

e-ISSN 2594-9519

# Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

V. 4, n. 2, jul. a dez. 2020



**ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL PAULISTA**



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO

**Presidente** Des. Waldir Sebastião de Nuevo Campos Junior  
**Vice-Presidente e Corregedor** Des. Paulo Sérgio Brant de Carvalho Galizia

**Composição** Des. Silmar Fernandes (sup.)  
Des. José Antonio Encinas Manfré (sup.)  
Des. Fed. Nelton Agnaldo Moraes dos Santos  
Des. Fed. David Diniz Dantas (sup.)  
Maurício Fiorito  
Afonso Celso da Silva  
Maria Cláudia Bedotti (sup)  
Régis de Castilho Barbosa Filho (sup.)  
Manuel Pacheco Dias Marcelino  
Marcelo Vieira de Campos  
José Horácio Halfeld Rezende Ribeiro (sup.)

**Diretor-Geral** Cláucio Cristiano de Abreu Corrêa



## ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL PAULISTA

**Diretor** Des. Waldir Sebastião de Nuevo Campos Junior  
**Vice-Diretor** Des. Paulo Sérgio Brant de Carvalho Galizia  
**Diretor-Executivo** José Wellington Bezerra da Costa Neto  
**Secretária** Vanessa Nigres Diniz

e-ISSN 2594-9519

## Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

V. 4, n. 2, jul. a dez. 2020

---

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político/REDESP  
Vol. 4, n. 2, jul. a dez. 2020  
Semestral  
e-ISSN 2594-9519

---

Esta é uma publicação da Escola Judiciária Eleitoral Paulista – EJEP  
Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – Rua Francisca Miquelina, 123, Bela Vista,  
São Paulo-SP



## **Editor-chefe**

Dr. Richard Pae Kim

## **Conselho Editorial**

Des. Waldir Sebastião de Nuevo Campos Junior  
Des. Luiz Guilherme da Costa Wagner Junior  
André Guilherme Lemos Jorge  
Clarissa Campos Bernardo

Des. Silmar Fernandes  
Des. Jeferson Moreira de Carvalho  
Marco Antonio Martin Vargas  
Hélio Freitas de Carvalho da Silveira

## **Comissão Científica**

Min. José Antônio Dias Toffoli  
Min. Gilmar Ferreira Mendes  
Alamiro Velludo Salvador Netto  
André Carvalho Ramos  
André Ramos Tavares  
Carlos Eduardo Frazão  
Felipe Chiarello de Souza Pinto  
José Jairo Gomes  
Luiz Carlos dos Santos Gonçalves  
Luiz Guilherme da Costa Wagner Junior  
Marco Antonio Martin Vargas  
Mônica Herman Salem Caggiano  
Paulo Hamilton Siqueira Junior  
Richard Pae Kim

Min. Alexandre de Moraes  
Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto  
Ana Paula Euliaro  
André Guilherme Lemos Jorge  
Antônio Carlos da Ponte  
Elival da Silva Ramos  
Fernando Neisser  
Jeferson Moreira de Carvalho  
Luiz Francisco Aguilar Cortez  
Marcelo Mazotti  
Marco Mancarella  
Orides Mezzaroba  
Renato de Mello Jorge Silveira  
Rubens Beçak

## **Rol de Pareceristas**

Alexandre Walmott Borges  
Anderson Rosa Vaz  
Cesar de Castro Fiúza  
Daniel Wunder Hachem  
Eduardo Luís Leite Ferraz  
Flavia Moreira Guimarães Pessoa  
Gustavo Oliveira  
José Antônio Remédio  
Lucas Gonçalves da Silva  
Luis Carlos Balbino Gambogi  
Luiz Eduardo de Almeida  
Marcio Pugliesi  
Mirta Gladys Lerena Manzo de Misailidis  
Paulo Ricardo Schier  
Raymundo Amorim Cantuária  
Renato Siqueira de Pretto  
Wagner Godoy Jr.  
Walter Godoy

Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis  
Cássio Scarpinella Bueno  
Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira  
Dirley da Cunha Júnior  
Eduardo Martins Lima  
Felipe Albertini Nani Viaro  
Jorge L. Mialhe  
José Carlos Francisco  
Luciano Felicio Fuck  
Luis Fernando Lobão Morais  
Manuela Cibim Kallajian  
Marcus Vinicius Kiyoshi Onodera  
Osni De Souza  
Rafael Siqueira de Pretto  
Renato Ribeiro de Almeida  
Richard Pae Kim  
Wagner Roby Gídaró  
Thiago Massao Cortizo Teraoka

## **Comissão Técnica**

Vanessa Nigres Diniz  
Giovanna Tocaia dos Reis

Flávia Machado  
Nísia Pudwell Chaves



## APRESENTAÇÃO

“Eu sou eu e minhas circunstâncias”. O pensamento filosófico do espanhol Ortega y Gasset vem ao encontro do nosso tempo: como lidar com o entorno que nos afeta e como nos comprometer em criar novas possibilidades. Assim foi o ano de 2020, com todos os desafios gerados pela pandemia mundial. Como não poderia deixar de ser, a Justiça Eleitoral teve também que se adaptar, conciliando o dever de resguardar a saúde de seus servidores e dos cidadãos com as demandas da democracia.

A Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político – REDESP –, braço editorial da Escola Judiciária Eleitoral Paulista, do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, segue o seu papel de, semestralmente, divulgar os trabalhos científicos e empíricos, em sua maioria, escritos dentro de uma visão de conjunto em movimento, muito característico da própria dinâmica da Justiça Eleitoral.

A revista assume, assim, a feição de um laboratório vivo, importante para a evolução do Direito Eleitoral. A 7ª. Edição da revista chega com nove artigos inéditos.

No primeiro deles, Elvis Aparecido de Camargo investiga **A regulamentação do voto feminino no Código Eleitoral de 1932**, descrevendo a evolução histórica do sufrágio feminino e a luta constante pela conquista desse direito.

No texto **Segurança jurídica em tempos de pandemia: análise da consulta ao tse sobre inelegibilidade e adiamento das eleições**, Nísia Pudwell Chaves lança um olhar sobre os aspectos da segurança jurídica ventilados no julgamento de consulta ao TSE sobre o impacto do adiamento das eleições a respeito de certas situações de inelegibilidade.

Em **Restrições fiscais ao processo eleitoral**, Fábio Luís Guimarães explora os condicionamentos à gestão pública em final de mandato e aponta para a necessidade de revisão de decisões judiciais que tenham atribuído uma interpretação que não fomenta suficientemente a integridade pública.

No artigo **Mandato coletivo: problemas e desafios de uma inovação política**, Bianca Lerenó e Maria Paula Dallari Bucci analisam o surgimento e a eficácia do mandato coletivo enquanto nova forma de organização política, num estudo de caso ocorrido no ano de 2018, em São Paulo.

Gabriela Juliano Nicolay assina **Cota de gênero no direito eleitoral brasileiro: uma análise do tratamento dado ao tema pelo TSE e das propostas legislativas atualmente em tramitação**, onde mostra que ainda não há um consenso sobre o tema da mulher na política, seja no Judiciário, seja no Legislativo, o que induz a um duradouro cabo de guerra entre os partidos e a Justiça Eleitoral e impasses sobre em qual direção a política deve seguir para fomentar a democracia com a efetiva participação feminina na política.

A autora Carla Maria Nicolini trata da **proposta de candidaturas coletivas à luz dos princípios constitucionais do pluralismo político e da liberdade de expressão**, onde faz uma análise da teoria dos mandatos e da representação, em cotejo com as regras para o exercício dos mandatos fixados na Constituição Federal.

O próximo estudo busca identificar se os diferentes modelos constitucionais de reeleição para o cargo de presidente podem ter relação com o nível democrático de cada país, sob a ótica da efetivação dos direitos sociais. Trata-se do artigo **Os impactos do instituto da reeleição na democracia e na efetivação dos direitos sociais na América Latina**, de autoria de Antônio Daniel Ribeiro Filho.

Raphael Ramos Monteiro de Souza debruça-se sobre o estudo **Gerrymandering à brasileira?**, explorando que espécies de riscos a adoção do sistema distrital misto pode oferecer ao Brasil, especialmente no tocante à divisão ou manipulação territorial tendenciosa – fenômeno que no cenário estadunidense ficou conhecido por *gerrymandering*.

Cláudia Vieira, em seu trabalho sobre **As hipóteses de perda antecipada do mandato parlamentar**, observa os casos em que o parlamentar deixa de fazer jus à confiança transmitida por meio do voto popular.

Por fim, na seção de precedentes, seguem importantes julgados do Egrégio Tribunal Regional Eleitoral sobre os temas: a) possibilidade de indeferimento do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários – DRAP – por não atendimento à cota de gênero; b) a impossibilidade de candidatura avulsa em nosso sistema jurídico; e c) crime contra a propriedade intelectual como fundamento para a inelegibilidade.

Se somos nós e nossas circunstâncias, cara leitora e estimado leitor, sigamos então mantendo uma janela aberta e bem arejada para o conhecimento e para fazer o nosso melhor. É o convite da REDESP a todas e todos. Boa leitura!

