 37, II.

[continua na próxima página]

**Quadro 2 – Continuação**

<b>Modificações por matéria</b>	<b>Antes da reforma</b>	<b>Depois da reforma</b>	<b>Lei ou norma alterada</b>
Horário Eleitoral Gratuito – propaganda em inserções para vereador.	Não havia.	Durante 28 minutos diários (40% do total de 70 minutos diários).	- Lei 9.504/97, art. 47, § 1º, VII; – Res. TSE 23.457/15, art. 37, II.
Distribuição do tempo do Horário Eleitoral Gratuito entre os partidos e coligações.	1/3 do tempo total dividido igualmente entre partidos e coligações e 2/3 divididos proporcionalmente conforme a representatividade dos partidos na Câmara dos Deputados.	10% do tempo dividido entre os partidos e coligações e 90% dividido proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, no caso de coligação para eleições majoritárias.	- Lei 9.504/97, art. 47, I e II. - Res. TSE 23.457/15, art. 39, I e II.
Limite de gastos com propaganda institucional no ano de eleições (1º semestre).	Média dos gastos nos três últimos anos antes do pleito ou valor total gasto no ano anterior.	Média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.	- Lei 9.504/97, art. 73, VII. - Res. TSE 23.457/15, art. 62, VII.

Fonte: TSE.

Além de mudanças nas regras do financiamento de campanha e da propaganda eleitoral, a Minirreforma modificou o registro de candidaturas, alterando datas e prazos para a realização de convenções, julgamento de registros, tempo mínimo de filiação partidária para o lançamento de candidatos, bem como o número máximo de pleiteantes a serem registrados para o cargo de vereador. Dentre essas transformações a última é a mais expressiva.

Antes da reforma os partidos isolados poderiam concorrer com 150% do número de vagas a preencher e as coligações poderiam concorrer com 200%. Com a modificação nas regras, em municípios com mais de 100 mil eleitores as coligações passaram a oferecer

menos candidatos à vereança, concorrendo com 150% do número de lugares a serem preenchidos. O Quadro 3 apresenta a regulamentação para o registro de candidatos com base na nova norma.

### Quadro 3 – Alterações no registro de candidatura

<b>Modificações por matéria</b>	<b>Antes da reforma</b>	<b>Depois da reforma</b>	<b>Lei ou norma alterada</b>
Prazo para realização das convenções.	De 12 a 30 de junho do ano das eleições.	De 20 de julho a 5 de agosto do ano das eleições.	- Lei 9.504/97, art. 8°. - Res.TSE 23.455/15, art. 8°.
Prazo para registro de candidatura.	Até 5 de julho.	Até 15 de agosto.	- Lei 9.504/97, art. 11, caput. - Res.TSE 23.455/15, art. 21.
Prazo para julgamento dos registros de candidatura (inclusive os impugnados e os recursos).	Até 45 dias antes da data das eleições.	Até 20 dias antes da data das eleições.	- Lei 9.504/97, art. 16, § 1°. - Res.TSE 23.455/15, art. 57.
Tempo mínimo de filiação partidária.	Um ano antes do pleito.	Seis meses antes do pleito (desde que o estatuto do partido não estabeleça prazo superior).	- Lei 9.504/97, art. 9°. - Lei 9.096/95, art. 20. - Res.TSE 23.455/15, art. 12.
Número máximo de candidatos a serem registrados para o cargo de vereador.	Partido isolado: 150% do número de lugares a preencher. Coligações: 200% do número de lugares a preencher.	Partido isolado: 150% do número de lugares a preencher. Coligações: 150% do número de lugares a preencher (exceção: em municípios com até 100 mil eleitores as coligações poderão registrar até 200% do número de lugares a preencher.	- Lei 9.504/97, art. 10. - Res.TSE 23.455/15, art. 20.
Vagas remanescentes.	Preenchimento até 60 dias antes do pleito.	Preenchimento até 30 dias antes do pleito.	- Lei 9.504/97, art. 10, § 5°. - Res.TSE 23.455/15, art. 20, § 7°.

[continua na próxima página]

**Quadro 2 – Continuação**

<b>Modificações por matéria</b>	<b>Antes da reforma</b>	<b>Depois da reforma</b>	<b>Lei ou norma alterada</b>
Idade mínima para candidato a vereador.	18 anos completos até a data da posse.	18 anos completos até a data limite para o registro.	- Lei 9.504/97, art. 11, § 2º. - Res. TSE 23.455/15, art. 11, § 2º.

Fonte: TSE.

Para as eleições proporcionais a reforma eleitoral trouxe outra importante modificação: a cláusula de desempenho individual. Com a regra os candidatos registrados por um partido ou coligação passaram a ser eleitos apenas ao atingirem número de votos igual ou superior a 10% do quociente eleitoral<sup>12</sup>. Assim, o voto na legenda é contabilizado no quociente partidário, todavia não contribui para que os candidatos à vereança alcancem os 10% do quociente eleitoral.

Dessa forma, os candidatos devem atingir uma votação mínima para serem eleitos, diminuindo os efeitos do sistema proporcional que permite que políticos sejam eleitos sem votação expressiva, ao passo que desprestigia o voto na legenda, uma vez que o partido que conta com alta votação só elegerá candidatos que alcançarem a votação nominal mínima.

### **Mudanças políticas: o cenário nacional e o impeachment presidencial**

Não há dúvidas de que um dos fatos mais importantes que marcaram o ano de 2016 e a democracia brasileira foi o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, reeleita em 2014 pelo PT. O processo que teve início no dia 2 de dezembro de 2015 e se encerrou em 31 de agosto de 2016 – faltando cerca de um mês para a realização das eleições municipais – teve impacto no comportamento dos eleitores em todas as regiões do país (Kerbauy e Dias, 2017).

12. Em março de 2020 o STF julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5920, que questionava dispositivo de desempenho individual para as eleições proporcionais. Com isso a regra mantém seu efeito para as eleições de 2020 (Brasil, 2020a).

O movimento que levou à perda do mandato da presidenta é complexo e deve ser pensado na esteira da crise política, agravada pela crise econômica e pelos escândalos de corrupção que envolveram seu partido.

Embora o impeachment tenha ocorrido em 2016, as dificuldades em manter o mandato presidencial foram anunciadas já em 2014, logo após a realização das eleições gerais. Das urnas saiu um Congresso altamente conservador<sup>13</sup>, além de alta fragmentação partidária. Ao todo foram eleitos 28 partidos, o que evidentemente exigiria esforço para compor o governo, ainda que o PT, partido da presidenta, e o MDB, partido do vice-presidente, mantivessem as duas maiores bancadas legislativas.

Além das adversidades vindouras, próprias da relação entre os poderes em sistemas presidencialistas multipartidários, outro fato anunciava a insatisfação da oposição com a volta do PT ao posto do Executivo federal – após a vitória pela quarta eleição consecutiva. Poucos dias após a realização do segundo turno, disputado entre PT e PSDB, com vitória apertada do primeiro, 51,64% contra 48,36% dos votos, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) protocolou no TSE uma petição para auditoria das urnas. O pedido foi feito após o recebimento de denúncias através de redes sociais, alegando que teriam ocorrido “fatos estranhos naquele processo eleitoral”. A auditoria não teve prosseguimento, pois entendeu-se “que o PSDB estava forçando um 3º turno das eleições” (Chaia, 2016, 51).

Os setores ligados ao PSDB demonstraram novamente sua insatisfação com o resultado das urnas quando “juristas ligados ao partido passam a estudar a possibilidade de propor o impeachment da presidenta por improbidade administrativa em virtude de sua participação na aprovação da compra da refinaria de Pasadena” (Limongi, 2015, 102).

Conforme destacado por Limongi (2015), além da oposição marcada do PSDB, o governo petista ainda se defrontaria com a contestação de movimentos sociais organizados à margem do sistema político. No início de 2015 uma série de manifestações foram convocadas por três movimentos: Revoltados On Line, Vem Pra Rua e

---

13. Em 2016, o Congresso foi considerado o mais conservador desde 1964. O diagnóstico foi realizado pelo levantamento do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) e divulgado pelo Jornal *El Pais* (Bedinelli, 2014).

Movimento Brasil Livre (MBL). O Datafolha estimou que no dia 15 de março daquele ano cerca de 210 mil pessoas teriam participado do protesto em São Paulo, noticiado pela imprensa como a maior manifestação política desde as Diretas Já<sup>14</sup>. De fato, a manifestação ocorreu nas mais variadas cidades e regiões do país. De maneira geral, os manifestantes defendiam o impeachment da presidenta, criticavam a corrupção e a situação econômica do país. De toda forma, o antipetismo foi uma marca comum dos grupos presentes nos protestos<sup>15</sup>.

Embora, num primeiro momento, os movimentos tenham reunido milhares de pessoas nas ruas, a adesão às manifestações subsequentes foi diminuindo progressivamente. Em 13 de dezembro de 2015, no primeiro protesto após acolhimento do pedido de impeachment, estimou-se a participação de 40 mil pessoas em manifestação na cidade de São Paulo, segundo o Datafolha (Mendonça, 2015).

Nesse contexto, o palco da disputa já havia se deslocado das ruas para o Congresso Nacional, onde o líder da Câmara dos Deputados figuraria como um dos personagens principais para o desfecho do pedido de impedimento presidencial.

O presidente da Casa, Eduardo Cunha (MDB), contra quem tramitava um processo no Conselho de Ética por ter recebido vantagens indevidas no esquema de corrupção da Petrobras, rompeu publicamente com o governo e declarou oposição logo após o PT anunciar que seus representantes votariam pela cassação do deputado no Conselho. No mesmo dia Cunha acolheu o pedido de impeachment apresentado pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal (Limongi, 2015).

Como justificativa para o impedimento os juristas alegaram que Dilma Rousseff havia praticado crime de responsabilidade, as chamadas “pedaladas fiscais”, por meio da edição de decretos com abertura de crédito sem a autorização do Congresso Nacional. O que já havia sido declarado pelo presidente da Câmara como razão insuficiente para perda do mandato presidencial – “porque não teriam ocorrido

---

14. O Jornal *O Estado de S. Paulo* na manchete “Manifestações contra Dilma levam multidão às ruas do País” anunciou que o ato de 15 de março de 2015 “é o maior protesto político no Brasil desde as Diretas-Já” (*O Estado de S. Paulo*, 2015).

15. Para mais informações sobre o antipetismo como traço característico dos protestos chamados pelos movimentos sociais e grupos de oposição ao governo da presidenta Dilma Rousseff em 2015, ver Telles (2016).

no atual mandato e porque o que estavam chamando de ‘pedaladas fiscais’ vem sendo praticado nos últimos quinze anos sem nenhuma punição” – levaria ao impeachment (Limongi, 2015, 105). Em face do contexto, Eduardo Cunha havia mudado de ideia.

No dia 17 de abril de 2016 o Plenário da Câmara Federal autorizou a instauração do processo de impeachment contra Dilma Rousseff, com 367 votos favoráveis, 137 votos contrários e sete abstenções. Em 31 de agosto o Senado concluiu o processo, cassando o mandato da presidenta, com 61 votos a favor e 20 contra.

O processo de impeachment foi amplamente divulgado pela mídia e “a crise política minou as bases para o sucesso de qualquer plano de ajuste da economia” (Limongi, 2015, 111). Somado a isso a imagem do PT teria sido amplamente desgastada por denúncias de corrupção envolvendo o partido.

No bojo dos escândalos destacam-se o “Mensalão” e o “Petrolão”. O primeiro eclodiu em 2006, durante o governo Lula, com a denúncia de que os parlamentares aliados recebiam mesadas em troca de apoio ao governo federal. O segundo chegou a público durante o governo Dilma, a partir da deflagração da Operação Lava Jato em 2014, que investigava esquemas de cartel de empreiteiras em obras da Petrobras. Com a eclosão dos escândalos o partido foi amplamente associado à corrupção, o que contribuiu para o crescimento do antipetismo (Telles, 2016).

Nessa esteira, vale ressaltar que os “sentimentos partidários” e as projeções positivas e negativas em relação à agremiação “é um fenômeno que pode ter impactos significativos no processo eleitoral e no sistema partidário brasileiro em curto e médio prazo” (Ribeiro *et al.*, 2016, 618).

Ao analisar os sentimentos partidários dos eleitores brasileiros em 2014, Ribeiro *et al.* (2016) destacam que houve um decréscimo generalizado da identificação com os partidos, sobretudo com o PT<sup>16</sup>. Os autores sugerem que “os sentimentos partidários do eleitorado brasileiro tiveram impacto significativo sobre seu voto nas eleições presidenciais brasileiras de 2014”. Nesse sentido a “rejeição partidária é uma variável importante” pois “sugere que os partidos menos afetados por escândalos de corrupção ou por

---

16. Em uma escala longitudinal o partido teve a pior avaliação desde 2002: “18% dizem gostar do partido em 2014 contra quase 28% em 2010” (Ribeiro *et al.*, 2016, 618).

avaliações muito negativas de seus desempenhos ao exercer cargos executivos podem ser um ativo eleitoral importante” (Ribeiro *et al.*, 2016, 630-1). Na avaliação dos autores tanto os sentimentos positivos quanto os negativos em relação aos partidos são importantes para compreender o comportamento eleitoral.

As eleições municipais de 2016 ocorreram no contexto da Operação Lava Jato, que investigou políticos de 28 partidos e teve reflexos distintos sobre cada um deles. Do ponto de vista eleitoral, o PT foi o partido que sofreu os maiores impactos do contexto político de 2016. Somada aos escândalos de corrupção envolvendo a sigla e à perda do mandato presidencial, a recessão econômica é um elemento importante para compreender a derrota do partido nas urnas. Para Lavareda *et al.* (2016), a economia nacional impacta as eleições municipais por duas razões:

a primeira delas, indireta, diz respeito à importância do *feel good factor*, um sentimento de bem-estar e otimismo no qual os eleitores são impelidos a reiterarem suas escolhas passadas; a segunda tem a ver com os reflexos da economia e das políticas econômicas nacionais diretamente nas finanças das prefeituras permitindo ou não a execução de promessas de campanha e outras iniciativas que possibilitem aos seus titulares granjear níveis de aprovação na opinião pública capazes de assegurar-lhes a vitória, uma vez trasladados em apoio eleitora. (Lavareda *et al.*, 2016)

Em 2016, o PT encolheu 60,9% em relação às eleições municipais de 2012. Esse fato deve ser compreendido como parte da conjuntura política nacional pois, embora as eleições locais contem com elementos que lhe são próprios, as disputas não acontecem de forma autônoma e desconectada dos demais níveis (Carneiro e Almeida, 2008).

### **Mudanças partidárias: as eleições municipais**

As eleições municipais, que são o pleito intermediário, em 2016 elegeram representantes em 5.568 cidades brasileiras, nas quais estiveram aptos a votar 144.088.912 eleitores. Naquele ano foram registrados 35 partidos políticos, dentre os quais concorreram ao cargo majoritário 16.568 candidatos e postularam o cargo legislativo 463.375 pleiteantes. Do total das agremiações, 31 partidos venceram em ao menos

um município. Contudo, cerca de um terço das agremiações conquistou aproximadamente 90% das prefeituras. São elas: Movimento Democrático Brasileiro (MDB)<sup>17</sup>, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido dos Trabalhadores (PT), Democratas (DEM), Partido Social Democrático (PSD), Partido Progressista (PP), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido da República (PR), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Popular Socialista (PPS) e Partido Verde (PV).