Des. Waldir Sebastião de Nuevo Campos Júnior  
Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo  
Diretor da Escola Judiciária Eleitoral Paulista

Dr. Richard Pae Kim  
Editor-chefe da REDESP



## SUMÁRIO

### ARTIGOS

A REGULAMENTAÇÃO DO VOTO FEMININO NO CÓDIGO ELEITORAL DE 1932 .....	4
<i>Elvis Aparecido Camargo</i>	
SEGURANÇA JURÍDICA EM TEMPOS DE PANDEMIA: ANÁLISE DA CONSULTA AO TSE SOBRE INELEGIBILIDADE E ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES .....	22
<i>Nísia Pudwell Chaves</i>	
RESTRIÇÕES FISCAIS AO PROCESSO ELEITORAL .....	41
<i>Fábio Luís Guimarães</i>	
MANDATO COLETIVO: PROBLEMAS E DESAFIOS DE UMA INOVAÇÃO POLÍTICA .....	62
<i>Bianca Lerenó e Maria Paula Dallari Bucci</i>	
EM BUSCA DE MAIOR EFETIVIDADE DA COTA DE GÊNERO NO DIREITO BRASILEIRO: ANÁLISE DE PRECEDENTES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E DE PROPOSTAS LEGISLATIVAS EM TRAMITAÇÃO SOBRE O TEMA.....	78
<i>Gabriela Juliano Nicolay</i>	
A PROPOSTA DE CANDIDATURAS COLETIVAS À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO PLURALISMO POLÍTICO E DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO .....	102
<i>Carla Nicolini</i>	
OS IMPACTOS DO INSTITUTO DA REELEIÇÃO NA DEMOCRACIA E NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA .....	115
<i>Antônio Daniel Ribeiro Filho</i>	
GERRYMANDERING À BRASILEIRA? FATORES DE RISCO NA DELIMITAÇÃO TERRITORIAL DE EVENTUAL SISTEMA DISTRITAL MISTO .....	142
<i>Raphael Ramos Monteiro De Souza</i>	
AS HIPÓTESES DE PERDA ANTECIPADA DO MANDATO PARLAMENTAR. ....	156
<i>Cláudia Vieira</i>	
<b>JURISPRUDÊNCIA</b> .....	177
TRE-SP - ACÓRDÃO - RECURSO ELEITORAL - 0600256-14.2020.6.26.0242 - VÁRZEA PAULISTA - SÃO PAULO .....	177
TRE-SP - ACÓRDÃO - RECURSO ELEITORAL - 0600237-52.2020.6.26.0001 - SÃO PAULO - SÃO PAULO .....	190
TRE-SP - ACÓRDÃO - RECURSO ELEITORAL - 0600140-76.2020.6.26.0090 - PINDAMONHANGABA - SÃO PAULO .....	197

# A REGULAMENTAÇÃO DO VOTO FEMININO NO CÓDIGO ELEITORAL DE 1932

## *REGULATION OF WOMEN'S VOTING IN THE ELECTORAL CODE OF 1932*

Elvis Aparecido Camargo<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente artigo visa apresentar, brevemente, regulamentação do sufrágio feminino no Brasil. Para tanto, apresenta a evolução histórica da regulamentação do sufrágio feminino, bem como o marco histórico que deflagrou referido direito no ordenamento jurídico brasileiro, cujo nascimento ocorreu no Código Eleitoral de 1932. Recorrendo a uma variedade de fontes doutrinárias e legislativas que tratam do assunto, a atenção se centra no exame das razões que levaram a regulamentação do voto feminino no Código Eleitoral de 1932, bem como a evolução histórica da luta feminina para conquista de referido direito.

**Palavras chave:** Voto feminino, Código Eleitoral Brasileiro de 1932.

### ABSTRACT

Considering the female importance in politics, which has increased in recent years, including the provision of quotas for applications, this article aims to present, briefly, regulation of women's suffrage in Brazil. To this end, this essay presents the historical evolution of the regulation of women's suffrage, as well as the historical milestone that triggered this law in the Brazilian legal system, whose birth occurred in the Electoral Code of 1932. Using a variety of doctrinal and legislative sources dealing with the issue, attention focuses on examining the reasons that led to the regulation of the women's vote in the 1932 Electoral Code, as well as the historical evolution of the women's struggle to conquer that right.

**Keywords:** Female vote, Brazilian Electoral Code of 1932.

### SUMÁRIO

Introdução. 1 - O início da discussão sobre o voto feminino no mundo. 2 - A Constituição brasileira de 1824. 3 - Trajetória do sufrágio feminino no Brasil. 4 - Regulamentação do voto feminino no Código Eleitoral de 1932. Considerações finais. Referências.

### INTRODUÇÃO

Em 03 de outubro de 1930, ocorreu um episódio no Brasil que foi marco em sua história. Ficou conhecido como Revolução de 1930 ou Golpe de 1930 o movimento

---

<sup>1</sup> Ex-procurador no Município de Juquitiba (2013/2019); Pós Graduado em Direito Civil e Processo Civil na Escola Paulista de Direito; Pós Graduado em Direito Tributário e Processo Tributário na Escola Paulista de Direito; Pós Graduando em Direito Eleitoral na EJP; Aluno dos módulos de Doutorado da Universidade de Buenos Aires – UBA.

armado liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, que resultou no golpe de Estado que depôs o presidente Washington Luís e impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes, encerrando a fase da República Velha.

O acontecimento acima, além de se tornar histórico, foi precursor do primeiro Código Eleitoral Brasileiro, que inovou normatizando o sufrágio feminino. O Golpe de 1930 se vincula à conquista feminina da época, que constitui objeto de interesse deste ensaio, qual seja, a regulamentação do voto feminino no Brasil no Código Eleitoral de 1932.

A Revolução de 1930 teve início durante a República Velha, com o rompimento dos laços firmados entre as oligarquias estaduais e o governo federal, conhecida como política do café-com-leite, em que os presidentes da República eram escolhidos entre os políticos de São Paulo e Minas Gerais.

Referido acordo foi interrompido em razão do Partido Republicano Paulista indicar o político Júlio Prestes para assumir a presidência, no momento em que era a vez de Minas proceder à indicação. O rompimento dos laços políticos entre mineiros e paulistas fez com que o partido mineiro se aliasse com políticos paraibanos e gaúchos para lançar Getúlio Vargas como candidato. Tendo a aliança gaúcha sucumbido nas eleições presidenciais para Júlio Prestes, foi organizada e iniciada uma revolução, conhecida como Revolução de 1930, encerrando a República Velha com o início da era Vargas.

Dentre as promessas de governo, Getúlio Vargas assumiu o compromisso de realizar uma reforma eleitoral, em razão das diversas fraudes que eram cometidas no processo eleitoral, que foi concretizada por intermédio do Decreto Presidencial 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, sendo este o primeiro Código Eleitoral brasileiro.

Nesse código foi regulamentado o sufrágio feminino, discutido entre a classe feminista desde 1789, tendo por precursora na discussão internacional a francesa Olympe de Gouges (MARQUES, 2018). No Brasil, as discussões sobre tal assunto permearam a Constituição de 1824, todavia, a primeira tentativa de reforma eleitoral ocorreu em 1831.

Posteriormente, por diversas vezes a questão foi debatida, sendo consagrada apenas em 1932, quando Getúlio Vargas tentou moralizar o golpe aplicado que resultou na ocupação da presidência. Em referida época, Getúlio passou a governar de forma discricionária, por meio de decretos, sem respaldo de uma Constituição e de um Poder Legislativo, pois havia fechado o Congresso.

Essa situação fez também diminuir a autonomia que os Estados brasileiros gozavam durante a vigência da Constituição de 1891, pois os interventores indicados por Vargas, em sua maioria tenentes, não correspondiam aos interesses dos grupos políticos locais e frequentemente entravam em atritos.

Para minimizar a situação e tentar melhorar sua imagem, o governante promoveu a esperada reforma eleitoral, abarcando nela o sufrágio feminino, que será o centro deste ensaio.

## **1 O INÍCIO DA DISCUSSÃO SOBRE O VOTO FEMININO NO MUNDO**

Em que pese a existência, na história, de mulheres que assumiram governos monárquicos, a participação delas na política foi discutida pela primeira vez durante a Revolução Francesa. Essa “consideração” com as mulheres durante o período monárquico não se devia à visão delas como indivíduos com direitos políticos, mas ao fato de suas famílias serem nobres detentoras de poder<sup>2</sup>.

Durante a década de 1790, na França, ganharam força os movimentos que defendiam a ideia de que os governos deveriam respeitar a vontade dos cidadãos, ao invés de seguirem a vontade do monarca. Tais movimentos passaram a discutir a Declaração dos direitos do homem e do cidadão, datada de agosto de 1789. Referida declaração estabelecia que todos os homens nasciam livres e com direitos iguais, o que despertou interesse na classe feminista da época, em especial, na francesa Olympe de Gouges, que ficou conhecida na história da luta do sufrágio feminino.

Em 1791, a francesa publicou o livro denominado Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, que tecia críticas à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Segundo a escritora Teresa Cristina de Novaes (MARQUES, 2018), “as propostas de Olympe não foram levadas a sério pela imensa maioria dos homens envolvidos nas lutas políticas”.

Em razão disso, referida autora (MARQUES, 2018) registra em sua obra que, na esperança da rainha Maria Antonieta influir na causa das mulheres, Olympe enviou-lhe um exemplar da sua Declaração dos direitos da mulher e da cidadã, sendo isso o suficiente para que a escritora francesa fosse sentenciada à morte, acusada de trair os ideais revolucionários, sendo executada em 1793 na guilhotina. Na mesma época, além da francesa Olympe de Gouges, se insurgia também a inglesa Mary Wollstonecraft contra o modo como as mulheres estavam sendo excluídas de direitos chamados universais, dentre os quais se enquadra o direito ao voto. A escritora inglesa defendia que o pilar para conquista dos direitos universais por parte da classe feminina seria a educação, que serviria como instrumento de emancipação da mulher.