Os partidos que receberam mais votos na eleição foram os mesmos da disputa de 2012. Todavia, conforme já mencionado, houve significativo encolhimento do PT. Em contrapartida, aumentou o número de prefeituras do PSDB, enquanto o MDB manteve sua capilaridade pelo território nacional, conquistando alto número de prefeituras. A Tabela 1 apresenta a distribuição das prefeituras na disputa eleitoral de 2012 e 2016.

**Tabela 1 – Prefeituras conquistadas nas eleições de 2012 e 2016**

Partido	2012		2016	
	1º Turno	2º Turno	1º Turno	2º Turno
<b>MDB</b>	1.015	6	1.034	9
<b>PSDB</b>	686	9	791	14
<b>PT</b>	630	8	255	–
<b>DEM</b>	276	2	268	2
<b>PSD</b>	495	3	537	2
<b>PP</b>	474	2	498	–
<b>PTB</b>	298	–	259	2
<b>PDT</b>	304	3	328	3
<b>PR</b>	274	1	297	3
<b>PSB</b>	434	6	405	4
<b>PPS</b>	122	3	118	5
<b>PV</b>	99	1	99	3

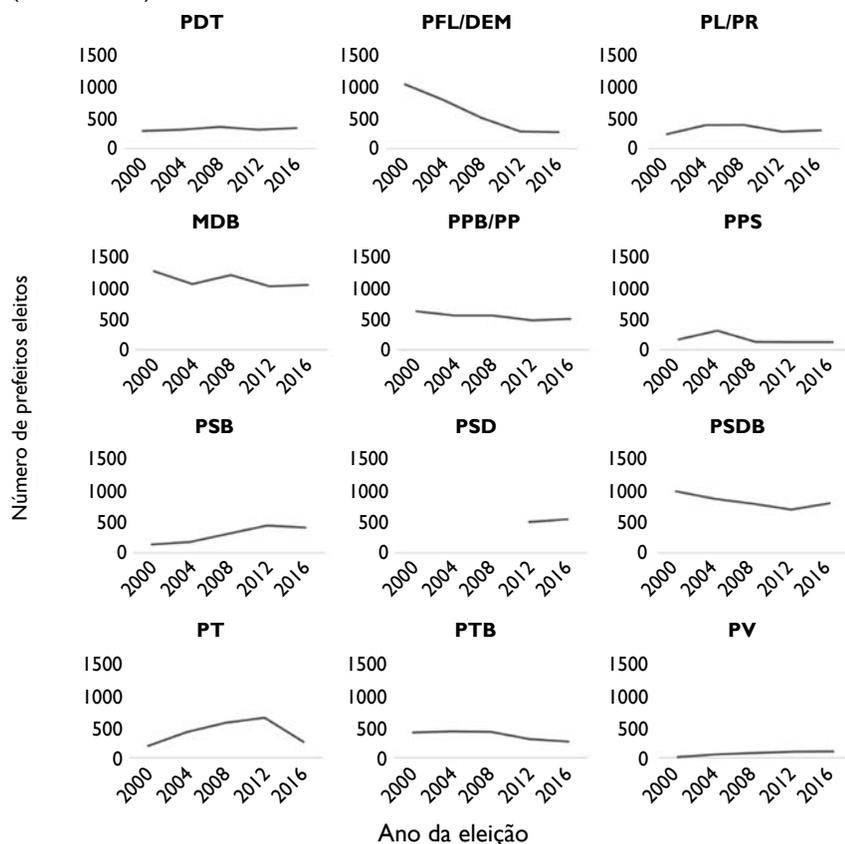
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE.

17. Em dezembro de 2017 o PMDB passou a se chamar MDB. A mudança de nome fez parte da estratégia do partido para diminuir o desgaste ocasionado pela crise política e pelos escândalos que envolveram membros da sigla.

Conforme os dados da Tabela 1, o único partido com diferença significativa entre os pleitos é o PT, que passou de 638 prefeituras em 2012 para 255 em 2016, declínio de aproximadamente 60%. Considerando-se a série histórica, essa é a primeira redução da votação no partido.

Desde a década de 1990 a sigla aumentou progressivamente o número de municípios administrados. O crescimento do PT nas eleições municipais acompanhou o declínio do MDB e PSDB, a partir dos anos 2000. O partido melhorou seu desempenho nas disputas locais com a chegada ao Executivo Federal, em 2002. O Gráfico 2 apresenta o desempenho dos principais partidos ao longo do tempo.

**Gráfico 2 – Evolução do desempenho dos partidos na série histórica (2000-2016)**



\*O PSD foi fundado em 2011 e conquistou um número significativo de prefeituras nas duas eleições em que concorreu (2012 e 2016).

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

O Gráfico 2 demonstra que o MDB, embora ao longo da última década tenha perdido espaço no cenário das disputas locais, permanece sendo o partido que mais elege prefeitos no Brasil. Em 2016 o partido manteve seu bom desempenho nas eleições, ao contrário do PT que, conforme enunciado anteriormente, foi atingido com contundência nas eleições municipais.

Vale lembrar que o MDB não esteve desvinculado dos escândalos. Primeiro, por ser o partido do vice-presidente; segundo, por ter importantes lideranças políticas envolvidas em esquemas de corrupção, sendo a legenda, portanto, também alvo da Operação Lava Jato. Contudo, os efeitos negativos da crise política e econômica não foram repartidos da mesma forma entre legendas que compartilhavam o governo. O MDB, que aumentou ligeiramente o número de prefeituras, manteve sua capilaridade pelo território nacional.

O PSDB, que também tem políticos investigados na Lava Jato, teve importante acréscimo na quantidade de candidatos eleitos no pleito majoritário. Assim como o MDB, o partido também se distribuiu nas variadas regiões do país. O PT, como não poderia deixar de ser, decresceu no número de prefeituras conquistadas em abrangência. A Figura 1 apresenta a distribuição das candidaturas e do percentual dos votos obtidos pelos três partidos na disputa pelos executivos municipais. A Figura 1 não representa as prefeituras conquistadas, mas sim a distribuição da votação nos distintos territórios.

A Figura 1 torna visível a distribuição da votação nos partidos nas diversas regiões. Com as eleições de 2016, MDB e PSDB passaram a administrar cerca de um terço das cidades brasileiras. Embora tenha conquistado mais prefeituras, o MDB passou a representar menos eleitores, se comparado ao PSDB – agremiação eleita na cidade de São Paulo em 2016, o maior colégio eleitoral do país<sup>18</sup>.

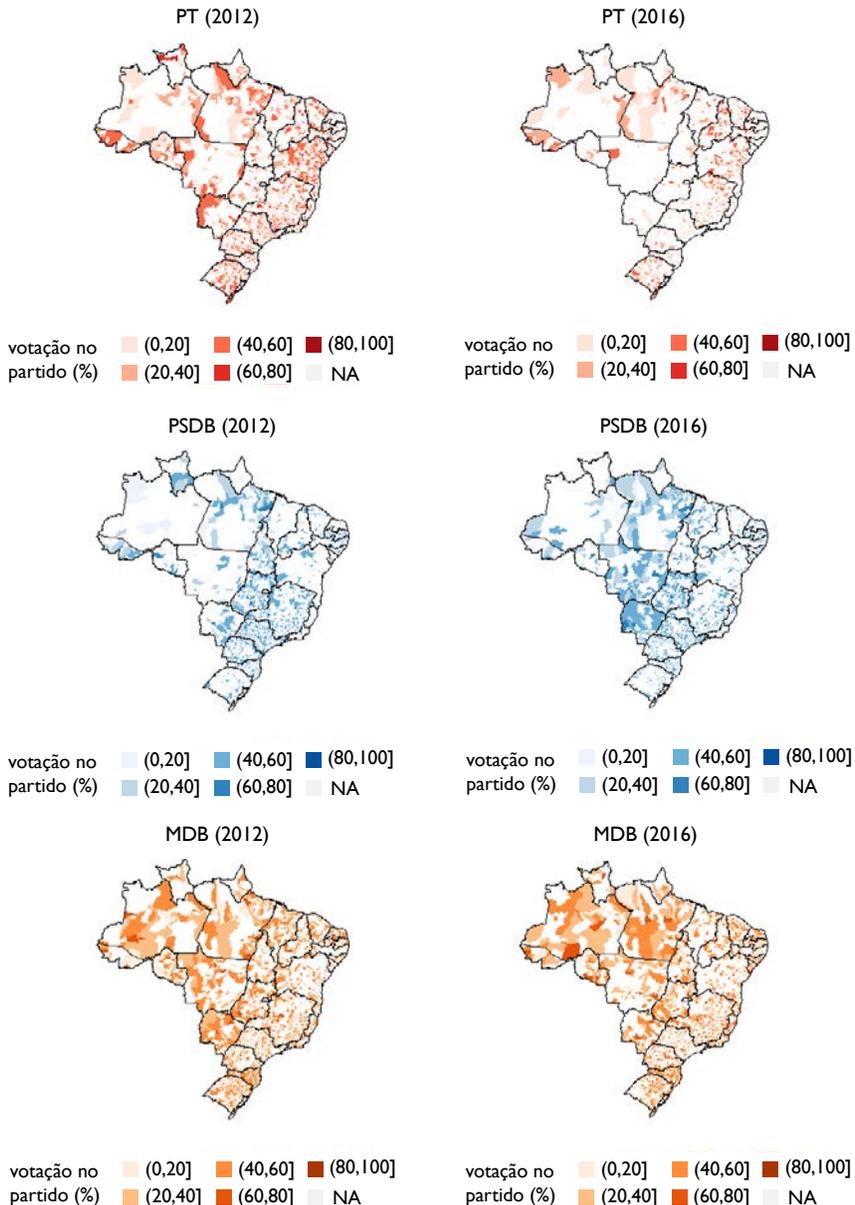
Em 2016 o PSDB aumentou em 82,46% o número de eleitores governados, passando de 10.371.504 em 2012 para 18.923.898 no pleito seguinte. Já o MDB perdeu importante parcela do eleitorado, indo de 15.227.354 representados em 2012 para 12.710.238 em 2016, redução de 16,53%. Queda ainda mais significativa foi a do PT, que em 2012 representava 11.792.501 eleitores e em 2016

---

18. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a estimativa para a população na cidade de São Paulo no ano de 2016 era de 12.038.175 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017).

passou a representar 3.227.273, redução de 72,63% do número de cidadão governados.

**Figura 1** – Distribuição das candidaturas e dos votos ao executivo municipal (MDB, PT e PSDB) nas eleições de 2012 e 2016

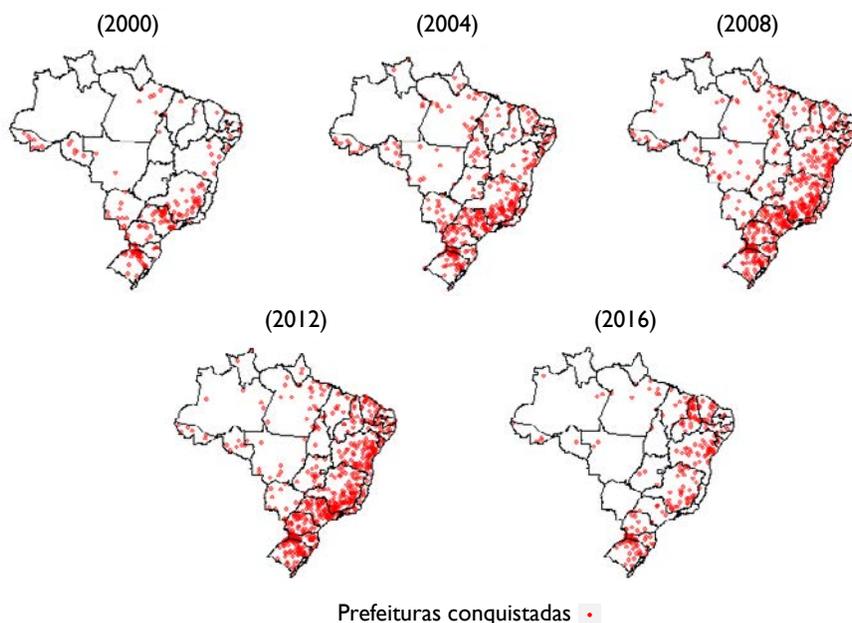


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

Em comum, os três grandes partidos viram diminuir o número de candidatos que concorrem por suas legendas. Embora se identifique decréscimo na oferta de candidaturas do MDB e PSDB, esta é pouco significativa quando comparada à do PT. Em 2012, o MDB lançou 2.429 candidatos a prefeito e em 2016 concorreram pela sigla 2.352 pleiteantes, variação de  $-3,2\%$ . O PSDB ofereceu 1.789 candidatos em 2012 e 1.731 em 2016, alteração de  $-2,1\%$ . Já o PT concorreu com 1.901 candidatos em 2012 e 992 postulantes ao cargo majoritário em 2016, variação de  $-47,8\%$ <sup>19</sup>.

A modificação no cenário político em 2016 reconfigurou a disputa partidária em âmbito municipal. O PT certamente foi o partido que mais sentiu os efeitos negativos da crise política. O declínio da agremiação nas urnas pode ser acompanhado na Figura 2, na qual é possível visualizar a dimensão da redução da legenda na conquista dos Executivos municipais.

**Figura 2** – Prefeituras conquistadas pelo PT entre os anos de 2000 e 2016



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE.

19. Para mais informações ver Registro de Candidaturas no TSE (<https://bit.ly/3fO4O6m>).

Conforme demonstrado na Figura 2, desde 2004 o partido vinha ampliando o número de prefeituras. Naquele ano a sigla obteve vitória em 7,4% das cidades; em 2008 conquistou 10% das administrações municipais; em 2012 ampliou esse número para 11,5%; e nas eleições de 2016 elegeu prefeitos em apenas 4,5% dos municípios (Lavareda *et al.*, 2016).

O desgaste enfrentado pela legenda, em razão do impeachment da presidenta, da crise política e econômica que o acompanharam, e do crescimento do sentimento antipetista (Ribeiro *et al.*, 2016; Telles, 2016) foi sentido pelo partido na redução da oferta de candidatos, refletindo, portanto, sobre o número de prefeituras conquistadas e eleitores governados. Ao disputar o cargo majoritário em menos municípios suas chances de vitórias eleitorais também diminuíram, traduzindo-se em declínio na competição política.

## Considerações finais

Quais elementos caracterizaram as eleições municipais de 2016? Esta foi a pergunta que direcionou este artigo. Argumentou-se que dois fatores marcaram o pleito. O primeiro diz respeito às modificações nas regras eleitorais, enquanto o segundo trata da reconfiguração do cenário partidário, em razão da crise política que culminou no impedimento da presidenta eleita e no desgaste da imagem de seu partido (PT). A partir dos resultados das eleições de 2016 é possível inferir que o impeachment provocou impactos sobre o comportamento dos candidatos e eleitores em todas as regiões do país<sup>20</sup>.