Com tais premissas, iniciou-se o movimento feminino pelo mundo que galgava a inclusão das mulheres nos chamados direitos universais. A Nova Zelândia tornou-se o primeiro país do mundo, no ano de 1893, a conceder direitos de voto para as mulheres. O projeto de lei foi resultado de anos de movimentos femininos liderados por Kate Sheppard. Tais movimentos surgiram no ano de 1880, adquirindo força em 1891 com um documento reunindo mais de 9 mil assinaturas, passando a quase 20 mil no ano seguinte e, por fim, em 1893, aproximando-se de 32 mil assinaturas (das quais apenas 21 eram homens). Foi finalizada, então, uma petição reivindicando o direito ao voto para as mulheres (CATEANO, 2018).

Finalmente, naquele ano (1893), a Nova Zelândia tornou-se o país que inaugurou o direito ao sufrágio feminino, seguindo-se da Austrália em 1902, e da Finlândia em

---

<sup>2</sup> MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. O voto feminino no Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018, p. 15.

1906. Na América Latina, o país pioneiro na concessão do direito ao voto feminino foi o Equador, em 1929 (RIBEIRO, 2004).

## **2 A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1824**

A Constituição Imperial de 1824, de forma implícita, proibia o voto feminino, ao disciplinar que apenas os cidadãos ativos seriam capazes de eleger os integrantes do governo local e parlamento.

Classificar os integrantes da cidade em cidadãos ativos e passivos era um procedimento típico da política francesa desde o final do século XIX, onde as mulheres (e também crianças, loucos e outros) eram cidadãs passivas – ou inativas, segundo o vocabulário jurídico brasileiro, usufruindo apenas direitos civis, podendo receber herança, mas não exercer opinião sobre assuntos políticos (MARQUES, 2018).

Assim, nos termos da Constituição de 1824, outorgada por Dom Pedro I, poderiam votar para o governo local, também denominado paroquial, os cidadãos ativos, ou seja, pessoas livres, maiores de 25 anos e com renda anual mínima de 100 mil réis (ou bens no mesmo valor) – conforme artigos 90, 91 e 92 da Constituição Imperial<sup>3</sup>. Nas eleições para deputados, senadores e membros das assembleias provinciais, era conferido direito ao voto aos mesmos que poderiam votar para o governo local, conforme consta no artigo 94 da Carta Imperial<sup>4</sup>. Tal processo de votação, que adota critério de renda para definir quem pode ou não votar, ficou conhecido como sufrágio censitário.

Adotando o entendimento exposto acima, o respeitado jurista José Antônio Pimenta Bueno (MARQUES, 2018), conselheiro do Imperador D. Pedro I, defendia que as mulheres não tinham direitos políticos assegurados pela Constituição, pois, nos termos expressos do art. 90, só a massa dos cidadãos ativos é que gozaria de direitos políticos. Consequentemente, os cidadãos inativos, no sentido do direito público, não gozariam de tais faculdades, incluindo-se nesta classe as brasileiras, quaisquer que fossem as suas capacidades e habilitações.

---

<sup>3</sup> Constituição política do Império do Brasil. Art. 90. As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia.

Art. 91. Têm voto nestas Eleições primarias: I. Os Cidadãos Brasileiros, que estão no gozo de seus direitos politicos. II. Os Estrangeiros naturalisados.

Art. 92. São excluidos de votar nas Assembléas Parochiaes. I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras. II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos. III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas. IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Communidade claustral. V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.

<sup>4</sup> Constituição política do Império do Brasil. Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se: I. Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego. II. Os Libertos. III. Os criminosos pronunciados em queréla, ou devassa.

Desse modo, embora alguns autores (PORTO, 2000) registrem que a Constituição Imperial de 1824 não proibia expressamente o voto feminino, há de se ressaltar que a Carta Imperial disciplinava como requisito obrigatório que apenas os “cidadãos activos” poderiam usufruir dos direitos políticos, o que cerceava o sufrágio feminino como decorrência da interpretação restritiva ao gênero masculino.

### **3 TRAJETÓRIA DO SUFRÁGIO FEMININO NO BRASIL.**

No Brasil, a primeira abordagem para regulamentação do sufrágio feminino se deu em 1831, quando Manuel Alves Brancos, ocupando o cargo de deputado, apresentou Projeto de Lei Eleitoral à Câmara, com menção discreta sobre o voto feminino.

O Projeto Alves Branco, também subscrito por José Bonifácio de Andrada e Silva, propunha no artigo 3º que “As mães de família viúvas, ou separadas de seus maridos, que reunirem as condições necessárias para o exercício do direito de eleger nas assembleias primárias, poderão dar seu voto por intermédio de um de seus filhos, genros, netos ou qualquer parente, em falta deles” (*apud* Pinto, 1983, p. 19). Defendendo o direito ao sufrágio feminino, José Bonifácio questionava “Por que motivo as mulheres devem obedecer a leis feitas sem sua participação e consentimento?” (SILVA, 1998), inaugurando com Alves Branco, em 1831, a primeira tentativa de reforma eleitoral.

Ocorre que o projeto dos deputados não foi votado e nem discutido, em função da grande crise política do ano de 1831. Todavia, referido projeto constituía um avanço ao reconhecer que as mulheres, quando à frente da família, teriam o direito de manifestar sua vontade política.

Posteriormente, em 1879, a Câmara dos Deputados voltou a discutir um projeto de reforma do sistema eleitoral, sendo abordado nas discussões, à época, pelo Deputado Cézar Zama que “(...) convencido da verdade da ideia, tornei-me propagandista do voto ativo e passivo, que, em minha opinião, deve ser concedido às mulheres em matéria política” (ANAIS, 1879, p. 598/599). Porém, as ideias foram sufragadas pelos políticos conservadores.

Em março do ano seguinte, o senador José Antônio Saraiva, integrante do Partido Liberal, assumindo a presidência do Conselho de Ministros propôs um projeto de reforma da legislação eleitoral, sustentando em seu discurso (ANAIS, 1880, p. 8/10) que “O Partido Liberal inscreveu em seu programa muitas reformas. (...) A reforma eleitoral nos parece a mais urgente, e será a que ofereceremos à consideração da Câmara nessa sessão extraordinária.”

Referida reforma resultou no Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, conhecido como Lei Saraiva, cujo teor reduziu o número de votantes, sendo tal efeito resultado do maior rigor no sistema de qualificação em termos de renda e de instrução, além da instituição do voto facultativo. Na Lei mencionada foi previsto o reconhecimento de títulos científicos – diplomas de medicina, direito ou odontologia,

por exemplo – como comprovante da qualificação educacional do eleitor e de sua “renda legal”, para fins de votação.

Segundo Teresa Cristina de Novaes Marques (MARQUES, 2018, p. 57), “A nova lei eleitoral abria a possibilidade de mulheres diplomadas votarem” e, “(...) com base no art. 4º da Lei Saraiva, a dentista Isabel de Souza Mattos, moradora de São José do Norte, na província do Rio Grande, solicitou e obteve o registro como eleitora no ano de 1887.”

Porém, quando o primeiro governo republicano convocou a eleição para a Assembleia Constituinte em 1890, a Dra. Isabel foi impedida de votar, mesmo apresentando para a Comissão Eleitoral um documento de registro eleitoral emitido em 1887. Em decorrência de tal fato, o movimento feminista ganhou força, unindo-se à causa a professora Josefina Álvares de Azevedo, que iniciou, em dezembro de 1888, a publicação do jornal sufragista *A Família*. Referido jornal “(...) foi pensado para atuar como plataforma da campanha pelo sufrágio e pela consciência política das mulheres” (MARQUES, 2018, p. 58).

No ano seguinte, Júlia Lopes de Almeida e Inês Sabino juntaram-se a Josefina Álvares de Azevedo como colaboradoras do jornal *A Família*, promovendo intensa campanha pelo sufrágio feminino durante os trabalhos da Constituinte e nos anos seguintes.

Josefina Álvares de Azevedo defendia que era “(...) necessário que a mulher também como ser pensante, como parte importantíssima da grande alma nacional, como uma individualidade emancipada, (...)” fosse “(...) admitida ao pleito, em que vão ser postos em jogo os destinos da pátria” (AZEVEDO, 1889, p. 1). Para essa sufragista, “à mulher, como ao homem, deve competir a faculdade de preponderar na representação da sua pátria”, reivindicando “(...) o direito de intervir nas eleições, de eleger e ser eleitas, como os homens, em igualdade de condições”, ponderando que “estariam fora do regime das leis criadas pelos homens, ou teriam também o direito de legislar para todas” (AZEVEDO, 1889, p. 1).

Em 1889, com a queda da monarquia, o novo governo republicano nomeou no dia 03 de dezembro, através do Decreto n° 29, uma comissão para elaborar um projeto de Constituição, conhecida como *comissão dos cinco*<sup>5</sup>. Ao final, surgiram três projetos, que foram encaminhados em 30 de maio de 1890 a Rangel Pestana que, após realizar uma comparação entre os mesmos, elaborou um projeto definitivo e encaminhou a Marechal Deodoro da Fonseca que, posteriormente, remeteu-o à equipe de Ministros encabeçada por Rui Barbosa. Após análise, o projeto definitivo foi publicado em 22 de junho de 1890 no Decreto n.º 510, também denominado Constituição dos Estados Unidos do Brasil.

Referida Constituição, oriunda de decreto emanado do Governo Republicano Provisório, disciplinou em seu primeiro artigo<sup>6</sup> a convocação, para 15 de novembro de 1890, do primeiro “Congresso Nacional dos representantes do povo brasileiro”, procedendo-se a sua eleição no dia 15 de setembro de referido ano.

<sup>5</sup> Assim denominada em razão de ser composta por cinco congressistas.

<sup>6</sup> Art. 1º. É convocado para 15 de novembro do corrente anno o primeiro Congresso Nacional dos representantes do povo brasileiro, procedendo-se a sua eleição aos 15 de setembro proximo vindouro.

Ainda, a Norma Constitucional mencionada estabeleceu em seu artigo 2º que “Esse Congresso trará poderes especiais do eleitorado, para julgar a Constituição que neste acto se publica, e será o primeiro objecto de suas deliberações”. No mês posterior às eleições, o governo provisório modificou alguns dos seus tópicos, substituindo o projeto por um novo texto, publicado no Decreto nº 914-A, de 23 de outubro de 1890.

Consumada as eleições, em 4 de novembro de 1890 tiveram início as reuniões preparatórias para a Assembleia Constituinte. Entre as resoluções adotadas, decidiu-se que o Congresso elegeria uma comissão especial para dar um primeiro parecer sobre o projeto de Constituição apresentada pelo governo. Essa comissão, que ficou conhecida como *comissão dos 21*, foi eleita em 22 de novembro de 1890 (ANNAES, 1924), sendo integrada por um representante de cada estado mais o Distrito Federal, sendo suspensos os trabalhos do Congresso até que referida comissão apresentasse o parecer (ANNAES, 1924).

Na sessão de 10 de dezembro de 1890, a comissão especial constituída apresentou parecer sobre o projeto de Constituição (ANNAES, 1890), sugerindo apenas que a matéria relacionada a incompatibilidades eleitorais fosse tratada por lei ordinária (ANNAES, 1924). Todavia, cabe ressaltar que a comissão especial rejeitou a emenda proposta pelos deputados Lopes Trovão, Bulhões e Casimiro Junior, tendo eles sugerido que se acrescentasse ao artigo 70 do Projeto de Constituição que seriam eleitores “As mulheres diplomadas com títulos científicos e de professora, que não estiverem sob poder marital, nem paterno, bem como as que estiverem na posse de seus bens” (ANNAES, 1890, p. 439).

Na sessão do dia 13 de dezembro (ANNAES, 1924), os congressistas iniciaram a primeira discussão do projeto de Constituição concebido pelo governo provisório e do parecer emitido pela Comissão dos 21, encerrando-se referida discussão na 38ª sessão, realizada em 21 de janeiro de 1891 (ANNAES, 1924).

Na 20ª sessão, ocorrida no dia 30 de dezembro de 1890, o deputado Cesar Zama (Bahia), fez a primeira manifestação em defesa do sufrágio feminino, aduzindo em seu discurso que não admitia direitos políticos nominais ou mutilados, e que “[...]. Aceitando a República democrática, exijo-a com a sua condição indispensável, com o sufrágio universal direto tão universal que até as mulheres se estenda o direito de tomar parte no festim político” (ANNAES, vol. I, 1924, p. 1052).

Ainda em defesa do voto feminino, Zama sustentava em sua oratória que “Nós afastamos a mulher, porque somos excessivamente vaidosos, por isso que não temos prioridade nenhuma sobre ela, e elas muitas vezes nos são, mesmo superiores”. (ANNAES, vol. I, 1924, p. 1052).

Tal questão voltou a ser levantada pelo deputado Almeida Nogueira (São Paulo) durante a 22ª sessão, realizada em 2 de janeiro de 1891, sustentando em seu discurso que não era necessário “(...) em nosso Direito Público, uma disposição especial estabelecendo a capacidade política da mulher, visto como a Constituição não restringe seus direitos” (ANNAES, vol. II, 1926, p. 50).

O parlamentar esclareceu ainda que “A nossa antiga Constituição e, também, o projeto que estamos discutindo enumeram as condições para ser-se eleitor, mas não



mencionam como tal o sexo masculino, o que fazem as constituições de alguns estados da União Americana” (ANNAES, vol. II, 1926, p. 50).

Para ele, as normas de direito público da época excluía apenas os mendigos, as “praças de pret” e os religiosos de ordem monástica, não excluindo as mulheres. Em seu discurso (ANNAES, vol. II, 1926, p. 50), defendeu de forma contundente que “(...) , um direito não se restringe por indução (é princípio de hermenêutica), senão por expressa declaração da lei”, indagando, ainda, como poderia ser contestada a capacidade de sufrágio da mulher.

Ao ser advertido na sessão por “um representante” sobre um aviso do Ministro do Interior sobre a vedação do sufrágio feminino (ANNAES, 1926), o deputado Almeida Nogueira refutou, sustentando que “aviso” não teria força obrigatória, muito menos derogatória de direito, argumentando ainda que o modo no qual foi formulado o artigo que disciplina sobre direitos políticos (utilizando o termo cidadão, e não cidadão e cidadã) decorre apenas por convenção gramatical do legislador, confirmando seus argumentos no fato de que “(...) ninguém põe em dúvida que a mulher tem direito à proteção do habeas-corpus, à inviolabilidade do domicílio, a todas essas garantias [...] que a Constituição liberaliza a nacionais e estrangeiros” e que “(...) Se fôssemos apegarmos a essa fórmula, [...] a mulher não teria nenhuma responsabilidade criminal, porque as leis penais sempre se referem aos delinquentes e criminosos, e não às delinquentes e criminosas” (ANNAES, vol. II, 1926, p. 51).

Segundo o entendimento do parlamentar paulista, não era necessário um ato especial do Congresso para concessão de direitos políticos para a mulher, uma vez que este já estaria implícito na legislação brasileira e no projeto do Código político em debate.

Tempos depois, os argumentos utilizados pelo deputado seriam alicerce para as feministas que lutavam pelos direitos políticos das mulheres. No mesmo sentido, Agenor de Roure (ROURE, 1979), um dos mais conhecidos comentadores da Constituinte de 1891, defendia que a Constituição não proibiu o direito de voto para as mulheres, uma vez que não usou “(...) da expressão encontrada em outras Constituições, claramente referente aos indivíduos do sexo masculino” (ROURE, 1979), esclarecendo ainda que a Carta Republicana de 1891 falava “(...) em cidadãos maiores de 21 anos no art. 70, sobre eleitores,(...)” assim “(...) como também só fala em cidadãos brasileiros no art. 69, referindo-se também às mulheres brasileiras, uma vez que as condições de nacionalidade abrangem os indivíduos dos dois sexos” (ROURE, 1979, p. 272).

Posteriormente, na 30ª sessão, realizada em 12 de janeiro de 1891, foram iniciadas as discussões sobre o artigo 70 do projeto de Constituição, que trata dos direitos políticos, sendo apresentada pelos deputados Zama e Sá Andrade (Paraíba) emenda vedando tais direitos às mulheres casadas (ANNAES, 1926).

Na mesma sessão, de forma mais abrangente, foi proposta uma emenda subscrita por 32 congressistas como “declaração de direitos”, a ser acrescida na “secção II” do projeto de Constituição, a fim de garantir “(...) às mulheres a plenitude dos direitos civis, nos termos do art. 72”, bem como conferir “(...) o direito eleitoral às mulheres diplomadas com títulos científicos e de professora, às que estiverem na posse de seus bens e às casadas, nos termos da lei eleitoral” (ANNAES, vol. II, 1926, p. 439).

Após a apresentação das emendas, durante as discussões do projeto, o deputado Espírito Santo (Pernambuco) contestou o discurso de Moniz Freire (Espírito Santo) - que combatia o direito do voto feminino sob o argumento que a mulher teria na vida doméstica o seu “destino a realizar” – defendendo que “o voto compete tanto às mulheres como aos homens” (ANNAES, vol. II, 1926, p. 457).

Na época, da mesma forma que se apresentaram diversos argumentos para defender o sufrágio feminino, os congressistas contrários (que eram a maioria) invocavam diversos empecilhos, qualificando como anárquica e imoral às emendas, sustentando que a verdadeira missão da mulher era a vida doméstica e o papel de mãe, bem como outros se apresentaram negligenciando o assunto, além daqueles que alegavam que o voto feminino não era praticado em nenhum lugar do mundo (ANNAES, vol. II, 1926).

Encerrada as discussões, na 31ª sessão o projeto foi submetido a votação das emendas. Em 15 de janeiro de 1891, na 33ª sessão, foi aprovado o artigo 70 do Projeto de Constituição e rejeitada as emendas que tratavam do voto feminino (mesmo com as restrições), assim também ocorrendo com a emenda aditiva subscrita pelos 32 congressistas (ANNAES, vol. II, 1926).

Em 21 de janeiro de 1891 foi encerrada a primeira discussão do Projeto da Constituição, sem a aprovação de nenhuma das emendas que pretendiam conceder o direito ao voto, ainda que limitado, às mulheres.