No decorrer do texto, evidenciamos que, com a justificativa de reduzir os custos eleitorais e na esteira da Operação Lava Jato – que investiga esquemas de corrupção –, a Minirreforma Eleitoral modificou a maneira como candidatos e partidos se organizaram nas disputas, proibindo o financiamento de pessoas jurídicas e instituindo um teto para gastos nas campanhas, em cargos majoritários e proporcionais. Destacamos que a alteração na legislação é controversa pois favorece pleiteantes com maior patrimônio, gerando desequilíbrio entre as campanhas, uma vez que a maior quantidade de recursos pode beneficiar determinados candidatos.

---

20. Ver Figura 1 e Figura 2.

Vale ressaltar que a modificação no tipo de financiamento deriva de decisão judicial: o STF declarou a inconstitucionalidade das doações de empresas a partidos e candidatos por meio da ADI 4650. O texto da reforma, aprovado pelo Congresso, permitia o financiamento privado das campanhas. No entanto, foi vetado pela presidenta Dilma Rousseff, restringindo as doações às pessoas físicas e ao Fundo Partidário.

A Minirreforma também alterou os prazos para filiação partidária, reduziu o tempo de campanha eleitoral e estabeleceu uma cláusula de desempenho individual para cargos legislativos, cujo objetivo foi diminuir os efeitos do sistema proporcional.

Além das mudanças nas regras institucionais ocorridas com a reforma de 2015, o cenário brasileiro foi marcado por intensa crise política, agravada por crise econômica e escândalos de corrupção, resultando no impedimento da presidenta Dilma Rousseff, reeleita em 2014.

No pleito de 2016, o PT amargou seu pior desempenho em eleições locais. Desde a década de 1990 a sigla vinha aumentando progressivamente o número de municípios administrados, porém em 2016 reduziu em 47,8% suas candidaturas lançadas e diminuiu em cerca de 60% as prefeituras conquistadas, decrescendo em 72,63% a quantidade de eleitores governados diretamente nos municípios.

Em contrapartida aumentou o número de prefeituras do PSDB, enquanto o MDB manteve sua capilaridade no território nacional. O primeiro cresceu em 16% o número de prefeituras conquistadas e ampliou em 82,46% a quantidade de eleitores governados nas cidades. O MDB, embora tenha passado a ocupar a presidência com Michel Temer após o impeachment de Dilma Rousseff, não obteve vantagens significativas na disputa eleitoral. O partido manteve sua média em relação à eleição precedente. A sigla cresceu pouco, aumentando em cerca de 1% o número de prefeituras conquistadas. Porém, perdeu um eleitorado importante: redução de 16% no número de eleitores representados. De toda forma, o partido manteve sua inserção em todo o território nacional.

Demonstramos que, embora as eleições municipais contem com elementos que lhes são próprios e o contexto local seja importante na vida política dos cidadãos e agentes públicos, as disputas municipais não estão plenamente desconectadas das demais esferas e, em certo sentido, são tributárias de uma conjuntura mais ampla,

de modo que as mudanças ocorridas no cenário político nacional, ao menos nos períodos de crise políticas e econômicas intensas, impactam o desempenho dos partidos políticos também em esfera municipal, sendo um elemento importante para compreender o voto nas cidades brasileiras.

## Referências

- BAQUERO, M.; CREMONESE, D. (2009). *Eleições municipais 2008: uma análise do comportamento eleitoral brasileiro*. Ijuí: Editora Unijuí.
- BEDINELLI, T. (2014). *Congresso Nacional se enche de representantes ultraconservadores*. Disponível em: <https://bit.ly/3fvZRQ7>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- BRAMATTI, D. et al. (2016). *Só 0,16% dos eleitores doaram a candidatos*. Disponível em: <https://bit.ly/2zGgPMp>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- BRASIL. (2012). *Constituição da República Federativa do Brasil [1988]*. 35. ed. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. (2014). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5105*. Disponível em: <https://bit.ly/2Bl52mU>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. (2020a). *Julgado constitucional limite mínimo de votação individual na eleição proporcional*. Disponível em: <https://bit.ly/2URhfHe>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. (2015). Resolução nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016. *Diário de Justiça Eleitoral*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3hF3Knu>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. (2016). *Eleições 2016: candidatos receberam mais de R\$ 2,5 bilhões em doações*. Disponível em: <https://bit.ly/2USl8M0>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. (2020b). *Divulgação de contas e candidaturas eleitorais*. Disponível em: <https://bit.ly/3ee6BSn>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- CARNEIRO, L. P.; ALMEIDA, M. H. T. (2008). Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. *Revista Dados*, vol. 51, n. 2, p. 403-32.
- CERVI, E. U. (2013). Doações de campanha e desempenho eleitoral: uma análise comparativa sobre as eleições para prefeito de capitais brasileiras em 2008 e 2012. *Agenda Política*, vol. 1, n. 1, p. 26-54.
- CHAIÁ, V. L. M. (2016). O impeachment da presidente Dilma Rousseff???. *Em Debate: periódico de opinião pública e conjuntura política*, n. 2, p. 47-54.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2017). São Paulo: Panorama. Disponível em: <https://bit.ly/3fA3qEV>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- KERBAUY, M. T. M. (2016). O papel das Câmaras Municipais na arena eleitoral: as eleições de 2012. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. (orgs.). *A lógica das eleições municipais*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- KERBAUY, M. T. M.; DIAS, A. L. V. (2017). O comportamento eleitoral dos paulistas e dos brasileiros nas eleições de 2002 e 2014. *Opinião Pública*, vol. 23, n. 1, p. 60-95.
- LAVAREDA, A. et al. (2016). Eleições municipais de 2012 e sinais para adiante. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. (orgs.). *A lógica das eleições municipais*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- LAVAREDA, A.; TELLES, H. (2011). (orgs.). *Como o eleitor escolhe o seu prefeito: campanha e voto nas eleições municipais*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- \_\_\_\_\_. (2016). (orgs.). *A lógica das eleições municipais*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- LIMONGI, F. (2015). O passaporte de Cunha e o impeachment: crônica de uma tragédia anunciada. *Novos Estudos Cebrap*, n. 103, p. 98-113.
- MENDONÇA, R. (2015). *Manifestação anti-Dilma em SP reuniu 40,3 mil pessoas, mostra Datafolha*. Disponível em: <https://bit.ly/2XPqCZm>. Acesso em: 8 ago. 2020.
- NOGUEIRA, M. A. (2013). *As ruas e a democracia: ensaios sobre o Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- O ESTADO DE S. PAULO. (2015). *Manifestações contra Dilma levam multidão às ruas do país*. Disponível em: <https://bit.ly/2AOlQTF>. Acesso em: 17 jun. 2020.
- RIBEIRO, E. et al. (2016). Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes. *Opinião Pública*, vol. 22, n. 3, p. 603-37.
- ROCHA, M. M.; KERBAUY, M. T. M. (2014). *Eleições, partidos, e representação política nos municípios*. Juiz de Fora: Editora UFJF.
- SAMUELS, D. (2001). Money, elections and democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, vol. 43, n. 2, p. 27-48.
- SPECK, B. W.; CARNEIRO, J. M. B. (2013). (orgs.). *Candidatos, partidos e coligações nas eleições municipais de 2012*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung. (Cadernos Adenauer, n. 2)
- SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. (2013). O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. In: SPECK, B. W.; CARNEIRO, J. M. B. (orgs.). *Candidatos, partidos e coligações nas eleições municipais de 2012*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung. (Cadernos Adenauer, n. 2)
- TELLES, H. (2016). A direita vai às ruas: o antipetismo, a corrupção e democracia nos protestos antigoverno. *Revista Ponto e Vírgula*, n. 19, p. 97-125.
- VENTURINI, V. (2016). *O que a eleição municipal de 2016 está pondo à prova*. Disponível em: <https://bit.ly/3d8ArGI>. Acesso em: 17 jun. 2020.



# Pelo direito de estar na política: mulheres, feminismos e a acumulação de vulnerabilidades

**Carla Mariana Café Botelho e Jéssica Teles de Almeida**

## Resumo

Este estudo tem como objetivo analisar a participação feminina na política sob o prisma da interseccionalidade, abordando, portanto, a importância da pluralidade nas demandas de gênero a partir das questões étnicas, culturais, de classe social, religiosas, entre outros aspectos atrelados à representatividade. Foram utilizadas referências bibliográficas produzidas preferencialmente por mulheres. Garantiu-se um resultado puro, por meio de uma pesquisa de natureza descritiva e de abordagem qualitativa. Concluiu-se que as políticas públicas que visam fomentar a representatividade de gênero devem considerar o acúmulo de vulnerabilidades atrelados ao conceito de mulher.

**Palavras-chave:** participação feminina na política; interseccionalidade; representatividade de gênero; acúmulo de vulnerabilidades.

## Abstract

This study analyzes female participation in politics from the perspective of intersectionality, addressing the importance of plurality in gender demands and taking into account ethnic, cultural, social and religious issues, among other aspects related to representativeness. Bibliographical references were used, preferably produced by women, and a pure result was guaranteed by means of a descriptive research with a qualitative approach. The results show that public policies that seek to promote gender representation must consider the accumulation of vulnerabilities associated with the concept of women.

**Keywords:** women's participation in politics; Intersectionality; gender representation; accumulation of vulnerabilities.

---

## Sobre as autoras

Carla Mariana Café Botelho é mestranda em direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: carlamarianacafe@hotmail.com

Jéssica Teles de Almeida é doutoranda em direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). É advogada, professora da Universidade Estadual do Ceará e coordenadora do curso de direito da Faculdade Ieducare (Fied). Pesquisadora do Grupo Ágora (UFC) e membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral (Abradep). E-mail: jessicatelesdealmeida@gmail.com

Artigo recebido em 23 de julho de 2020 e aprovado pelo Conselho Editorial em 7 de agosto de 2020.

## Introdução

Os obstáculos materiais para o exercício de direitos talvez sejam um dos maiores desafios às teorias dos direitos fundamentais, visto que cada país, a partir do seu próprio modelo normativo e da forma como sua soberania se expressa, tem que lidar com dificuldades históricas, políticas, econômicas, jurídicas e sociais e enfrentar dilemas para garantir o “mínimo” de acesso aos direitos que promete assegurar.

O direito participar da política nem sempre foi assegurado para todos(as). A própria formação antiga e moderna das democracias baseia-se na exclusão. Com o decorrer do tempo, o processo de alargamento do sufrágio se consolidou e, atualmente, a maioria dos cidadãos(ãs) parece, pelo menos em tese, possuir “igualdade política”.

Fala-se em tese, pois, não obstante uma igualdade formal, muitos grupos ainda permanecem longe de participar formalmente dos espaços políticos, principalmente nos cargos de representação. É o caso, por exemplo, das mulheres, sobretudo as mulheres negras.

Quanto à evolução e conquista dos direitos das mulheres, foram consideráveis e determinantes as contribuições dos movimentos feministas. Suas reivindicações englobam um conjunto de movimentos de diversas ordens, inclusive políticos, que têm como objetivo comum a igualdade de gênero. Portanto, é importante manter o diálogo entre as fontes no que tange à relação entre feminismo e política.

A esse respeito, desde as manifestações da primeira onda do feminismo, diversas demandas envolveram a participação feminina na política por meio da deliberação pelo direito ao voto das sufragistas.

Há que se destacar, no entanto, que desde as primeiras manifestações, a luta feminista pela conquista dos espaços de poder não se deu de forma homogênea, pois os direitos, quando conquistados, não foram assegurados a todas as mulheres de forma irrestrita.

A não homogeneidade no alcance de direitos se deve ao fato de que as primeiras manifestações feministas foram implementadas por um feminismo liberal, formado por mulheres brancas, cristãs e com poder econômico expressivo. Não havia, portanto, uma preocupação com outros grupos de mulheres, que não pertencessem a esse âmbito social, como as negras, indígenas, islâmicas etc.

Desse modo, esta pesquisa analisa a participação feminina na política sob o prisma da interseccionalidade, isto é, abordando a importância da pluralidade nas demandas de gênero a partir de questões étnicas, culturais, de classe social, religiosas, entre outros aspectos atrelados à representatividade.

A isso se denomina de acumulação de vulnerabilidades, entendendo que a mulher tem outras questões a serem pesadas para além da discriminação de gênero, questões que devem ser consideradas quando se trata da participação feminina na política.

Para isso, subdividiu-se a pesquisa em três tópicos: o primeiro trata da noção de feminismos, como reivindicação feminina plural, mobilizando a noção do acúmulo de vulnerabilidades ao apresentar algumas vertentes feministas e suas peculiaridades. O segundo tópico aborda a maneira pela qual essa interseccionalidade<sup>1</sup> das demandas pode acarretar diferentes impasses na participação da mulher na política.

Por fim, o terceiro tópico analisa os caminhos normativos para uma democracia interseccional.

Para compreender o tema, buscar-se-á investigá-lo por meio de pesquisa bibliográfica, utilizando referências teóricas como livros e artigos científicos, a fim de realizar uma pesquisa pura, de natureza descritiva e de abordagem qualitativa.

Destaca-se ainda que, este estudo balizou seu entendimento preferencialmente em referências bibliográficas femininas, à exceção de alguns textos que abordam conceitos essenciais para a pesquisa.

## **Feminismos e a ideia de acumulação de vulnerabilidades**

As denominadas feministas liberais são o primeiro grupo de mulheres a se unir em manifestações para requerer direitos. Pertencentes à classe média e alta, à época inspiradas pelas noções de Estado e democracia, fomentadas pela Revolução Francesa,

---

1. “A partir das novas ideias e comportamentos trazidos com o movimento feminista, a percepção sobre quem são as mulheres se ampliou, deixou de apenas se remeter à mulher branca, abastada, casada, com filhos, e passou a acatar a humanidade e a feminilidade de mulheres outrora invisíveis: negras, indígenas, pobres, com necessidades especiais, idosas, lésbicas, bissexuais, solteiras, e mesmo as transexuais” (Jesus e Alves, 2012, 12).

reivindicavam que os direitos da Carta de Declaração dos Direitos do Homem fossem aplicáveis a ambos os gêneros. A principal demanda era a extensão do sufrágio para mulheres, o que as fez serem designadas de sufragistas (Coelho e Baptista, 2009).

No Brasil, a líder das sufragistas foi Bertha Lutz<sup>2</sup>, bióloga que teve a possibilidade de estudar no exterior e voltou ao país em 1910, iniciando a luta pelo voto. Mulher branca, filha de um médico e uma enfermeira, fundou a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, fazendo campanha pública pelo voto (Biroli, 2017).

Enquanto ocorriam essas manifestações, as mulheres negras de vários países se dividiam entre raça e gênero, pois, ao mesmo tempo em que as mulheres, homens negros também buscavam o direito ao voto. Como descreve Hooks (2019), o voto dos homens negros foi conquistado antes, o que se configura como postura mais sexista do que racista.

Assim, o feminismo negro surge em meio a essa inquietude vivida por esse grupo, que se vê diante da falta de representação dentro do movimento feminista e do movimento negro, pois ambos não eram capazes de representá-las completamente e tirá-las dessa situação de opressão, o que demonstrava a necessidade de um movimento que acolhesse as demandas da mulher negra de forma específica, pois havia particularidades na história dessas mulheres (Araújo, 2001).