Posteriormente, em 26 de janeiro de 1891, iniciou-se a segunda discussão do Projeto de Constituição (ANNAES, 1926, vol. III), sendo apresentada, novamente, pelos mesmos 32 congressistas, nova proposta de emenda aditiva para regulamentação do voto feminino, ainda que limitado (ANNAES, vol. III, 1926).

Tanto referida proposta quanto a proposta apresentada pelo deputado Zama foram rejeitadas em segunda discussão, na 52ª sessão, realizada em dia 11 de fevereiro, encerrando-se a possibilidade de regulamentar o voto feminino na Constituição de 1891, pois tais emendas não podiam mais ser apresentadas para a terceira discussão, conforme determinava o regimento. Diante de tais fatos, a redação do Título IV do Projeto de Constituição passou incólume em relação à regulamentação do sufrágio feminino, sendo uma derrota sobre o assunto.

Após o fracasso das tentativas de regulamentar o direito de voto feminino na Constituição de 1891, o texto foi publicado em 24 de fevereiro sem a regulamentação de referido direito e, segundo HAHNER, “As grandes expectativas de um pequeno grupo de defensoras dos direitos da mulher no Brasil tinham sido frustradas (...)” (HAHNER, 2003, p. 171).

Todavia, nos anos seguintes, observou-se uma mudança de paradigma, pois um número maior de pessoas, inclusive homens, enxergava o voto feminino como um direito inalienável da mulher. A série *Anne with na E* da Netflix (Anne com E) traz uma interessante abordagem sobre a liberdade feminina como forma de direitos humanos, em especial no episódio 7, da terceira temporada. Referida série retrata a repressão de direitos femininos ocorrida na década de 1890 na ilha do Príncipe Eduardo.

Um dos argumentos utilizados pelos constituintes brasileiros para não se conceder o voto feminino – alegação de este não ser contemplado em nenhum país do mundo – começou a ser invalidado aos poucos, pois em 1893 a Nova Zelândia concedera esse direito para suas cidadãs, tornando-se a primeira nação a admitir o sufrágio para as mulheres, sendo a medida seguida anos depois na Austrália (em 1902), na Finlândia (em 1907) e na Noruega (em 1913) (SANTOS, 2002).

Após promulgação da Constituição de 1891, a luta pelo sufrágio feminino se apaziguou, voltando a ser suscitada quase vinte anos depois, quando um grupo de professoras se insurgiu contra a desigualdade política, razão pela qual, em 17 de dezembro de 1910, Leolinda de Figueiredo Daltro “(...) reuniu um grupo de mulheres para registrar em cartório uma agremiação política de nome Partido Republicano Feminino, cujos propósitos eram defender o sufrágio feminino e emancipar a mulher de todas as formas de exploração” (MARQUES, 2018, p. 78).

Segundo June Hahner, a pretensão do partido era de reavivar a questão do sufrágio feminino “dentro do Congresso, onde não tinha mais sido tratada desde o Congresso Constituinte de 1891” (HAHNER, 2003, p. 280).

Em agosto de 1916, outra professora – Mariana de Noronha Horta – encaminhou requerimento à Câmara dos Deputados pedindo a aprovação do sufrágio feminino, tendo feito tal requerimento em protesto à aprovação das novas regras para competição eleitoral que resultou na Lei nº 3.139, de 2/8/1916 (que manteve a exclusão do voto feminino), sendo a primeira manifestação formal de uma mulher solicitando direitos políticos.<sup>7</sup>

Meses depois – dezembro/1916 - “(...) Leolinda Daltro encaminhou à Câmara representação em nome do Partido Republicano Feminino” e, “No mesmo mês, o deputado socialista Maurício de Lacerda discursou a favor do sufrágio universal, informando os outros parlamentares que havia recebido o documento de Leolinda” (MARQUES, 2018, p. 81).

Para ele, a Constituição de 1891 e a última reforma da lei eleitoral, de 1916, não evocaram em nenhum momento uma proibição explícita ao sufrágio feminino e que “(...) no Império, sob a lei Saraiva foram admitidas ao voto várias mulheres porque estavam alistadas na forma da referida lei, (...)”, prosseguindo ainda em seu discurso que, “(...) embora a Constituição dessa época não excluísse nem incluísse senão implicitamente as mulheres entre os eleitores, e o legislador ordinário igualmente de forma expressa não as mencionasse puderam elas alistar-se provando renda com título de profissão liberal” (DIÁRIOS, 1917, p. 477 e ANAIS, 1917, p. 352).

Referido deputado ganhou apoio de outro congressista – deputado mineiro Augusto Lima - que, em 14 de junho de 1917, defendeu o voto feminino argumentando que tal direito nunca fora repelido pelas nossas leis, nem mesmo na época do Império, relembrando mais uma vez o fato de que não havia uma única palavra na lei eleitoral,

---

<sup>7</sup> Segundo reportagem produzida pela Câmara dos Deputados, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/519224-CAMARA-INAUGURA-MOSTRA-SOBRE-LUTA-DAS-MULHERES-PELA-IGUALDADE-POLITICA.html>. Acesso em: 25 maio 2020.

nem na Constituição do Brasil, que deixasse clara a proibição feminina do direito ao voto.

Em referido discurso, o parlamentar mineiro destacava a questão do emprego das palavras “universal” e “cidadão” presentes na Constituição de 1891, argumentando que tais termos foram ali claramente empregados para designar ambos os sexos (ANNAES, vol. II, 1918, p. 431).

Observa-se que os argumentos apresentados tanto por Lacerda quanto por Lima foram similares aos elencados pelos constituintes favoráveis ao voto feminino em 1891, conforme mencionado anteriormente.

Todavia, o projeto foi considerado inconstitucional, sendo posteriormente arquivado (ANNAES, vol. III, 1918, p. 586/587), retornando a estaca zero a questão legal do sufrágio feminino. Em razão disso, a resposta feminina à rejeição do Congresso para a proposta de Lacerda ocorreu em novembro de 1917, sendo as partidárias do PRF convocadas para participar de uma manifestação pública: uma passeata pelas ruas da capital federal (SOIHET, 2006, p. 25; PINTO, 2003, p. 19; SCHUMAHER; BRAZIL, 2000, p. 319).

No ano seguinte, as inglesas conquistaram o direito ao voto, ocorrendo também o aparecimento de Bertha Lutz no cenário público brasileiro que, unindo-se a outras mulheres com a mesma ideologia, criaram “(...) a Liga para a Emancipação Intelectual da Mulher, no Rio de Janeiro” (MARQUES, 2018, p. 89), sendo, em agosto de 1922, reformulados os propósitos da entidade, que recebeu novo nome – Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF).

Ainda em 1918, a luta pelo sufrágio feminino teve o apoio do candidato a presidente Rui Barbosa, que defendia a causa com o discurso<sup>8</sup> da exigência de justiça imediata e que “[...] A desigualdade entre os dois sexos era, sobretudo, um dogma político. Mas da política já ele desapareceu, com a revolução que introduziu de uma vez no eleitorado britânico seis milhões de eleitoras (...)” (CORREIO DA MANHÃ, 1919).

Em 1919, foram deflagrados dois projetos sobre o tema no Senado. Em maio, o senador Alfredo Ellis propôs projeto nesse sentido, o qual foi rejeitado na Comissão de Justiça do Senado. Em 17 de dezembro de 1919, foi apresentado pelo senador Justo Chermont um projeto que propunha estender “(...) às mulheres maiores de 21 anos as disposições das leis n. 3139, de 2 de agosto de 1916, e n. 3.208 de 27 de dezembro de 1916 (...)” (DIÁRIO, 18 dez. 1919, p. 5437), sendo marcado na história como “o primeiro projeto em prol do sufrágio feminino durante a Primeira República”, conforme se extrai do discurso da deputada federal Lygia Lessa Bastos (DIÁRIO, 24 ago. 1979, p. 8359).

O projeto Chermont foi considerado constitucional, sendo registrado no parecer do relator que, “Quanto à nossa missão, por não fazer a Constituição distinção de sexo para o exercício de mandatos políticos, devemos dizer que o projeto não é

---

<sup>8</sup> Palavras da conferência realizada no Theatro Lyrico em 20 de março de 1919 e publicada no “Correio da Manhã” de 21 do mesmo mês e ano.

inconstitucional e que, portanto, merece entrar na ordem dos nossos trabalhos” (ANNAES, vol. I, 1922, p. 416).

Em razão do parecer favorável, o Projeto Chermont foi aprovado com seu texto original, passando a ser discutido pelo Senado. Apesar de sua primeira votação favorável, o projeto demorou anos para voltar a ser apreciado pelo Senado, tendo em vista a relutância daqueles que eram contrários ao sufrágio feminino.

Posteriormente, em 1923 ocorreu uma tentativa de segunda discussão do projeto, todavia, somente em 1927 ele foi retomado. Para isso, “As feministas da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (...) Enviaram cartas aos senadores tentando convencê-los a votar a favor do projeto Chermont e, não satisfeitas, protocolaram no Senado um abaixo-assinado (...)” (MARQUES, 2018, p. 97), porém ainda assim a luta restou infrutífera.

No ano seguinte (1928) o senador Juvenal Lamartine de Faria, do Rio Grande do Norte, renunciou à cadeira no Senado para concorrer ao governo de seu Estado, sendo ele eleito. Em razão disso, foi preciso realizar eleições complementares a fim de escolher o novo representante do Estado no Senado Federal, tendo o pleito ocorrido em abril de 1928.