Nesse sentido, por volta da década de 1990, na terceira onda feminista, reconhece-se que não havia homogeneidade no discurso do movimento, visto que havia mulheres de várias etnias, classes, crenças, orientações sexuais e raças, com um ideal em comum: a luta pela igualdade de gênero.

Neste período surge também o feminismo islâmico, que defende o uso da religião como mecanismo de luta para alcançar a igualdade de gênero, de modo que a reinterpretação dos escritos islâmicos sagrados é a principal forma de tentar obter esse resultado.

Esse movimento adveio de as mulheres islâmicas também não se sentirem representadas pelo feminismo ocidental e cristão, que defendia que o *Corão* era incompatível com os ideais dos direitos humanos, devido a passagens como a do capítulo 4, verso 34,

---

2. Bertha Lutz é apontada como responsável pela produção do abaixo-assinado que foi levado ao senado pedindo a aprovação do Projeto de Lei, de autoria do Senador Juvenal Lamartine, que dava o direito de voto às mulheres (Biroli, 2017).

segundo a qual o marido podia agredir sua esposa em caso de desobediência (Lara, 2014).

Mas, para as feministas islâmicas, a reivindicação de seus direitos se baseava em uma reinterpretação das fontes do direito islâmico para afirmar a igualdade de direitos entre os homens e as mulheres, já que o erro estaria em analisar o texto sob uma perspectiva masculina que nunca considerou a opinião das mulheres islâmicas.

Logo, defender uma laicização do feminismo, ou mesmo uma cristologia feminista, não seria o meio mais efetivo de garantir a igualdade de gênero no mundo oriental e islâmico. A mudança deveria vir por outro caminho. Por isso a necessidade de uma vertente feminista que não resultasse em discriminação religiosa e cultural.

Nesse contexto, as feministas islâmicas criticam a ideia de direitos humanos internacionais das mulheres, estabelecidos por meio de tratados e convenções, pois julgarem esses ideais islamofóbicos e os criticam com base na “rejeição da hegemonia cultural ocidental, da urgência de autossuficiência ideológica e cultural e da proteção da autenticidade cultural” (Lara, 2014, 5).

O feminismo indígena, do mesmo modo, também possui demandas específicas, como as questões relacionadas à saúde da mulher indígena, que vão desde a falta de postos e medicamentos nas aldeias até a necessidade de tratamento ginecológico. Além disso, as mulheres afirmam não se satisfazer com a obrigatoriedade de parirem na cidade e não em seu meio, bem como requerem que o parto seja realizado de acordo com seus costumes (Dutra e Mayorga, 2019).

Ademais, persistem questões históricas que as prejudicaram de maneira massiva, devido à violação de direitos perpetrada pelos homens brancos, fazendeiros e escravocratas que as exploraram desde o primeiro contato, além da discriminação religiosa e das imposições da Igreja Católica, que acarretaram genocídios, estupros e violências diversas (Dutra e Mayorga, 2019).

Essa realidade se mantém por diversos motivos, como a disputas de terras, a exploração de recursos naturais em seus territórios, entre outros. No caso das mulheres, tal violência se torna ainda mais prejudicial por sofrerem com as questões relacionadas à discriminação de gênero, que ocorre também na relação entre os próprios índios. Logo, pode-se notar que as demandas sociais das mulheres indígenas possuem condições muito peculiares que um feminismo que se pretende universalizante não é capaz de abarcar.

Isso se repete nas demandas de gênero que se referem à identidade sexual, a exemplo do que ocorre no transfeminismo e no feminismo *Queer*<sup>3</sup>. O primeiro pauta suas demandas numa crítica ao cissexismo ou dimorfismo, entendendo que, tanto existem categorias distintas do sexo, como a categoria “mulher” não está restrita àquelas com “órgãos genitais femininos externos e internos (vagina e útero), ou ainda as que engravidam” (Jesus e Alves, 2012, 14).

Já o segundo está ligado à ideia da necessidade de um espaço no feminismo para entender que as categorias de orientação sexual e identidade de gênero são uma construção social, de modo que não existem papéis pré-estabelecidos para cada indivíduo, mas sim uma imposição. Suas demandas estão relacionadas às minorias sexuais, a exemplo das bissexuais, lésbicas, transexuais, transgêneros etc. (Louro, 2001).

A importância destas duas ramificações advém também do questionamento sobre quem poderia participar das medidas implementadas para participação feminina na política, visto que a Lei das Eleições, ao dispor de cotas para candidaturas, leva em consideração o sexo e não o gênero<sup>4</sup> (Brasil, 1997). Essa questão, contudo, foi pacificada pelo Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, 2018) que, em 2018, passou a considerar o gênero como elemento determinante no preenchimento das cotas, exigindo, tão somente, o registro do nome social no cadastro eleitoral (Almeida e Machado, 2019).

Adotou-se o termo “feminismo” no plural, de modo a se referir às diversas vertentes que podem estar relacionadas com as reivindicações de igualdade de gênero. Assim, passa-se a denominar de “feminismos” a expressão cujo cunho é representar uma não universalização do conceito de mulher.

---

3. “Significa colocar-se contra a normalização – venha ela de onde vier. Seu alvo mais imediato de oposição é, certamente, a heteronormatividade compulsória da sociedade; mas não escaparia de sua crítica a normalização e a estabilidade propostas pela política de identidade do movimento homossexual dominante” (Louro, 2001, 546).

4. “Art. 16. Até vinte dias antes da data das eleições, os Tribunais Regionais Eleitorais enviarão ao Tribunal Superior Eleitoral, para fins de centralização e divulgação de dados, a relação dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, da qual constará obrigatoriamente a referência ao sexo e ao cargo a que concorrem” (Brasil, 1997).

A necessidade de fazer essas distinções vem justamente de existirem singularidades na postura feminina que não podem ser reduzidas à caracterização de gênero, além do fato de que as vulnerabilidades geram demandas específicas e peculiares a cada grupo, demandas que não podem ser atendidas sem que se conceda lugar de fala aos próprios grupos. A isso se denomina “acúmulo de vulnerabilidades” ou caráter acumulativo de desigualdades (Santos, 2014).

Sem considerar que as desigualdades se acumulam, não é possível tratar de igualdade de gênero, pois deve-se ter em conta os outros fatores que geram vulnerabilidades aos grupos de mulheres, o que uma noção eurocêntrica e universal do feminismo não faz. Como afirma Santos:

O feminismo eurocêntrico aceitou a ideia de incomensurabilidade, concentrando-se exclusivamente na desigualdade de gênero, como se as outras formas de desigualdade não a codificassem. Ao fazer isso, ela contribuiu para essencializar a mulher e, assim, esconder as enormes desigualdades entre as mulheres. Ao focalizar a natureza cumulativa das desigualdades, o feminismo pós-colonial se afasta da tradição crítica eurocêntrica e dá ao estado intercultural e plurinacional seu sentido descolonizante e anticapitalista mais profundo<sup>5</sup>. (Santos, 2014, 294, tradução nossa)

Entende-se que as diversidades são somadas e, em consequência, também o são as vulnerabilidades. Uma mulher negra e pobre, por exemplo, acumula a discriminação racial com a de gênero e a de classe, sendo triplamente mais vulnerável que um homem branco rico.

Essas vulnerabilidades somadas acarretam a falta de representatividade de uma atuação feminina que se pretende universalizante. Por isso é necessário que haja participação expressiva da mulher no espaço público, principalmente na atividade política.

---

5. “El feminismo eurocéntrico aceptó la idea de inconmensurabilidad al centrarse exclusivamente en la desigualdad de género, como si las otras formas de desigualdad no la codeterminasen. Al hacerlo, contribuyó a esencializar el ser mujer y, de ese modo, a ocultar las enormes desigualdades entre las mujeres. Al centrarse en el carácter acumulativo de las desigualdades, el feminismo poscolonial se aparta de la tradición crítica eurocéntrica y confiere al Estado intercultural y plurinacional su sentido descolonizador y anticapitalista más profundo”.

É importante registrar que o termo interseccionalidade foi detectado pela primeira vez em 1989, no texto da jurista Kimberlé W. Crenshaw (1989), referindo-se à forma de as relações de poder de raça, sexo e classe se inter-relacionarem. Com participação expressiva quer-se dizer que não basta uma participação igualitária em número de mulheres na política, ou seja, meramente quantitativa, mas que é necessário haver qualidade nos discursos empregados, entendida como a capacidade de levar em consideração as peculiaridades das demandas, que são distintas de acordo com o contexto em que a mulher se insere.

### **Participação da mulher na política**

Antes de apresentar a questão da participação interseccional das mulheres na política é preciso tratar da própria representatividade feminina, pois levar em consideração apenas a discriminação de gênero sem as demais vulnerabilidades torna a situação ainda mais precária, haja vista a masculinização do espaço público.

Esse cenário ocorre pois, historicamente, a mulher se resguardava ao meio privado, por se tratar do ambiente de serviços domésticos, do cuidar da casa e dos filhos. Aos homens, destinava-se o espaço de fala da vida pública, o trabalho, a política etc., o que gerou, por consequência, o atual cenário político masculinizado (Andrade, 2005).

Por isso, é necessário primeiramente redefinir essas fronteiras entre público e privado, levando os homens para as atividades do espaço doméstico e fazendo com que as mulheres alcancem o ambiente externo ao espaço familiar, para que consigam paulatinamente atingir os cargos públicos e as representações políticas (Biroli, 2017).

No âmbito internacional, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw, da sigla em inglês), de 1979, surge como mecanismo que tenta romper essa dualidade, requerendo a participação de mulheres no espaço público ao obrigar que seus signatários empreendam esforços para que elas possuam direito de votar, ser eleitas ou até indicadas à cargos políticos (Prá, 2014).

A América Latina foi a primeira região em que todos os países aderiram à esse documento, acarretando a indicação de várias mulheres ao cargo de Chefe do Executivo Federal, o que foi,

inclusive, alcançado por algumas delas, como Michelle Bachelet, no Chile, Cristina Kirchner, na Argentina, Laura Chinchilla, na Costa Rica, e Dilma Rousseff, no Brasil (Prá, 2014).

Mas o Brasil segue como um dos países com pior índice de empoderamento político feminino, ocupando a 141<sup>o</sup> posição entre 192 países no ranking mundial calculado a partir de março de 2020 (Inter-Parliamentary Union, 2020). Esse cenário ocorre não por falta de políticas para incentivar a participação feminina na política, mas por falta de efetividade<sup>6</sup> prática das medidas implementadas.

Um exemplo dessas medidas é a adoção da reserva de gênero implantada no Brasil pela Lei das Eleições<sup>7</sup>, que foi criada sob influência de documentos internacionais (Brasil, 1997). Destaca-se, inclusive, que a porcentagem da Plataforma de Ação de Beijing (1995), que focou na representação parlamentar feminina, é a mesma que a descrita anteriormente, a qual seria indicada como a proporção percentual mínima necessária para formar uma “massa crítica” capaz de incidir sobre decisões políticas (Prá, 2014).

Além da cota de 30% da Lei 12.034/2009, também foram criadas outras medidas, como um percentual mínimo de 10% para o tempo de propaganda partidária das mulheres, bem como a destinação de 5% dos recursos do fundo partidário para criar e manter medidas de promoção e difusão da participação feminina na política (Brasil, 2009).

O problema, no entanto, está no fato de que muitos partidos acabam fraudando o processo de registro de candidatura, pois

- 
6. As legislações álibis são um dos fatores que geram essa falta de efetividade prática. Elas sempre encontram terreno fértil quando há uma comocção pública, ocasião em que o Estado reage apresentando uma proposta legislativa para acalmar os ânimos e tranquilizar o público (Neves, 2007). Nesse contexto, muitas normas sobre a participação feminina na política são implementadas para satisfazer as expectativas dos cidadãos, ou para evitar pressões políticas, e acabam por ser descumpridas na prática.
  7. “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: [...] 3.<sup>o</sup> 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” (Brasil, 1997).

na realidade as mulheres não participam da disputa pelo pleito. São apenas indicações fictícias, as denominadas “laranjas”.

Assim, uma lista contendo nomes de mulheres é criada apenas para atender a cota de 30%. Ademais, não se trata de uma fraude que ocorre apenas no registro da candidatura, mas também após o pleito, haja vista que geralmente não se realizam campanhas, nem votos são direcionados às candidatas, assim como não são identificados gastos com o processo eleitoral, apresentando-se, muitas vezes, uma prestação de contas zerada (Gomes, 2019).

O Tribunal Superior Eleitoral, a respeito do tema, entende que a conduta afronta o princípio da isonomia eleitoral entre homens e mulheres, previsto no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 (Brasil, 1997). Mas, apesar dos esforços em fazer com que a lei tenha cumprimento efetivo, as medidas apresentam retrocessos no cenário político hodierno, como apontam as pesquisas sobre o tema (Almeida e Machado, 2019).

Na contramão das legislações vigentes, existem ainda medidas que se levantam contra a participação feminina na política, como é o caso do Projeto de Lei 1.256/2019, que defende a revogação da reserva de 30% de vagas para mulheres.

Outro exemplo é a anistia concedida aos partidos que não investiram o mínimo necessário na participação feminina, perdão sancionado pelo presidente da República Jair Bolsonaro por meio da Lei 13.831, de 17 de maio de 2019, norma que alterou a Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), acrescentando o seguinte trecho:

Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade. (Brasil, 2019)

Mas, como abordado no tópico anterior, este não é o único desafio encontrado pelas mulheres que pretendem se inserir na política, mesmo quando se trata do feminismo no singular, já que o termo não acomoda as experiências de várias mulheres. Desse modo, no aspecto político, existem impactos diferentes na falta de representação

feminina, a depender das questões que dividem os grupos de mulheres. As desigualdades são distintas para cada um deles.

Nesse sentido, pode-se dizer que a teoria política não é apenas masculinista, mas também racista, classista e androcêntrica, apesar de os cientistas políticos quererem apresentá-la como neutra. A suposta neutralidade, na verdade, tende a excluir questões essenciais do debate político (Biroli, 2017). Essa também é visão crítica do direito (Flores, 2010).

Assim, é preciso observar todas as vertentes do feminismo e suas reivindicações no cenário político. Um feminismo liberal, por exemplo, não tem as mesmas demandas do feminismo negro, indígena ou islâmico. Além disso, quando se fala de representatividade feminina, não é apenas a presença de uma mulher nos espaços de poder que fará com que a igualdade de gênero seja alcançada em todos os grupos sociais existentes.

Logo, é preciso participação expressiva da mulher na política, de forma que atenda aos diversos grupos sociais existentes e que trate de demandas de gênero atreladas a outros fatores discriminatórios, os quais geram outras vulnerabilidades e, por conseguinte, mais dificuldade para alcançar a igualdade, como as questões étnicas, culturais, de classe social etc.

Para que as diversas formas de feminismos possam ser bem representadas, é preciso que a participação política feminina não seja restringida a cargos executivos. Em vez disso, a participação deve se estender ao legislativo, principalmente devido ao sistema proporcional que, em tese, deve contribuir para melhorar a participação de minorias.