Como o governador Faria apoiava a causa do voto feminino e o Judiciário estadual não se opôs à habilitação de mulheres como eleitoras, muitas se alistaram, dentre elas Celina Guimarães e Júlia Barbosa, que disputaram o título da primeira eleitora potiguar. Porém, sendo a questão submetida ao Senado, os votos das mulheres foram invalidados (MARQUES, 2018, p. 98/99).

Apesar da detalhada legislação eleitoral que vigorou durante a Primeira República, o processo eleitoral era profundamente viciado por fraudes, o que comprometia seriamente a competitividade das eleições. Essas fraudes generalizadas atingiam todas as fases do processo eleitoral, havendo a chamada “eleição a bico de pena”<sup>9</sup>, uma referência ao controle dos caciques políticos sobre os eleitores, e a “degola”<sup>10</sup>, que era o controle realizado posteriormente pela Câmara dos Deputados e pelo Senado sobre os candidatos eleitos.

Assim, cumprindo promessa de campanha presidencial, em 1932 Getúlio Vargas promulgou o primeiro Código Eleitoral brasileiro através de Decreto Presidencial, visando sanar as fraudes eleitorais existentes durante a República Velha, conforme será mais bem analisado adiante.

---

<sup>9</sup> Eleição Bico de Pena - Forma de eleição praticada na República Velha antes de 1930, cujo voto era aberto e não secreto, e havia controle dos caciques políticos sobre os eleitores. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/eleicao-a-bico-de-pena>. Acesso em: 15 maio 2019.

<sup>10</sup> Consistia na verificação e no reconhecimento dos candidatos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. A Constituição de 1891 previa que era responsabilidade dessas casas averiguar, verificar, o resultado das eleições e empossar os candidatos legitimamente eleitos, o reconhecimento. Disponível em: [http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/cidadania/0068\\_05.html](http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/cidadania/0068_05.html). Acesso em: 15 maio 2019.

#### **4 REGULAMENTAÇÃO DO VOTO FEMININO NO CÓDIGO ELEITORAL DE 1932.**

O período da “Primeira República”, também conhecida como República Velha, perdurou entre 1889 a 1930, época em que o poder político federal concentrou-se nas mãos das oligarquias cafeeiras paulistas e mineiras, sendo o governo federal dominado na maior parte desse período por meio da chamada "política do café-com-leite".

O "café" era referência a São Paulo, maior centro produtor e exportador de café do país, e o "leite" era uma referência a Minas Gerais, tradicional produtor de leite. A política do café com leite foi um acordo firmado entre as oligarquias estaduais e o governo federal para que houvesse uma alternância de poder entre os políticos de São Paulo e Minas Gerais, sendo a escolha do presidente realizada entre a oligarquia paulista, reunida no Partido Republicano Paulista (PRP), e a mineira, reunida Partido Republicano Mineiro (PRM).

Conforme registrado anteriormente, apesar da detalhada legislação eleitoral que vigorou durante a Primeira República, o processo eleitoral era profundamente viciado por fraudes, o que comprometia seriamente a competitividade das eleições. Entre 1928 a 1930 se estabeleceu uma crise política desencadeada pela crise econômica, sendo essa política rompida por Washington Luís, que era paulista, tendo apoiado para a presidência outro paulista, Júlio Prestes, momento em que deveria ser indicado para presidência algum político mineiro. Com essa indicação, o pacto de revezamento entre paulistas e mineiros foi rompido, o que fez com que os mineiros se unissem aos políticos do Rio Grande do Sul e apoiassem outro candidato à presidência – Getúlio Vargas.

Em 1 de março de 1930 realizaram-se as eleições, sagrando-se vencedor o político paulista Júlio Prestes e, em segundo lugar, o candidato gaúcho Getúlio Vargas, que tinha o apoio do Partido Republicano Mineiro, sendo o resultado oficial recebido com descrédito pelos candidatos derrotados e por boa parte da opinião pública, em razão das acusações de fraude.

O presidente eleito seria empossado em 15 de novembro de 1930, todavia, em 3 de outubro de referido ano ocorreu um movimento armado liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, que resultou no golpe de Estado que depôs o presidente Washington Luís e impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes, sendo referido movimento conhecido como Revolução de 1930.

Após a revolução, instalou-se no poder uma junta militar que, no dia 3 de novembro de 1930, entregou a presidência a Getúlio Vargas – candidato derrotado nas eleições presidenciais -, líder das forças revolucionárias. A Constituição de 1891 foi revogada e o Congresso, fechado, passando Getúlio a governar por decretos.

Ainda, ao assumir a chefia do Governo Provisório, em 6 de dezembro de 1930, Getúlio Vargas designou, através do Decreto nº 19.459, uma subcomissão legislativa para estudar e propor a reforma da lei e do processo eleitoral. Uma das reformas propostas consistia em estender o direito de voto às mulheres, assim como o voto secreto. Em junho de 1931, Getúlio recebeu as representantes do Segundo Congresso

Internacional Feminista para tratar do sufrágio feminino, demonstrando-lhes interesse pelo tema.

Após análise e estudos da subcomissão, “(...), o voto feminino ainda tinha restrições. Apenas as mulheres viúvas ou solteiras com renda própria poderiam votar. As mulheres casadas, mesmo que também tivessem renda própria, fruto de atividade profissional, só poderiam votar se autorizadas pelo marido” (MARQUES, 2018, p. 106).

Porém, atendendo a reivindicação dos grupos feministas, Getúlio excluiu as restrições ao voto feminino sugeridas pela comissão.

Assim, com a publicação do novo Código Eleitoral, através do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, o sufrágio feminino foi instituído no Brasil. A redação do artigo 2º determinou que: “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código”.

Com o novo Código Eleitoral, Getúlio Vargas pretendia moralizar as eleições, combatendo as fraudes eleitorais, razão pela qual criou a Justiça Eleitoral através do novo ordenamento, bem como pretendia minimizar os efeitos do “golpe” que resultou em sua assunção à presidência, concedendo direitos, como fez com o sufrágio feminino, pacificando, ainda, o eminente conflito entre a opinião pública e os tenentistas, base de seu governo.

De acordo com Agildo Barata (1978, p. 161), tenentista que participou do golpe de 1930, “Sempre que alguém rosna mais forte nos calcanhares de Getúlio, ele atira um osso, às vezes sem carne, para o resmungador se aquietar”. Assim, com intenção de apaziguar os efeitos do golpe, “[...] Getúlio fora compelido a romper o manto do silêncio para evitar explosões [...]. Em 1931, sob forte pressão da opinião pública, [...]” determinou “[...] que acelerasse a elaboração de um esboço da legislação eleitoral, com o qual pretendia aplacar as críticas dos que o acusavam de querer se perpetuar no poder [...]” (NETO, 2013, p. 27). Porém, mesmo demonstrando interesse em regulamentar uma nova legislação eleitoral, a opinião pública desconfiava do presidente, acreditando que ele só pretendia ganhar tempo, e nunca tiraria a lei do papel.

Getúlio estava pressionado. Por um lado, a opinião pública enxergava de forma negativa a inércia do presidente em convocar nova Constituinte, realizando diversos movimentos populares organizados por ligas pró-Constituinte. Inclusive, estavam organizando um movimento no Rio de Janeiro, capital federal à época. Por outro lado, os conhecidos “outubristas” inadmitiam tais movimentos, ameaçando reprimi-los com violência. Assim, no dia em que houve manifestação popular pró-Constituinte na praça da Sé, em São Paulo, onde seria designada data para manifestação na capital federal, Vargas “Pusera a assinatura no novo código eleitoral, satisfazendo reclamos dos partidários da redemocratização; em contrapartida, no mesmo dia, mandara cancelar a manifestação pública pró-Constituinte para contentar os tenentista” (NETO, 2013, p. 29). Na mesma frase, ao encerrar os comentários sobre a conduta de Getúlio, referido autor utiliza a expressão “Uma no cravo, outra na ferradura”, em razão de o presidente procurar evitar algum comprometimento.

Desse modo, confirmam-se os comentários de Agildo Barata a respeito de Getúlio, sendo o Código Eleitoral, bem como o sufrágio feminino, medida adotada pelo

presidente para aquietar a opinião pública sobre a forma que assumiu o poder e sua inércia em convocar nova Constituinte.

## **CONCLUSÃO**

O presente artigo procurou expor o processo que antecedeu a regulamentação do sufrágio feminino no Brasil no Código Eleitoral de 1932. Através da análise de um conjunto heterogêneo de fontes, como correspondências, matérias de jornais, revistas, Anais do Parlamento, material bibliográfico e pesquisas acadêmicas, pretendeu-se examinar as ações que culminaram na conquista do voto pelas brasileiras em 1932.

Com o término da pesquisa que subsidiou o presente ensaio, foi possível concluir que a discussão sobre o sufrágio feminino remonta à Constituição Imperial de 1824, sendo objeto de dúvida o direito de voto das mulheres, à época, em razão da Carta Magna Imperial conceder direitos políticos ao “cidadão ativo”, o que resultou na necessidade de utilização de técnicas de hermenêutica a fim de “descobrir” a vontade do legislador, chegando-se à conclusão que seria vedado o direito de voto feminino, tendo em vista que a classificação dos integrantes da cidade em cidadãos ativos e passivos era um procedimento típico da política francesa, adotada desde o final do século XIX, onde as mulheres (e também crianças, loucos e outros) eram consideradas cidadãs passivas – ou inativas.

Anos depois, a primeira abordagem do sufrágio feminino no Brasil ocorreu em 1831, durante a tentativa da primeira reforma eleitoral empregada por José Bonifácio e Manuel Alves Branco. No decorrer dos anos seguintes, foram diversas tentativas de regulamentar o sufrágio feminino impulsionadas por congressistas que defendiam tal direito - mesmo com determinadas restrições – e por movimentos feministas que buscavam a regulamentação. Ocorre que tais pretensões não alcançaram êxito. Após a Proclamação da República buscou-se a regulamentação do sufrágio feminino na Constituição de 1891, não sendo obtido resultado em razão do elevado número de opositores a tal direito.

Porém, após anos de discussões empregadas através de movimentos feministas e debates legislativos que resultaram infrutíferos, o sufrágio feminino foi regulamentado no Código Eleitoral de 1932, tendo como marco histórico a Revolução de 1930, que culminou na assunção de Getúlio Vargas à presidência – por meio de um golpe -, depois de ter sido vencido nas eleições presidenciais pelo candidato por Júlio Prestes.

Assim, ao assumir a presidência por intermédio de um golpe de Estado, o Chefe do Governo Provisório revogou a Constituição vigente, bem como fechou o Congresso, centralizando em sua pessoa o poder de decisão, passando a governar por Decretos. No intuito de moralizar seu governo, promulgou o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que instituiu o primeiro Código Eleitoral, criando a Justiça Eleitoral no intuito de minimizar as fraudes cometidas no processo eleitoral, bem como regulamentou o voto feminino, atendendo o pedido das delegadas do Segundo Congresso Internacional Feminista, que recebeu no Palácio do Catete, em junho de 1931, aproveitando-se da medida como “pano de fundo” para minimizar os efeitos do golpe.



Isso porque, à época, Getúlio estava pressionado por movimentos populares em relação à forma que assumiu o poder e sua inércia na convocação de nova Constituinte e, do outro lado, por tenentistas contrários aos movimentos pró-Constituinte. Desse modo, conforme mencionou Agildo Barata (1978, p. 161), “Sempre que alguém rosna mais forte nos calcanhares de Getúlio, ele atira um osso, às vezes sem carne, para o resmungador se aquietar.”, o que foi feito pelo presidente no dia em que o movimento popular pré-Constituinte realizado na praça da Sé, em São Paulo, organizava um movimento na capital federal, o que causaria desconforto com os tenentistas do governo.

Para contornar a situação (opinião pública x tenentistas), Getúlio assinou, em 24 de fevereiro de 1932, o Código Eleitoral, incluindo medidas populares, dentre elas o sufrágio feminino, satisfazendo as reivindicações dos movimentos redemocráticos. Por outro lado, determinou o cancelamento da manifestação pró-Constituinte na capital federal, praticando, conforme dito por Lira Neto, a expressão “Uma no cravo, outra na ferradura” com o evasivo ato de comprometimento com um grupo ou outro.

Por fim, interessante registrar que Getúlio não era simpatizante ferrenho da causa feminista, em razão do machismo exacerbado que passou a diminuir quando sua filha Alzira iniciou o ginásio e ele permitiu a ela acesso aos livros de literatura em sua biblioteca. Quando isso ocorreu, ressalta Lira Neto que “Nem parecia o mesmo homem de bigodes gauchescos que um dia dissera à esposa que ‘mulher foi feita apenas para tomar conta de casa’ e, por isso, bastaria às filhas ‘saber costurar, tocar piano e cozinhar’”, confirmando que o interesse de Getúlio sobre o voto feminino era medida política e populista.

## **REFERÊNCIAS**

AMORIM DE ANGELO, Vitor (14 de abril de 2008). «Política do café-com-leite: Acordo marcou a República Velha». UOL Educação. Consultado em 15 de maio de 2019.

ANNAES da Câmara dos Deputados. Sessão de 19 de abril de 1879. Brasília: Coleção de Anais da Câmara dos Deputados.

ANNAES da Câmara dos Deputados. Sessão de 22 de abril de 1880. Brasília: Coleção de Anais da Câmara dos Deputados.

ANNAES da Câmara dos Deputados. Sessão de 12 de junho de 1917. Brasília: Coleção de Anais da Câmara dos Deputados.

ANNAES do Congresso Constituinte da República. Sessões de 04 de novembro a 31 de dezembro de 1890. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924. Vol. I.

ANNAES do Congresso Constituinte da República. Segunda edição, revista, vol. I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926.

ANNAES do Congresso Constituinte da República. Segunda edição, revista, vol. II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1926.

ANNAES do Congresso Nacional. Sessões de 02 a 30 de janeiro de 1891. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. Vol. II.

ANNAES do Senado Federal. Sessões de 18 de abril a 31 de maio de 1921. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1922. Vol. I.

AZEVEDO, Josephina Álvarez de. *Editorial. A Família*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 40, 1889.

BARATA, Agildo. *Vida de um revolucionário*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Constituição dos Estados Unidos do Brazil*. Decreto nº 914-A, de 23 de outubro de 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-914-a-23-outubro-1890-517812-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 15 maio 2020.

BRASIL. *DECRETO Nº 21.076, DE 24 DE FEVEREIRO DE 1932. Decreta o Código Eleitoral*. Rio de Janeiro/RJ, fevereiro 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 de maio de 2019.

BRASIL. *DECRETO Nº 914-A, DE 23 DE OUTUBRO DE 1890. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brazil, submetida pelo Governo Provisorio ao Congresso Constituinte*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-914-a-23-outubro-1890-517812-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 maio 2019.

BRASIL. *DECRETO N. 510 - DE 22 DE JUNHO DE 1890. Constituição dos Estados Unidos do Brazil*. Rio de Janeiro/RJ, junho 1890. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/norma/388004/publicacao/15722625>. Acesso em: 03 maio 2019.

BRASIL. *DECRETO Nº 19.459, DE 6 DE DEZEMBRO DE 1930. Institue a Comissão Legislativa*. Rio de Janeiro/RJ, junho 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19459-6-dezembro-1930-510461-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Senado Federal. *Dicionário*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/eleicao-a-bico-de-pena>. Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL. Senado Federal. *Glossário legislativo*. Eleição a bico de pena. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/eleicao-a-bico-de-pena>. Acesso em: 15 maio 2019.

CAETANO, Maria João. *Elas vão preferir ficar em casa": há 125 anos as mulheres votaram pela primeira vez*. Diário de Notícias. Lisboa, 19 set. 2018. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/interior/elas-va0-preferir-ficar-em-casa-ha-125-anos-as-mulheres-conquistaram-o-direito-ao-voto-9873634.html>. Acesso em: 20 maio 2020.

CAMPOS SALES, Manuel Ferraz de. *Da Propaganda à Presidência*. Editora Senado Federal, Edição Fac Similar, Brasília, 1998.

- FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. – 2. ed., rev. e alt. – Brasília: TSE/SDI, 2005.
- HÄHNER, June E. *Emancipação do Sexo Feminino. A luta pelos direitos da mulher no Brasil, 1850-1940*. Florianópolis: Mulheres, Santa Cruz: EDUNISC, 2003.
- MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. *O voto feminino no Brasil / Teresa Cristina de Novaes Marques*. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.
- NAGLE, Jorge – *Educação e Sociedade na Primeira República* – EPU/MEC – São Paulo – 1ª Reimpressão – 1976.
- NETO, Lira. *Do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945)*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- NICOLAU, Jairo. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.
- O SENADOR Ruy Barbosa realizou ontem a sua conferência sobre a questão social. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, ano XVIII, n. 7.327, 21 mar. 1919. Disponível em: [http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=089842\\_02&pagfis=38588](http://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=089842_02&pagfis=38588). Acesso em: 20 maio 2020.
- PINTO, Antonio Pereira (org). *Reforma eleitoral*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.
- PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto. Voto da mulher*. Brasília: UnB, 2000.
- RIBEIRO, Antonio Sérgio. *A mulher e o voto*. São Paulo: ALESP, 2012. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/277\\_arquivo.pdf](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/277_arquivo.pdf). Acesso em: 02 maio 2019.
- ROURE, Agenor de. *A Constituinte Republicana*. Brasília: Universidade de Brasília, 1979.
- SANTOS, Wanderley G. dos. *Votos e Partidos: Almanaque de Dados Eleitorais. Brasil e outros países*. Rio de Janeiro: FGV.
- SILVA, José Bonifácio de Andrada. *Projetos para o Brasil. Organização Miriam Dolhnikoff*. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.
- SILVA, Leonardo Soares Quirino da,. *Cidadania*. Disponível em: [http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/cidadania/0068\\_05.html](http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/cidadania/0068_05.html). Acesso em: 15 maio 2019.
- SOUZA, Rainer. «*A Revolução de 1930: Principais fatos da Revolução de 1930*». Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/historiab/revolucao-30.htm>. Consultado em 20 de maio de 2019.
- VELASCO, Valquiria. «*Política do café com leite*». InfoEscola. Consultado em 20 de maio de 2019.