O cenário político atual demanda, após a implementação das medidas existentes, que as mulheres possuam representação efetiva, e não meramente simbólica, no espaço público. Desse modo, deve-se evitar a candidatura de mulheres “laranjas”, que apenas exercem funções para cumprir a cota de 30% de participação feminina, exigida no art. 10, parágrafo 3º da Lei das Eleições (Brasil, 1997).

Logo, quando se fala de participação feminina na política, não se deve levar em consideração apenas o exercício de direitos políticos por mulheres, mas também as diversas formas de discriminação que se somam aos problemas de gênero.

Assim, a voz de uma mulher branca, de classe alta, conforme o feminismo liberal de primeira onda, não foi e ainda não é capaz de

refletir as lutas das mulheres indígenas, negras, islâmicas e LGBTQ+ que precisam ter suas próprias representações, haja vista que estão em condição de dupla vulnerabilidade, isso é, não são atingidas somente pela desigualdade de gênero.

### **Medidas para uma democracia interseccional: a inclusão**

O olhar interseccional permitiu perceber que o feminismo tradicional excluiu a realidade das mulheres negras de sua agenda política e jurídica, além de constatar o machismo estrutural do movimento negro (Hooks, 2019).

Passou-se a notar um desafio político na consideração desses dois fenômenos ativistas. Os relatórios brasileiros enviados ao Comitê Internacional da Cedaw têm sido muito importantes para o desenvolvimento das pesquisas, pois têm permitido avaliar que a pauta por mais igualdade entre os gêneros na política não se trata de uma reivindicação difusa e verborrágica dos movimentos sociais e feministas, mas sim de pleitos que têm nos direitos formais (Cedaw e Constituição de 1988), reconhecidos pelo Estado brasileiro nos relatórios analisados, o ponto de partida para a reivindicação legítima dessa igualdade.

O modelo brasileiro de proteção jurídica à participação política da mulher é o conjunto de normas cuja finalidade é proteger e fomentar a participação política desse grupo (direito-meio) com a finalidade de alcançar mais igualdade (direito-fim) entre os gêneros no âmbito político-eleitoral (Almeida, 2018).

Há mais de 80 anos, a subalternidade das mulheres dentro dos partidos políticos é notada e constatada, até mesmo no primeiro e único partido de cunho antirracista (Frente Negra Brasileira).

No Brasil, após as eleições de 2018, as mulheres passaram a ocupar 15% dos espaços formais de poder (Brasil, 2018). Em relação às mulheres que se declaram pretas ou pardas, na câmara elas são apenas 2,5% e, no Senado, 1,2% (Boldrini, 2019).

O art. 93-A da Lei Geral das Eleições se trata de uma norma cuja finalidade é, através dos meios de comunicação em massa (rádio e televisão), incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, assim como o esclarecer os cidadãos das regras de funcionamento do sistema eleitoral brasileiro. Essa ação surgiu apenas em 2017, com a Lei 13.488, de 2017, que introduziu

no Direito Eleitoral positivo essa preocupação com a participação política da população negra.

Pensar em um modelo de democracia interseccional exige postura crítica que considere não haver, ainda, igualdade participativa entre todos, para, então, poder fomentá-la.

A igualdade não é um dado, mas um construto, e a adoção da democracia enseja a assunção, por suas instituições políticas, da responsabilidade de promovê-la. A democracia é também um sistema eminentemente de direitos e somente ela tem condições efetivas de garantir níveis elevados de igualdade política. Essa proposta de igualdade relaciona-se ao fato de que todos os cidadãos e cidadãs são considerados igualmente capazes de participarem do governo do seu Estado, sem qualquer discriminação (Dahl, 2001).

## **Conclusão**

Ante o raciocínio exposto, pode-se concluir que existem dificuldades para a participação feminina na política e, além disso, que há uma pluralidade envolvida no conceito de mulher.

Para demonstrar essa pluralidade foram elencadas diversas ramificações do feminismo, que correspondem a uma demonstração não taxativa da quantidade de variações que um contexto social pode conter.

Nesse aspecto, também foram abordadas essas variações, que correspondem não só a diferenças, mas também a um acúmulo de vulnerabilidades, pois a questão da desigualdade de gênero soma-se a outras formas de discriminação, como a étnica, de classe, religiosa, de identidade sexual etc.

Além disso, também tratou-se da questão da discriminação de gênero em si quanto à participação da mulher na política, a partir da ideia de separação entre a esfera público e privada.

Posteriormente, também foram elencadas as medidas que estão sendo implementadas visando a igualdade de gênero, como a utilização de cotas. Essas são medidas de âmbito internacional, como se observa nos citados documentos internacionais.

Mas, apesar destas iniciativas, para que as diversas formas de feminismos possam ser bem representadas, viu-se que é preciso que a participação política feminina não seja restringida a cargos executivos. Em vez disso, a participação deve se estender também

ao legislativo, principalmente devido ao sistema proporcional, que, em tese, contribui para maior participação de minorias.

Essa participação plural e singularizada só é possível se utilizadas outras medidas além da cota para mulheres, pois as políticas públicas voltadas para elas em geral não são capazes de resolver as outras demandas sociais atreladas à condição da mulher.

O caminho para uma democracia que funcione, ou seja, para uma democracia diversa e plural, passa pelo próprio sistema normativo, que precisa reconhecer a necessidade de incentivar a inclusão de grupos sub-representados politicamente. Em suma, passa pelo reconhecimento e aperfeiçoamento do próprio direito de a mulher estar na política.

## Referências

- ALMEIDA, J. T. (2018). *A proteção jurídica da participação política da mulher: fundamentos teóricos, aspectos jurídicos e propostas normativas para o fortalecimento do modelo brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.
- ALMEIDA, J. T.; MACHADO, R. C. R. (2019). Participação política: direito humano da mulher entre o público e o privado. *Revista Conhecer*, vol. 9, n. 22, p. 154-69.
- ANDRADE, V. R. P. (2005). A soberania patriarcal: o sistema de justiça criminal no tratamento da violência sexual contra a mulher. *Seqüência*, vol. 26, n. 17, p. 72-102. Disponível em: [<https://bit.ly/3fXTHrE>]. Acesso em: 4 fev. 2020.
- ARAÚJO, C. (2001). Marxismo, feminismo e o enfoque de gênero. *Crítica Marxista*, n. 11, p. 65-71.
- BIROLI, F. (2017). Teorias feministas da política, empiria e normatividade. *Lua Nova*, n. 102, p. 173-210. Disponível em: [<https://bit.ly/3akK8lo>]. Acesso em: 22 fev. 2020.
- BOLDRINI, A. (2019). *Bancada negra no Congresso é sub-representada em postos de comando*. Disponível em: [<https://bit.ly/33YzzUe>]. Acesso em: 25 maio 2020.
- BRASIL. (1997). Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/30TdR1N>]. Acesso em: 3 maio 2020.
- \_\_\_\_\_. (2009). Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/2XYq03Q>]. Acesso em: 20 abr. 2020.

- \_\_\_\_\_. (2019). Lei nº 13.831, de 17 de maio de 2019. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<https://bit.ly/3kHyF4h>]. Acesso em: 20 abr. 2020.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. (2018). *Mulheres ainda são minoria de candidatas nas eleições brasileiras*. Disponível em: [<https://bit.ly/2DPtPBn>]. Acesso em: 13 fev. 2020.
- COELHO, L. M.; BAPTISTA, M. (2009). A história da inserção política da mulher no Brasil: uma trajetória do espaço privado ao público. *Revista Psicologia Política*, vol. 9, n. 17, p. 85-99.
- CRENSHAW, K. W. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of discrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1989, n. 1, p. 139-67.
- DAHL, R. A. (2001). *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília, DF: Editora UnB.
- DUTRA, J. C. O.; MAYORGA, C. (2019). Mulheres indígenas em movimentos: possíveis Articulações entre Gênero e Política 1. *Psicologia: Ciência e Profissão*, vol. 39, p. 113-29. Disponível em: [<https://bit.ly/2PSkhIh>]. Acesso em: 3 abr. 2020.
- FLORES, J. H. (2010). La construcción de las garantías. Hacia una concepción anti-patriarcal de la libertad e la igualdad. In: IKAWA, D.; et al. *Igualdade, diferença e direitos humanos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- GOMES, J. J. (2019). *Direito Eleitoral*. 15. ed. São Paulo: Atlas.
- HOOKS, B. (2019). *E eu não sou uma mulher?* Mulheres negras e feminismo. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION. (2020). *Monthly ranking of women in national parliaments*. Disponível em: [<https://bit.ly/33XLMYY>]. Acesso em: 3 maio 2020.
- JESUS, J. G.; ALVES, H. (2012). Feminismo transgênero e movimentos de mulheres transexuais. *Revista Cronos*, vol. 11, n. 2, p. 8-19.
- LARA, L. M. (2014). A reforma nos direitos das mulheres islâmicas como desafio ao universalismo e ao relativismo dos direitos humanos. *Educação e Cidadania*, n. 16. p. 4-12
- LOURO, G. L. (2001). Teoria *queer*: uma política pós-identitária para a educação. *Revista Estudos Feministas*, vol. 9, n. 2, p. 541-53. Disponível em: [<https://bit.ly/3aoPgF3>]. Acesso em: 3 abr. 2020.
- NEVES, M. (2007). *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes.
- PRÁ, J. R. (2014). Mulheres, direitos políticos, gênero e feminismo. *Cadernos Pagu*, n. 43, p. 169-96. Disponível em: [<https://bit.ly/3iGxWhI>]. Acesso em: 4 fev. 2020.
- SANTOS, B. S. (2014). La refundación del Estado en América Latina. In: CORAGGIO, J. L.; LAVILLE, J.-L. (orgs.). *Reinventar la izquierda en el siglo XXI: hacia un diálogo Norte-Sur*. Quito: IaeN.



# A liberdade de expressão na propaganda eleitoral brasileira

**Helen Benites Bassan**

## Resumo

Este artigo tem como escopo abordar o princípio fundamental da liberdade de expressão, percorrendo sua evolução histórica, tratando sobre a relação entre liberdade de expressão e manifestação do pensamento e discorrendo sobre sua inserção na rede mundial de computadores, o que envolve enfrentar as dificuldades da relação entre a liberdade de expressão e as *fake news*. Posteriormente, o tema será estudado em relação à propaganda eleitoral propriamente dita e à responsabilização no âmbito civil da propagação de propaganda ilegal ou irregular.

**Palavras-chave:** liberdade de expressão; internet; propaganda eleitoral; Lei das Eleições; responsabilidade civil.

## Abstract

This article addresses the fundamental principle of freedom of speech, its historical evolution and insertion after the digital revolution, involving the difficulties faced between freedom of speech and fake news. Then, electoral propaganda and the responsibility of disseminating illegal or irregular propaganda-related content is discussed.

**Keywords:** freedom of speech; internet; electoral propaganda; Election Law; civil responsibility.

Artigo recebido em 5 de junho 2020 e aprovado pelo Conselho Editorial em 10 de junho de 2020.

---

## Sobre a autora

Bacharel em direito do Centro Universitário UniDomBosco, Curitiba, Paraná.  
E-mail: helen.bassan@hotmail.com

## Introdução

O objetivo dessa pesquisa é abordar a extensão do direito à liberdade de expressão no âmbito da propaganda eleitoral brasileira, com ênfase nos meios eletrônicos de comunicação, em especial, a internet.

Quando se discorre acerca da liberdade de expressão, é preciso elencar todas suas vertentes, demonstrar os principais aspectos e sua evolução histórica, a fim de compreender sua inserção no direito eleitoral, mais precisamente na propaganda eleitoral brasileira.

Para analisar a liberdade de expressão será necessário transpassar sua evolução histórica, de suma importância para entender corretamente seu surgimento e modificação até alcançar o status que possui atualmente. Assim, perpassa-se pelos princípios que regem a propaganda eleitoral, de acordo com a análise da doutrina pátria.

Sobre a propaganda eleitoral brasileira, pode-se verificar que existem diversos meios de divulgação, em especial na seara da internet, na qual se enfrentam diversas dificuldades, por exemplo as *fake news* e a possibilidade de anonimato de quem transmite a informação.

Aborda-se, também, a possibilidade de responsabilização daquele que faz propaganda eleitoral considerada irregular ou ilícita pela legislação pertinente.

Desta feita, a justificativa desta pesquisa está fundada na facilidade da disseminação de notícias eleitorais na rede mundial de computadores que, não raras vezes, não possuem bases idôneas e verossímeis.

## Desenvolvimento

### ***Evolução histórica no âmbito brasileiro: direito fundamental à liberdade de expressão***

Quando se aborda o tema, é impossível não notar que a liberdade de expressão é uma espécie de direito fundamental.

Primeiramente, cumpre discorrer sobre o que são os direitos fundamentais. Nas palavras de George Marmelstein, direitos fundamentais “são valores básicos para uma vida digna em sociedade” que “são dotados de algumas características que facilitam extremamente a sua proteção”. O autor elenca, para tanto, três pontos

aplicados no Brasil, quais sejam: a) que possuem aplicação imediata; b) que são cláusulas pétreas; e c) que possuem hierarquia constitucional (Marmelstein, 2014, 15).

Em vista dessa breve conceituação sobre direitos fundamentais, abordar-se-á a liberdade de expressão, norte deste trabalho.

A liberdade de expressão está em todas as ações do ser humano, permitindo que ele escolha uma religião ou uma posição política, por exemplo, sem sofrer qualquer tipo de censura.

À guisa de introdução, a história da liberdade de expressão foi trazida por Pinto Ferreira:

Essa liberdade surgiu inicialmente no povo inglês. Já no século XIII, exatamente em 1275, a Lei *De Scandalis Magnatum* punia os trovadores e inventadores de contos que difamavam os senhores feudais. Com a difusão da imprensa, Henrique VIII publicou um índice de obras proibidas, só permitindo a sua impressão mediante licença prévia. Em 1597 Elizabeth I reuniu toda essa legislação e criou a *Court of Star Chamber*, cujo objetivo era impedir as críticas contra a realeza. Em 1644 surge a obra de John Milton intitulada *Discurso pela liberdade (Aeropagítica, a Speech for the Liberty on Unlicensed Printing)*. (Ferreira, 2001, 122)

Como se nota, a liberdade de expressão ameaçava os líderes, que tentavam restringi-la ao máximo. Punir a manifestação do pensamento foi a forma mais fácil que encontraram para afastar esta ameaça.

Ainda versando sobre seu surgimento em 1776, com o advento da Declaração de Direitos da Virgínia, afirmou-se que a liberdade de expressão “é um dos grandes baluartes da liberdade e jamais poderá ser restringida senão por um governo despótico”. A Declaração de Direito da França de 1789, por sua vez, em seu art. 11, perpetrava que é “um dos direitos mais preciosos do homem”. Ainda, a Constituição da República norte-americana tratou do assunto utilizando o título *Freedom of Speech, or the Press*, isto é, “Liberdade de expressão ou da imprensa” (Ferreira, 2001, 122).

Analisando a trajetória constitucional brasileira quanto à liberdade de expressão, verifica-se que sua primeira abordagem ocorreu na Carta Imperial de 1824, no art. 179, IV (Sarlet *et al.*, 2014, 451), o qual concedia às pessoas liberdade de se comunicar e expor seus

pensamentos, desde que não cometessem abusos. Nestes casos o indivíduo seria punido (Brasil, 1824).

Posteriormente, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 também previu a liberdade de expressão. Conforme o art. 72, §12:

Em qualquer assumpto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependencia de censura, respondendo cada um pelos abusos que commetter, nos casos e pela fórma que a lei determinar. Não é permittido o anonymato. (Brasil, 1891)

Uma das inovações foi surgimento da vedação ao anonimato, não previsto anteriormente.

Com o advento da Constituição da República de 1934, a liberdade de expressão passou a ser tratada no art. 113, 9, que alterou ainda mais seu texto, incluindo a partir de então a censura a espetáculos e diversões públicas, introduzindo o direito de resposta ao ofendido e proibindo a realização de propaganda de guerra ou processos violentos com o intuito de perturbar a ordem pública ou social (Ferreira, 2001, 123).

Quando da elaboração da Constituição da República de 1937, em razão da atuação autoritária do governo brasileiro a liberdade de expressão sofreu diversas restrições, com limitações impostas no art. 122, 15 (Ferreira, 2001, 123).

Promulgada a Constituição de 1946, em tempos de lembrança da democracia vivida em 1934, a liberdade de expressão perdeu suas restrições, salvo quando as propagandas tivessem cunho preconceituoso, fosse por raça ou classe social. É o que se extrai do art. 141-A, § 5 da Constituição de 1946 (Ferreira, 2001, 123).

A Constituição da República de 1967, alterada pela Emenda Constitucional (EC) 01/1969 de 30 de outubro, em seu art. 153, § 8, manteve o livre exercício da liberdade de expressão, acrescentando vedações a propagandas que fossem contra o governo ou contra a moral e os bons costumes (Sarlet *et al.*, 2014, 452).

Em 1988, quando da criação da Constituição da República vigente atualmente no ordenamento jurídico brasileiro, abordou-se novamente a liberdade de expressão (MARMELSTEIN, 2014, 124), que foi inserida no rol dos princípios fundamentais, conforme art. 5, IV da Constituição de 1988. *In verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato. (Brasil, 1988)

No entanto, mesmo que já definido como cláusula pétrea, o legislador, temerário ante a possibilidade de novas mitigações deste direito, incluiu-o em diversos outros artigos e incisos da Carta Magna, uma vez que o Brasil acabara de viver um regime militar que reprimira a liberdade. Este foi, assim, o meio encontrado para assegurar a permanência deste princípio na legislação brasileira (Marmelstein, 2014, 124).

A exemplo do exposto anteriormente, cite-se o inciso subsequente do art. 5º da Constituição, que complementa o princípio da liberdade de expressão propriamente dito. *In verbis*: “Art. 5. V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além de indenização por dano material, moral ou à imagem” (Brasil, 1988).

Assim sendo, é possível afirmar que, apesar do advento de diversas constituições que ora a mitigaram, ampliaram ou modificaram, a liberdade de expressão sempre esteve assegurada (Sarlet *et al.*, 2014, 454).

Desta forma, faz-se necessário explicar a liberdade de expressão em si dentro do ordenamento jurídico e como ela se aplica ao direito eleitoral brasileiro.

### ***Liberdade de expressão e manifestação do pensamento***

Como já mencionado, a liberdade de expressão é uma espécie de direito fundamental, responsável pelo surgimento de outras espécies de liberdades, e que proporciona ao ser humano a possibilidade de expor suas ideias, ideais, pensamentos, sentimentos, emoções, e tudo o que desejar, podendo, ainda, opinar sobre qualquer assunto.

Para compreender melhor a liberdade de expressão, podemos citar um conceito exposto por Sarlet *et al.*: “a liberdade de expressão consiste, mais precisamente, na liberdade de exprimir opiniões, portanto, juízos de valor a respeito de fatos, ideias, portanto, juízos de valores sobre opiniões de terceiros, etc.” (2014, 457). Disso,

se extrai que a liberdade de expressão é a principal fonte dos outros tipos de liberdades.

A liberdade de expressão é um direito fundamental de aplicabilidade imediata, sendo considerada uma proteção eterna, nos moldes da Constituição de 1988 (Coelho, 2016, 33). Além disso, sabe-se que a liberdade de expressão surgiu para que todo indivíduo pudesse pensar criticamente e desenvolver argumentos para que suas vontades fossem consideradas (Marmelstein, 2014, 123).

Ao utilizar a terminologia “liberdade de expressão”, necessário se faz saber que este termo deriva da “liberdade de pensamento”, nomenclatura adotada pela Constituição, em seu art. 5, IV. Porém, em que pese não constar “liberdade de expressão” no artigo supra da Carta Magna, utilizar o termo não é incorreto, visto que essa expressão engloba todos os tipos de liberdades (Sarlet *et al.*, 2014, 455).

A título de exemplo, em um dos pontos nos quais a Constituição complementa a liberdade de expressão, não há menção à expressão “liberdade de expressão”, conforme exposto a seguir: “Art. 206. II- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” (Sarlet *et al.*, 2014, 455).

O legislador, ao elaborar a Constituição de 1988, se preocupou em mencionar a liberdade de se expressar, em razão do trauma sofrido durante o regime militar que, quando implantado no Brasil, fez com que tudo fosse censurado (Marmelstein, 2014, 124).

A liberdade do pensamento, para Dória, “é o direito de exprimir, por qualquer forma, o que se pense por ciência, religião, arte, ou o que for” (Dória, 1960, 602, apud Silva, 2015, 243). Essa liberdade é a mais abrangente possível, pois se trata da liberdade de manifestação do pensamento, seja ele apenas uma ideia no subconsciente ou exteriorizado por meio da fala ou ações (Silva, 2015, 243).

O autor Manuel Gonçalves Ferreira Filho explica que a liberdade de manifestação de pensamento e a liberdade de consciência se dividem da seguinte forma: a liberdade de consciência se relaciona ao pensamento; é uma vontade do foro íntimo, antes mesmo de ser expressado, na qual a pessoa é livre para pensar da forma que quiser, sem restrições ao seu pensamento. Já a liberdade de manifestação do pensamento é expressa, seja com palavras ou ações, e possui um caráter social valioso, devendo ser protegida ao mesmo tempo em que se faz necessário tentar impedir que essa ela cause danos à sociedade (Ferreira Filho, 2007, 299).

A Constituição da República de 1988 traz em seu art. 5, VIII, que “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei”. Este artigo faz parte da liberdade de pensamento, e parte de tantas outras liberdades, pois tem o intuito de resguardar o direito de liberdade do indivíduo (Ferreira Filho, 2007, 299-300).

### **A liberdade de expressão dentro da rede mundial de computadores – internet**

Esboçadas algumas ideias necessárias para compreender melhor o direito fundamental à liberdade de expressão, mister se faz traçar seus desdobramentos na atual era digital que permeia o direito.

O surgimento histórico da era digital ocorreu em 1969 a partir de um projeto militar realizado pela Arpanet (*Advanced Research Projects Agency Network*), agência de projetos avançados do departamento de defesa norte-americano, com o intuito de frear os ataques russos, que sempre os deixavam sem comunicação. No entanto, apenas em 1989 o conhecido “www” (*World Wide Web*) passou a ser desenvolvido e usado universalmente. Esse projeto recebeu contribuição financeira dos Estados Unidos, que tinha interesse em desenvolver um meio de comunicação, que não fosse interrompido, mesmo se houvesse conflito bélico (Tomizawa, 2008, 25).

A partir disso, criando a era do ciberespaço, a internet tem sido aperfeiçoada e utilizada como meio de possibilitar que as pessoas expressem sua opinião de forma livre, mesmo que sob o manto do anonimato. Segundo Ferrigolo:

Questão que persiste é a indefinição quanto à internet, se é um meio de comunicação impresso – como, por exemplo, jornais, revistas e livros – e, assim estaria livre de qualquer censura prévia e de qualquer controle governamental; ou se a internet é um veículo como a televisão, por exemplo, e, nesse caso, sujeita ao controle estatal e a critérios de auto-regulamentação. Outro ponto a considerar é que a internet não tem dono, pertence tão somente ao patrimônio do público que utiliza, através de seus computadores interligados. (Ferrigolo, 2005, 127 apud Fastino e Fuller, 2018, 122)

É possível verificar que a internet é um meio de comunicação importante, pois nela as pessoas conseguem expressar sua opinião. Entretanto, não se deve acreditar que essa liberdade de expressão é absoluta, uma vez que a Constituição da República impõe limites no tocante à expressão de opinião de forma abusiva (Faustino e Fuller, 2018, 122).

O uso da internet aumentou a quantidade de informação disponível aos usuários, possibilitando trocar informações de forma rápida e precisa. Diferentemente do que acontecia no passado, atualmente é mais difícil calar uma informação, tendo em vista a alta possibilidade de se informar e de informar em tempo real através da internet (Gillet e Blank, 2018, 173-4).

A internet, em meados dos anos 1990, tornou-se de fácil acesso e, com a sua utilização em massa, surgiram as redes sociais. Por conta disso, expôs-se cada vez mais a liberdade de expressão às pessoas, como podemos verificar no trecho em que Faustino e Fuller abordam o tema:

Diversas manifestações são expressadas dentro desse tipo de aplicação de internet, evidenciando uma característica marcante em relação à liberdade de expressão e ao direito de informação na medida em que cada membro, cada integrante pode se tornar uma fonte de informação, permitindo que a circulação de informação ultrapasse o tradicional modo jornal/rádio e passe a criar novas fontes, novas formas de abordagem na propagação de uma informação ou, até mesmo, na manipulação de uma informação e posterior divulgação dessa informação. (Faustino e Fuller, 2018, 127)

Nota-se que a *internet* é um marco importante para a liberdade de expressão, pois através dela se faz possível expressar opiniões de maneira rápida e eficaz, além de ser uma inovação para a transmissão de notícias e informações à população.

Verifica-se, também, que o direito à liberdade de expressão, no âmbito digital, está diretamente ligado a outro direito fundamental, qual seja, o direito à informação. Assim, desdobram-se novas problemáticas relativas ao tema, uma vez que, garantido o direito de informar e ser informado, pode-se verificar no âmbito da internet (que é um meio rápido e eficaz) a propagação de notícias falsas, popularmente conhecidas como *fake news*.

## **Fake news versus liberdade de expressão**

Conforme exposto, mesmo estando respaldados os direitos à liberdade de expressão e à informação na Carta Magna brasileira, na seara da *internet* tais garantias absolutas podem, em algumas ocasiões, agir em desfavor da sociedade. É o que se verifica nas notícias falsas, amplamente divulgadas e aceitas em razão da agilidade e “informalidade” da era digital.

As notícias falsas obtiveram grande notoriedade na corrida presidencial dos Estados Unidos em 2016, especialmente envolvendo a candidata Hillary Clinton (Allcott e Gentzkow, 2016, 217, apud Fastino e Fuller, 2018, 129). Posteriormente verificou-se um gradual aumento destas notícias também no cenário brasileiro, pois os usuários da internet descobriram quão fácil e “seguro” é o mundo das *fake news* (Fastino e Fuller, 2018, 125-30).

Tal facilidade se justifica em razão da velocidade de propagação e da possibilidade de disseminar informações superficiais que são aceitas quase que instantaneamente pelo receptor (Fastino e Fuller, 2018, 125-30).

Conforme exaustivamente exposto, o mundo digital, especialmente as redes sociais, funciona de modo extremamente dinâmico e conta com uma infinidade de usuários. Assim, uma informação com uma “pitada” de verossimilhança disparada por um alguém, ou em algum meio de grande popularidade, toma proporções absurdas. Em função da velocidade em que uma informação destas torna-se notória por receber milhares de *likes* e compartilhamentos, e por ser emanada por alguém “influyente” no meio (na visão dos receptores), torna-se desnecessário investigar sua veracidade (Fastino e Fuller, 2018, 125-30).

Fala-se que é “seguro” propagar as famigeradas *fake news* pois, mesmo sendo informações imorais, via de regra não são ilegais, uma vez que o direito de informar e ser informado, bem como a liberdade de expressão, são amplamente garantidos na atual Constituição da República (Fastino e Fuller, 2018, 125-30).

Assim, pode-se verificar que as notícias falsas, mesmo que superficiais ou somente com aparência de verdade, podem gerar efeitos catastróficos à realidade fática (Fastino e Fuller, 2018, 125-30).

## **Da propaganda eleitoral brasileira**

Delineados os conceitos acerca da liberdade de expressão, cumpre tratar da propaganda eleitoral brasileira examinando como ela funciona e como se transforma durante o período das eleições.

A propaganda não é criação da modernidade. A primeira vez em que se falou de propaganda foi na Antiguidade, precisamente na Grécia e em Roma, que usavam a propaganda para comunicar festas e ações estatais. Mesmo a Igreja Católica em Roma utilizou a propaganda para alienar os fiéis. Portanto, quando se fala de propaganda, é necessário lembrar que não se trata de algo atual, mas de algo que vem sendo moldado e aprimorado desde os tempos antigos (Gomes, 2018, 490).

O autor Diego de Lima Leal (2016, 2) em seu artigo, afirma que “fazer propaganda é propagar ideias, crenças, princípios, doutrinas, ideologia”. Explica ainda que o Nazismo utilizava constantemente a propaganda e, conseqüentemente, conseguiu atingir outros territórios e espalhar sua ideologia.

É preciso apontar um conceito de propaganda, utilizando a lição de Olivar Coneglian (2008, 19, apud Barreiros Neto, 2015, 271). *In verbis*:

Espécie dentro do gênero publicidade, A publicidade é o meio utilizado para dar conhecimento público a qualquer elemento do conhecimento humano. Enquanto a publicidade tem como objetivo levar o fato ao conhecimento de todos, a propaganda busca fazer com que o destinatário dela aceite o bem divulgado.

Quanto à propaganda eleitoral, há um conceito levantado pelo autor Djalma Pinto (2003, 196), explicitando que “a propaganda eleitoral é aquela feita por candidatos e partidos políticos, que objetiva a captação de voto para investidura na representação popular”. Ou seja, candidatos vendem sua imagem para conseguir votos da população.

Tal “venda” da imagem foi lapidada com o passar do tempo, acarretando, principalmente, conceitos como o marketing, em que o candidato político utiliza meios para de todo modo convencer o eleitor/espectador de que é a melhor opção, mesmo que tal fato não seja de inteiramente verdadeiro (Gomes, 2018, 492).

Assim, denota-se que a propaganda política “caracteriza-se por veicular concepções ideológicas com vistas à obtenção ou manutenção do poder estatal”, com a utilização de todos os meios, mesmos que inverídicos ou não totalmente fiéis a realidade para que seja atingido o fim desejado (Gomes, 2018, 492).

O autor José Jairo Gomes (2018, p. 491) afirma que “não há dúvida de que a propaganda pode transformar-se em perigoso instrumento de manipulação coletiva, sendo, ainda, fundamental para a manutenção do poder”. A propaganda é um instrumento perigoso capaz de alienar as pessoas, pois apresenta e explora apenas o que interessa ao candidato quando é criada. O famoso *marketing eleitoral*.

Porém, em um brilhantismo do legislativo, foi criada a Lei 9.504/1997, batizada de Lei das Eleições, a qual controla, também, a propaganda eleitoral. Com o advento da Lei supra, foi notável a contribuição para a sociedade, uma vez que impossibilita a criação de propagandas falaciosas e prejudiciais à população (Barreiros, 2015, 31).

Para garantir a segurança dentro da propaganda eleitoral, a Lei das Eleições estabeleceu em seu art. 45 algumas regras sobre a transmissão da propaganda eleitoral:

Art. 45. Encerrado o prazo para a realização das convenções no ano das eleições, é vedado às emissoras de rádio e televisão, em sua programação normal e em seu noticiário:

I – transmitir, ainda que sob a forma de entrevista jornalística, imagens de realização de pesquisa ou qualquer outro tipo de consulta popular de natureza eleitoral em que seja possível identificar o entrevistado ou em que haja manipulação de dados;

II – usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito;

III – veicular propaganda política ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes;

IV – dar tratamento privilegiado a candidato, partido ou coligação;

V – veicular ou divulgar filmes, novelas, minisséries ou qualquer outro programa com alusão ou crítica a candidato ou partido político, mesmo que dissimuladamente, exceto programas jornalísticos ou debates políticos;

VI – divulgar nome de programa que se refira a candidato escolhido em convenção, ainda quando preexistente, inclusive se coincidente com o nome do candidato ou com a variação nominal por ele adotada. Sendo o nome do programa o mesmo que o do candidato, fica proibida a sua divulgação, sob pena de cancelamento do respectivo registro. (Brasil, 1997)

Essas regras são de suma importância para que o eleitor não seja influenciado pela mídia de maneira negativa pois, uma vez que não houvesse as delimitações acima, os candidatos com maior influência poderiam “bagunçar” a cabeça do eleitor como bem entendessem. Dessa forma, pode a população votar em quem realmente atende seu interesse, evitando manipulação em função de propagandas eleitorais sem previsão legal.

### ***Liberdade de expressão na propaganda eleitoral brasileira***

Antes de abordar o tema, faz-se mister apontar todos os princípios diretamente ligados à propaganda eleitoral, uma vez que está diretamente sob influência da legislação e da Justiça Eleitoral.

No entendimento do doutrinador Jaime Barreiros Neto (2015, 272-3), são seis os princípios que regem a propaganda eleitoral.

*Princípio da Legalidade:* para que a propaganda política seja veiculada, é obrigatória a observância da lei que a prevê. Trata-se de legislação de competência privativa da União, de acordo com o art. 22, I, da Carta Magna (Gomes, 2018, 497).

Dessa forma, deve a propaganda eleitoral seguir todas as normas previstas em lei própria, sob pena de ser considerada ilícita e/ou irregular (Almeida, 2017, 361).

Ilícita é a propaganda que se enquadra no tipo definido como crime eleitoral pela legislação (Almeida, 2017, 361).

Irregulares são as propagandas que, por inexistir tipificação, não configuram crime, mas são passíveis de multa ou outra sanção aplicada pela Justiça Eleitoral (Almeida, 2017, 361).

*Princípio da Liberdade:* ensina o jurista Roberto Moreira de Almeida (Almeida, 2017, 361) que “é livre, salvo as restrições legais, toda e qualquer manifestação do pensamento na propaganda política”.

Em análise conjunta com o princípio da legalidade, verifica-se que, mesmo que seja livre a manifestação da propaganda política, esta não pode ser exercida de modo contrário ao ordenamento jurídico.

Ainda de acordo com Roberto Moreira de Almeida (2017, 361-2), esta liberdade pode ser classificada como:

- a) Propaganda permitida: em que não há vedação pela Lei, ou melhor, que possui sua autorização, permissão.
- b) Propaganda proibida (vedada): aquelas que foram consideradas ilícitas ou irregulares.
- c) Propaganda não regulamentada: propaganda que não encontra definição na legislação e que, ao mesmo tempo, não viola outro dispositivo legal, sendo considerada lícita, porém não regulamentada.

Nos casos em que se verifica descumprimento das normas estabelecidas, podem os Tribunais Eleitorais exercer censura *a posteriori*, ou seja, após já realizada a propaganda e verificada sua irregularidade, mas nunca censura prévia, pois tal modalidade de censura é vedada pela Constituição da República brasileira.

*Princípio da Responsabilidade:* para Barreiros (2015, 272) “toda propaganda é de responsabilidade dos partidos políticos e coligações, solidários com os candidatos e correligionários, sendo todos responsáveis pelos abusos e excessos que vierem a cometer”. Assim, extrai-se que, cometido algum abuso ou excesso quando da realização da propaganda eleitoral, pode haver responsabilização na área cível, criminal ou administrativa.

O Código Eleitoral dispõe sobre o tema em seu art. 241. *In verbis:*

Art. 241. Toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos. (Brasil, 1965)

Da mesma forma, a Lei 9.504/97 dispõe em seu art. 6, § 5º sobre a responsabilidade e a solidariedade no pagamento das multas oriundas de abusos ou excessos:

Art. 6º (...)

(...)

§ 5º A responsabilidade pelo pagamento de multas decorrentes de propaganda eleitoral é solidária entre os candidatos e os respectivos partidos, não alcançando outros partidos mesmo quando integrantes de uma mesma coligação. (Brasil, 1997)

Assim, verifica-se que há previsão acerca da responsabilidade dos partidos no que concerne às propagandas eleitorais realizadas de maneira indevida.

*Princípio da Igualdade ou isonomia:* princípio que visa garantir equidade entre todos os participantes da corrida eleitoral, notadamente relacionada à propaganda político-eleitoral.

A igualdade, aí, é meramente formal, não material, já que os maiores partidos contam com maioria no Parlamento e, conseqüentemente, detêm maior espaço na propaganda partidário-eleitoral. Ademais, não há uniformização de gasto nas campanhas eleitorais, o que permite que algumas sejam milionárias e outras franciscanas. (Gomes, 2018, 498)

*Princípio da Disponibilidade:* de acordo com este princípio, podem os partidos políticos, coligações e candidatos lançar mão de propaganda política lícita, que deve ser estimulada pelo Estado (Almeida, 2017, 363).

Além disso, desdobra-se deste princípio que, embora os partidos políticos possam utilizar qualquer tipo de propaganda que não seja ilegal, não é obrigatória a utilização de todos os meios de propaganda que existem, sendo possível se abster de qualquer meio de mídia de comunicação (Almeida, 2017, 363-4).

*Princípio do Controle Judicial da Propaganda:* conforme já dito, a Justiça Eleitoral é a única legitimada a julgar questões relativas à propaganda eleitoral, podendo, baseada no poder de polícia, fiscalizar e aplicar sanções caso verificada alguma irregularidade (Almeida, 2017, 364).

Os legitimados passivos que podem provocar o judiciário a iniciar uma ação eleitoral são: o Ministério Público Eleitoral, os partidos, as coligações e os próprios candidatos (Almeida, 2017, 364).

Cumpra mencionar que, quando o Ministério Público não for parte de uma ação, ele deve atuar como *custos legis*, podendo

ocorrer, caso não observada tal necessidade, a nulidade processual (Almeida, 2017, 364).

O próximo princípio abordado é a liberdade de expressão. Por se tratar de um princípio constitucional e universal, também é aplicado no âmbito das propagandas eleitorais, merecendo atenção especial face às nuances e peculiaridades deste tipo de propaganda.

Quando da exposição do princípio da liberdade, sabe-se que é livre a realização de propagandas eleitorais de qualquer sorte, havendo somente, por parte dos Tribunais Eleitorais, um controle feito *a posteriori*, uma vez que é vedada a censura prévia. O princípio da liberdade de expressão, por sua vez, “se relaciona com o conteúdo da propaganda, e serve de parâmetro para que o julgador considere uma mensagem válida ou inválida” (Machado, 2018, 275).

O Código Eleitoral (Lei 4.737/65), em seu art. 243, elenca os tipos de propagandas não permitidas. *In verbis*:

Art. 243. Não será tolerada propaganda:

I – de guerra, de processos violentos para subverter o regime, a ordem política e social ou de preconceitos de raça ou de classes;

II – que provoque animosidade entre as forças armadas ou contra elas, ou delas contra as classes e instituições civis;

III – de incitamento de atentado contra pessoa ou bens;

IV – de instigação à desobediência coletiva ao cumprimento da lei de ordem pública;

V – que implique em oferecimento, promessa ou solicitação de dinheiro, dádiva, rifa, sorteio ou vantagem de qualquer natureza;

VI – que perturbe o sossego público, com algazarra ou abusos de instrumentos sonoros ou sinais acústicos;

VII – por meio de impressos ou de objeto que pessoa inexperiente ou rústica possa confundir com moeda;

VIII – que prejudique a higiene e a estética urbana ou contravenha a posturas municipais ou a outra qualquer restrição de direito;

IX – que caluniar, difamar ou injuriar quaisquer pessoas, bem como órgãos ou entidades que exerçam autoridade pública. (Brasil, 1965)

Dessa forma, verifica-se que a liberdade de expressão pode ser plenamente exercida quando da elaboração e veiculação de uma propaganda eleitoral, independentemente de seu conteúdo,

encontrando seu limite somente após a veiculação e infringência de uma norma preestabelecida.

No entanto, mesmo que verificada a existência de censura somente *a posteriori*, as legislações que versam sobre a propaganda eleitoral em nosso ordenamento jurídico implicam, em certos momentos, uma limitação à liberdade de expressão, em especial quando versam sobre o momento, o local e a forma de realizar a propaganda eleitoral.

Segundo a Lei 9.504/97, em seu art. 36, “a propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição” (Brasil, 1997). Este é apenas um dos exemplos existentes acerca do limite temporal ao direito fundamental e liberdade de expressão na legislação eleitoral.

A exemplo da supressão do direito à liberdade de expressão no que se refere ao modo, podemos mencionar a proibição de aglomeração de pessoas portando vestuário padronizado no dia das eleições, até o término do horário de votação, bem como dos instrumentos de propaganda, de modo a caracterizar manifestação coletiva, com ou sem utilização de veículos, conforme §1º do art. 39-A da Lei das Eleições (Brasil, 1997).

Sobre o local, verifica-se a proibição do uso de *outdoors* para veicular a propaganda eleitoral, de acordo com o art. 39, § 8º da Lei das Eleições (Brasil, 1997).

Assim, em que pese a legislação eleitoral impor limites à liberdade de expressão, verifica-se que tais imposições ocorrem somente em momento posterior, preservando e respeitando assim a liberdade de expressão e proibindo a censura prévia.

### **A responsabilidade civil decorrente do abuso da liberdade de expressão no âmbito eleitoral**

É senso comum que, para cada ação há uma reação, e diferente não seria no âmbito das propagandas eleitorais.

Sabe-se, com base no princípio da liberdade, que a Justiça Eleitoral não exerce censura prévia, e os partidos políticos e candidatos podem realizar as propagandas eleitorais da maneira que desejarem. No entanto, em que pese tal liberdade, nada impede que possam ser responsabilizados posteriormente pelas consequências causadas por seus atos ou pronunciamentos, conforme afirma Raquel Cavalcante Ramos Machado:

Eventuais excessos serão coibidos com a determinação de que a conduta irregular cesse, adapte-se aos parâmetros legais ou seja retirada, inclusive com a exigência de reparação do bem (art. 37, § 1º, da Lei nº 9.504/1997). Poderão ser combatidos excessos esses também com a aplicação de sanções tais como multa, perda de tempo destinado à propaganda eleitoral, perda do direito à veiculação de propaganda. É ainda cabível eventual direito de resposta e direito de indenização. (Machado, 2018, 282)

Conforme abordado, as propagandas eleitorais podem ser ilícitas ou irregulares. Segue-se que podem ser imputadas consequências à empresa responsável, à coligação, ao partido político, e aos candidatos e, a depender do caso, podem ser de responsabilidade solidária entre os dois últimos.

Versar sobre responsabilidade significa abordar um tema complexo, pois é comum que nas campanhas ocorram propagandas irregulares ou ilícitas, às quais os candidatos alegam em sua defesa desconhecimento (Coneglian, 2012, 87).

Em vista da alegação de desconhecimento da propaganda irregular ou ilícita, passou a ser entendido que:

Independentemente de saber se o candidato é, ou não, o responsável, o juiz o intima para que ele retire a propaganda irregular. Se ele obedece, então poderá provar nos autos que não tinha conhecimento da irregularidade, mas, se não obedece, a partir desse momento ele se torna responsável pela irregularidade, não mais podendo alegar ignorância. (Coneglian, 2012, 88)

Tal previsão acontece com a criação do art. 40-B na Lei das eleições 9.504/97, a qual foi incluída pela Lei 12.034/09 (Coneglian, 2012, 87).

Diante disso, explicam-se alguns artigos que tratam sobre a responsabilidade.

O Código Eleitoral, em seu título que versa sobre a propaganda partidária, contém em seu art. 241 que “toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos” (Brasil, 1965).

No art. 36, § 3º, da Lei das Eleições 9.504/97, há a primeira hipótese de responsabilização de quem viola algo envolvendo as propagandas eleitorais. *In verbis*:

Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição.

§ 3º A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado o seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou ao equivalente ao custo da propaganda, se este for maior. (Brasil, 1997)

Neste caso, a legislação prevê sanção pecuniária àquele que pratica propaganda eleitoral antecipada, punindo o responsável pela divulgação, bem como o candidato beneficiado, caso conhecesse a propaganda.

Antes de analisar as demais hipóteses de imputação da responsabilidade por propagandas irregulares ou ilícitas, prudente é mencionar o art. 40-B, parágrafo único, da Lei das Eleições:

Art. 40-B. A representação relativa à propaganda irregular deve ser instruída com prova da autoria ou do prévio conhecimento do beneficiário, caso este não seja por ela responsável.

Parágrafo único. A responsabilidade do candidato estará demonstrada se este, intimado da existência da propaganda irregular, não providenciar, no prazo de quarenta e oito horas, sua retirada ou regularização e, ainda, se as circunstâncias e as peculiaridades do caso específico revelarem a impossibilidade de o beneficiário não ter tido conhecimento da propaganda. (Brasil, 1997)

Assim, o candidato que, ciente da existência de propaganda irregular a seu favor não a retirar ou regularizar no prazo estipulado, será considerado responsável por tal propaganda. Da mesma forma, será responsabilizado o candidato caso, restando provado que mesmo antes de intimado a retirar ou regularizar a situação, se confirme que seria impossível ele não ter conhecimento da propaganda irregular, conforme exposto anteriormente.

Dito isto, o art. 37 da mesma Lei, por sua vez, determina que:

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

§ 1º A veiculação de propaganda em desacordo com o disposto no **caput** deste artigo sujeita o responsável, após a notificação e comprovação, à restauração do bem e, caso não cumprida no prazo, a multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais). (Brasil, 1997)

Verifica-se que, ao veicular sua propaganda política em bens públicos ou bens cujo uso dependa de permissão ou cessão do poder público, fato vedado pela legislação, o candidato fica obrigado a retirar a propaganda, retornando o bem ao seu *status quo ante* e, em casos de não cumprimento no prazo estipulado, lhe será imputado o pagamento de multa (Brasil, 1997).

Ao tratar sobre os crimes que geram a responsabilidade civil, vemos no art. 39, § 5, I, II, III e IV quais são puníveis com detenção de seis meses a um ano e quais podem ser substituídos por pena alternativa por igual período e multa no valor de 5.000 a 15.000 UFIR (Unidade de Referência Fiscal).

§ 5º Constituem crimes, no dia da eleição, puníveis com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de cinco mil a quinze mil UFIR:

I – o uso de alto-falantes e amplificadores de som ou a promoção de comício ou carreatas;

II – a arregimentação de eleitor ou a propaganda de boca de urna;

III – a divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos políticos ou de seus candidatos;

IV – a publicação de novos conteúdos ou o impulsionamento de conteúdos nas aplicações de internet de que trata o art. 57-B desta Lei, podendo ser mantidos em funcionamento as aplicações e os conteúdos publicados anteriormente. (Brasil, 1997)

Já o § 8º do mesmo artigo proíbe a utilização de *outdoors*, inclusive os eletrônicos, quando da realização da propaganda política, impondo às empresas responsáveis, partidos, coligações e candidatos a imediata retirada da propaganda irregular, acrescida de pagamento de multa.

O art. 40 da Lei das Eleições veda “o uso, na propaganda eleitoral, de símbolos, frases ou imagens, associadas ou semelhantes às empregadas por órgão de governo, empresa pública ou sociedade de economia mista” (Brasil, 1997).

No que concerne à propaganda eleitoral na imprensa, pode ocorrer, até a antevéspera do dia do pleito, divulgação paga do candidato na imprensa escrita ou em página da internet (art. 43, Lei 9.504/97), devendo constar na divulgação o valor pago (§ 1º). Qualquer descumprimento das normas previstas sujeita os “veículos de divulgação e os partidos, coligações ou candidatos beneficiados a multa” (Brasil, 1997).

Ao adentrarmos na seara da propaganda eleitoral no rádio e na televisão, verifica-se limitação à liberdade de expressão quando se determina a punição da emissora de televisão que sem a autoridade do órgão competente veicula propaganda eleitoral (art. 44, § 3º).

Da mesma forma, o § 2º do art. 45 determina que:

§ 2º Sem prejuízo do disposto no parágrafo único do art. 55, a inobservância do disposto neste artigo sujeita a emissora ao pagamento de multa no valor de vinte mil a cem mil UFIR, duplicada em caso de reincidência. (Brasil, 1997)

Em relação às propagandas veiculadas na internet, verifica-se a possibilidade de responsabilizar o usuário que efetivou a publicação e seu beneficiário, caso tenha conhecimento, pelo descumprimento das normas previstas no art. 57-B (Brasil, 1997).

Em diversas outras oportunidades – artigos 57-C até 57-H –, verifica-se a aplicação de sanções, responsabilizando àquele que veiculou a propaganda e o beneficiário, em caso de ciência, quando da realização sem a observância do determinado nos artigos supra no âmbito da internet.

Como se infere de todo o exposto neste trabalho, inexistente no âmbito eleitoral a prática de censura prévia, sendo amplamente atendido o princípio da liberdade de expressão.

De outro lado, quando a liberdade de expressão é utilizada com excessos ou abusos, as leis eleitorais preveem a responsabilidade daqueles que causaram o excesso.

Diante disso, verifica-se que brilhante foi a preocupação do legislador em prevenir possíveis abusos e/ou excessos, tornando o ambiente da propaganda eleitoral mais pacífico e democrático.

### **Considerações finais**

Neste trabalho foi abordado o tema da liberdade de expressão na propaganda eleitoral brasileira, com ênfase na rede mundial de computadores, partindo de seu surgimento e de sua relação com a internet e com a propaganda eleitoral, alcançando, por fim, a responsabilização, no âmbito civil, daquele que dissemina propaganda eleitoral ilegal ou irregular.

A liberdade de expressão, no ordenamento jurídico brasileiro, respalda-se na Constituição da República de 1988, sendo considerada cláusula pétrea e direito universal de todas as pessoas, razão pela qual possui clara ligação com a propaganda eleitoral.

Com o advento da internet e a facilitação do acesso à informação, aumentou consideravelmente a quantidade de pessoas que passaram a receber todo tipo de informação. Com isso, surgiram também as notícias falsas que, do mesmo modo, proliferam-se fácil e rapidamente, uma vez que são direcionadas ao que determinados grupos de usuários desejam ver.

Desta feita, foram encaradas as problemáticas da ampla liberdade de expressão, garantida constitucionalmente, face à propaganda eleitoral na era digital da informação, abordando, ainda, as possíveis sanções a quem utiliza a liberdade de expressão de maneira abusiva para elaborar e propagar propagandas eleitorais.

Portanto, denotou-se que, embora a liberdade de expressão seja um direito universal, o legislador de maneira brilhante criou mecanismos para sancionar, sempre *a posteriori*, quem agir de maneira inadequada, irregular ou ilegal mesmo nos tempos em que o direito encontra dificuldades para lidar com a maleabilidade avistada na internet.

## Referências

- ALMEIDA, R. M. (2017). *Curso de Direito Eleitoral*. 11. ed. Salvador: JusPODIVM.
- BARREIROS NETO, J. (2015). *Direito eleitoral*. 5. ed. Salvador: JusPODIVM.
- BRASIL. (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brasil.
- \_\_\_\_\_. (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://bit.ly/37KceFE>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://bit.ly/3efwiSq>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://bit.ly/3efWeNN>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://bit.ly/3dc7vgT>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. (1965). Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3edisQN>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2ANm5hJ>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. (1969). Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2N9hYiD>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://bit.ly/2UXbVlr>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. (1997). Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2C-nSmwt>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. (2006). Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2zHywLp>. Acesso em: 18 jun. 2020.
- \_\_\_\_\_. (2009). Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/30Ubw7d>. Acesso em: 18 jun. 2020.

- COELHO, D. C. (2016). *Liberdade de expressão: o mito da universalidade de acesso ao direito de informação no Brasil*. Curitiba: Juruá.
- CONEGLIAN, O. (2012). *Propaganda eleitoral*. 11. ed. Curitiba: Juruá.
- FAUSTINO, A.; FULLER, G. P. (2018). A liberdade de expressão e a pós-verdade nas aplicações de internet na sociedade da informação. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 27., Porto Alegre. *Anais [...]*. Florianópolis: Conpedi. p. 118-33. Disponível em: <https://bit.ly/3eqVbuR>. Acesso em: 24 maio 2019.
- FERREIRA, P. (2001). *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva.
- GILLET, S. A. C.; BLANK, D. M. P. (2018). Aspetos do direito ao acesso à internet. In: Congresso Nacional do Conpedi, 27., Porto Alegre. *Anais [...]*. Florianópolis: Conpedi. p. 171-86. Disponível em: <https://bit.ly/37NPPqY>. Acesso em: 24 maio 2019.
- GOMES, J. J. (2018). *Direito eleitoral*. 14. ed. São Paulo: Atlas.
- LEAL, D. L. (2016). *O regramento e os limites jurídicos da propaganda eleitoral realizada na internet*. Disponível em: <https://bit.ly/3ddEqlh>. Acesso em: 2 jun. 2019.
- MACHADO, R. C. R. (2018). *Direito eleitoral*. 2. ed. São Paulo: Atlas.
- MARMELSTEIN, G. (2014). *Curso de direitos fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Atlas.
- PINTO, L. D. (2003). *Direito eleitoral: improbidade administrativa e a responsabilidade fiscal, noções gerais*. 2. ed. São Paulo: Atlas.
- RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. *Eleições municipais 2016: propaganda eleitoral*. Disponível em: <https://bit.ly/2NfHCiD>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- SARLET, I. W. *et al.* (2014). *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- SILVA, J. A. (2015). *Curso de direito constitucional positivo*. 38. ed. São Paulo: Malheiros.
- TOMIZAWA, G. (2008). *A invasão de privacidade através da internet: a dignidade humana como um direito fundamental*. Curitiba: JM Livraria Jurídica.



# Paraná Eleitoral

*revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*

ISSN 1414-7866 versão impressa

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

## Apresentação

**Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política** é editada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná em parceria com o Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná e com seu Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. A periodicidade da publicação é quadrimestral em suas versões online e impressa. Ela aparece nos meses de abril, agosto e dezembro.

## Objetivo e política editorial

Eleições, partidos políticos, campanhas eleitorais, elites políticas, em resumo, “comportamento político”, constitui um espaço singular na discussão sobre os processos políticos nos regimes democráticos contemporâneos. A **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política** é uma publicação destinada a debater prioritariamente esses temas através da Ciência Política e do Direito Político.

Para tanto, a revista **Paraná Eleitoral** recebe, via e-mail, textos em Português ou Espanhol que tenham como objeto a estrutura e organização de partidos políticos, ideologias políticas e partidárias, campanhas eleitorais, competição política, votações e regras eleitorais, recrutamento e formação de elites políticas e parlamentares, organização do sistema político nacional e regional. O periódico aceita tanto contribuições sobre processos de longa duração quanto estudos de casos. São bem-vindos artigos que utilizem ferramentas de análise diversificadas (séries históricas, modelos estatísticos, interpretações sociológicas) ou a interação entre elas.

## Normas para envio de artigos

Os artigos devem ser enviados à revista **Paraná Eleitoral** em formato .doc, .docx ou compatível com o editor de textos

*Word for Windows*, aos cuidados dos editores, para o seguinte endereço (assunto do e-mail: artigo submetido à Revista *Paraná Eleitoral*): **paranael@tre-pr.gov.br**

Os artigos devem ser inéditos, salvo dispensa dos editores quando se tratar de matéria relevante e de interesse da comunidade político-eleitoral. Em formulário específico enviado ao autor após o aceite do texto, esse deverá declarar o ineditismo do trabalho e autorizar sua publicação, cedendo os direitos autorais para a **Paraná Eleitoral**.

A fim de garantir o anonimato, deve-se submeter o artigo com uma página de rosto contendo as seguintes informações: autoria, filiação institucional, qualificação acadêmica, três últimas publicações relevantes na área, endereço de contato, telefone e endereço eletrônico.

Os manuscritos devem ser enviados em fonte *Times New Roman* tamanho 12, em espaçamento duplo. As margens esquerda, superior e inferior devem ter três centímetros e a direita dois centímetros.

O texto deve apresentar título simples e direto. Quanto ao tamanho dos artigos, sugere-se não ultrapassar 9 000 palavras (ou até 30 laudas), incluídas notas de rodapé e referências bibliográficas.

Os artigos deverão ser obrigatoriamente acompanhados: (i) de um resumo de no máximo 250 palavras em português e inglês sintetizando o tema discutido, as hipóteses de trabalho, métodos e ferramentas utilizadas nas análises dos dados e as principais conclusões; as conclusões ou achados do estudo devem obrigatoriamente constar no resumo; e (ii) de uma relação de cinco palavras-chave, para efeito de indexação bibliográfica. O resumo deverá ser redigido em parágrafo único.

A responsabilidade pela revisão ortográfica e gramatical é do autor do manuscrito. Referências à paginação devem apresentar sua forma mais resumida (exemplo: 74-9; 3-5; 131). O mesmo deve se proceder quanto a datas, utilizando o formato dd/mm/aaaa.

Tabelas, quadros e gráficos, imagens e figuras devem constar no corpo do texto exatamente no local onde elas devem aparecer publicadas. Devem estar numeradas e com titulação clara e resumida. As referências e fontes das tabelas, figuras e imagens devem constar imediatamente abaixo das mesmas. É imprescindível indicar as fontes dos dados utilizados na confecção de tabelas, quadros e imagens.

Todo destaque que se queira fazer no texto deve ser feito em *itálico*. As palavras estrangeiras que não possuem equivalente em português ou espanhol devem também estar em *itálico*. Jamais deve ser usado o negrito ou o sublinhado.

Citações de outros autores contendo até três linhas devem ser feitas entre aspas, no corpo do texto. As citações que superam três linhas deverão estar em parágrafo próprio, com recuo dobrado, fonte um ponto menor que a do texto principal.

As citações em línguas que não a do texto no qual o artigo foi redigido devem ser obrigatoriamente traduzidas.

As notas de rodapé deverão ser de natureza substantiva, limitadas ao mínimo indispensável e indicadas por algarismos arábicos em ordem crescente. Para as notas de rodapé utiliza-se letra *Time New Roman*, tamanho 10, com espaçamento simples.

Todas as fontes utilizadas na pesquisa e citadas no texto deverão constar no final do artigo com o título “Referências”.

As referências deverão ser feitas em formato “autor:data” no corpo do artigo.

Referências bibliográficas ao longo do texto devem responder ao seguinte formato: (Santos, 1998, 71-2); para mais de um autor utilizar (Santos e Pereira, 2007); quando a referência trouxer mais de dois autores utilizar *et al.* após o primeiro autor, sempre em itálico (Santos *et al.*, 2003). Para textos do mesmo autor, porém de anos diferentes, utilizar ordem alfabética para diferenciar as obras citadas, como no exemplo: (Santos, 2001a; Santos, 2001b).

O item “Referências” deverá conter os seguintes formatos para diferentes tipos de publicação:

#### **Livros:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *Título em itálico*. Cidade: Editora.

#### **Artigos de periódicos:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do artigo. *Nome do Periódico em itálico*, vol., n., paginação (x-y).

#### **Capítulos de livros:**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do capítulo. In: SOBRENOME, Nome (abreviado). *Título do livro em itálico*. Cidade: Editora.

#### **Internet (documentos eletrônicos):**

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *título em itálico*. Disponível em: [endereço de acesso]. [data de acesso].

**Trabalhos não publicados:**

**SOBRENOME**, Nome (abreviado). (ano). Título do trabalho. Filiação institucional do autor. Digit.

**Documentos:**

**Título** do documento. (ano). Fonte. Local de Publicação: Órgão responsável pela publicação. Data de consulta ou acesso.

**A seleção dos artigos**

Ao enviar manuscrito para a revista **Paraná Eleitoral** o(s) autor(es) transfere(m) para o periódico o direito de publicá-lo em qualquer tempo. Excedendo o número de artigos programados para publicação no ano (aproximadamente 18 artigos), será utilizado também como critério para seleção: (i) a ordem cronológica de recebimento do manuscrito por **Paraná Eleitoral**; (ii) a atualidade do assunto discutido ou da base de dados utilizada no estudo; e (iii) a relevância política ou social da matéria. Em caso de “chamadas de artigos” para edição temática, o texto fora do tema não será submetido ao parecerista de imediato.

Os autores serão informados sobre o aceite ou recusa da publicação através de parecer anônimo, não sendo admitidos recursos da recusa do artigo.

A seleção para publicação dos artigos é de competência dos **Editores** da revista **Paraná Eleitoral**, que os encaminhará aos pareceristas para avaliação, resguardando o sigilo do nome do(s) autor(es).

A revista **Paraná Eleitoral** não devolverá os originais das colaborações enviadas.

Após o envio do artigo e a confirmação de seu recebimento pelos editores da revista **Paraná Eleitoral**, o prazo para a avaliação do manuscrito é de até seis meses.

O(s) autor(es) de trabalho publicado na revista **Paraná Eleitoral** receberá(ão) três exemplares do respectivo número em seu endereço de contato informado.

Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos na revista **Paraná Eleitoral**, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, CD-Rom, *e-book*, etc.).

Os casos omissos serão resolvidos pelo **Conselho Editorial** da revista.