# SEGURANÇA JURÍDICA EM TEMPOS DE PANDEMIA: ANÁLISE DA CONSULTA AO TSE SOBRE INELEGIBILIDADE E ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES

## *LEGAL SECURITY UNDER PANDEMIC CRISIS: AN ANALYSIS OF THE CONSULTATION TO THE SUPERIOR ELECTORAL COURT ON INELIGIBILITY AND POSTPONING OF ELECTIONS*

*Nísia Pudwell Chaves<sup>11</sup>*

### RESUMO

O ano de 2020 foi marcado pela pandemia de Covid-19, que impôs o adiamento das eleições municipais por razões sanitárias. Este artigo tem por objetivo investigar o conteúdo do princípio da segurança jurídica na seara eleitoral mediante a análise do tratamento que foi dado pelo Tribunal Superior Eleitoral à Consulta nº. 0601143-68, que indagava sobre a permanência ou não da inelegibilidade de candidatos após o adiamento das eleições. Para tanto, vale-se da análise dos argumentos apresentados no respectivo acórdão, que se basearam no princípio da segurança jurídica para justificar tanto a manutenção quanto a superação de entendimentos jurisprudenciais sedimentados no Tribunal Superior Eleitoral.

**Palavras-chave:** Tribunal Superior Eleitoral, função consultiva, segurança jurídica, processo eleitoral, pandemia.

### ABSTRACT

The year 2020 was marked by the Covid-19 pandemic, which imposed the postponement of municipal elections for health reasons. This article aims to investigate the content of the principle of legal certainty in the electoral field by analyzing the treatment that was given by the Superior Electoral Court to Consultation no. 0601143-68, which asked whether or not candidates remained ineligible after the elections were postponed. For that, it uses the analysis of the arguments presented in the respective judgment, which were based on the principle of legal certainty to justify both the maintenance and the overcoming of jurisprudential understandings established in the Superior Electoral Court.

**Keywords:** pandemic, legal security, electoral process

### INTRODUÇÃO

O ano de 2020 representou um desafio às maneiras tradicionais como os problemas são entendidos e solucionados, exigindo o ajuste de todos os setores da sociedade a necessidades e condições imprevisíveis. A situação de emergência sanitária colocada pela pandemia de Covid-19 impôs pressões sobre o sistema eleitoral que resultaram no adiamento das eleições em 42 dias. A Justiça Eleitoral foi chamada a cumprir seu papel de guardião da democracia, e atuou para garantir desde a efetiva realização do pleito até o atendimento à necessidade de iluminar certas zonas cinzentas

---

<sup>11</sup> Bacharel em Direito, especialista em Direito do Estado, pós-graduanda em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista, mestre e doutoranda em Estudos Clássicos pela Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

no campo jurídico que foram provocadas por essa alteração do calendário eleitoral pela edição da Emenda Constitucional n.º. 107/2020.

O julgamento pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) da Consulta n.º. 0601143-68, que indagava sobre a permanência ou não da inelegibilidade de candidatos após o adiamento das eleições, veio ilustrar de forma nítida a importância da função consultiva da Justiça Eleitoral, ao tempo em que revelou que poderia haver mais de uma resposta possível à indagação sobre qual a melhor manifestação do princípio da segurança jurídica. Aquele julgamento apresentou divergências tanto na fase de conhecimento quanto na análise do mérito, e os argumentos apresentados nesses dois momentos processuais representam de forma bastante límpida a busca pela solução do caso segundo esse princípio estruturante, diante da excepcionalidade da situação vivenciada pela sociedade.

Assim, é nesse contexto que a segurança jurídica, compreendida como princípio constitucional elementar, subjacente ao Estado de Direito, tem as suas formas de manifestação colocadas sob escrutínio. De um ponto de vista mais amplo, de que modos possíveis se pode entender a segurança jurídica, em uma situação de emergência ou calamidade pública? Quais os valores ou princípios devem ser priorizados em situação de instabilidade? E, no aspecto mais restrito, surge a questão decorrente da falta de vinculatividade das respostas a consultas eleitorais.

São essas as questões que se pretende trazer para o debate mediante a busca por se compreender a função consultiva da Justiça Eleitoral segundo o princípio da segurança jurídica, tomando-se como objeto de análise o acórdão na Consulta n.º 0601143-68/2020.

## **1 A FUNÇÃO CONSULTIVA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

Além das funções administrativas e jurisdicionais que são ordinariamente atribuídas aos órgãos jurisdicionais, a Justiça Eleitoral exerce também função consultiva e função normativa<sup>12</sup>. A função consultiva, que neste momento será o objeto de nossa atenção, é peculiar a esse ramo do Poder Judiciário. Ela está prevista nos artigos 23, XII e 30, VIII do Código Eleitoral, e pode ser entendida como uma atividade de caráter complementar à função normativa, já que tem por efeito esclarecer pontos obscuros e prevenir litígios que possam vir a afetar a regularidade e a legitimidade do pleito. Sendo assim, a matéria decidida em consulta à Justiça Eleitoral é considerada fonte de Direito Eleitoral, e na ótica de José Jairo Gomes (2018, p. 60), a resposta dada a consulta eleitoral é considerada fonte formal.

O entendimento pacificado na jurisprudência do TSE e também do Supremo Tribunal Federal (STF) é de que as respostas a consultas não possuem caráter vinculativo, mas são meramente orientadoras quanto à interpretação e aplicação de normas, o que vem sendo reiterado ao longo dos anos. Porém, mesmo que “a resposta não tenha caráter vinculante, orienta a ação dos órgãos da Justiça Eleitoral, podendo

---

<sup>12</sup> A função normativa é exclusiva do Tribunal Superior Eleitoral, cf. art. 1.º e art. 23, parágrafo único do Código Eleitoral e art. 105, *caput*, da Lei n.º. 9.504/97.

servir de fundamento para decisões no plano administrativo e judicial” (GOMES, 2018, p. 119/120).

A característica meramente orientativa isto é, de não se constituir uma norma em sentido pleno nem ser decisão judicial ou administrativa dotada de exequibilidade, exclui a possibilidade de que venha a ser utilizada como fundamento normativo para o manejo de ações judiciais. Ela tem, porém, utilidade para o embasamento de decisões no plano administrativo e judicial, como indicado acima, o que homenageia a segurança jurídica<sup>13</sup>. Tal caráter é afirmado pela Súmula nº. 35 do TSE, que assenta o entendimento de que “não é cabível reclamação para arguir o descumprimento de resposta a consulta ou de ato normativo” que tenha sido emanado por aquele tribunal. Do mesmo modo, o STF fixou entendimento sobre o não cabimento de mandado de segurança contra resposta a consulta, pelo fato de que esse tipo de decisão não tem natureza jurisdicional, mas “é ato normativo em tese sem efeitos concretos por se tratar de orientação sem força executiva com referência a situação jurídica de qualquer pessoa em particular”<sup>14</sup>

A natureza abstrata da resposta à consulta deriva dos próprios limites impostos pelo art. 23, XIII, do Código Eleitoral para o seu conhecimento. Exige-se, além da legitimidade do consulente, que deve constar entre as autoridades arroladas, que o assunto refira a matéria estritamente eleitoral, isto é, que esteja no âmbito da competência constitucional de atuação da Justiça Eleitoral e sua a formulação seja feita em tese, visando impedir que a Justiça Eleitoral venha a se manifestar sobre caso concreto, prejudicando, por consequência, a apreciação judicial posterior.

## 1.1 QUESTÕES SOBRE A FALTA DE VINCULATIVIDADE DAS CONSULTAS ELEITORAIS

---

<sup>13</sup> “(...) No julgamento dos embargos de declaração, o Tribunal *a quo* reconheceu a necessidade de aplicar ao caso concreto a orientação adotada por esta Corte Superior na Consulta nº 44–54 e afastou a irregularidade e a multa dela decorrente para aprovar, com ressalvas, as contas do candidato, sem prejuízo de que eventuais ilícitos fossem apurados em sede própria, noticiando a interposição de ação de investigação judicial eleitoral pelo Ministério Público Eleitoral, cujo objeto envolve as referidas doações. (...) 5. Em observância ao postulado da segurança jurídica e da estabilidade das normas e da jurisprudência, reafirmado com especial relevo na Justiça Eleitoral, deve ser aplicada ao caso concreto a solução indicada por esta Corte Superior no enfrentamento da questão. 6. Conforme assentou o Supremo Tribunal Federal, “no âmbito eleitoral, a segurança jurídica assume a sua face de princípio da confiança para proteger a estabilização das expectativas de todos aqueles que de alguma forma participam dos prélios eleitorais. A importância fundamental do princípio da segurança jurídica para regular transcurso dos processos eleitorais está plasmada no princípio da anterioridade eleitoral positivado no art. 16 da Constituição” (RE nº 637.485/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 20.5.2013). (...)” (Agravo de Instrumento nº 060100736, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 186, Data 17/09/2020)

<sup>14</sup> Mandado de Segurança contra resposta do TRE a consulta em material eleitoral. Não cabimento. - resposta de Tribunal Regional Eleitoral a consulta em matéria eleitoral não tem natureza jurisdicional, mas, no caso, **é ato normativo em tese sem efeitos concretos por se tratar de orientação sem força executiva com referencia a situação jurídica de qualquer pessoa em particular**. Assim sendo, não é cabível mandado de segurança para afastar ato dessa natureza, tendo em vista o princípio que se extrai da Súmula 266: “Não cabe mandado de segurança contra lei em tese”. Recurso ordinário a que se nega provimento. (RMS 21185, Relator: Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 14/12/1990, DJ 22-02-1991 PP-01259 EMENT VOL-01608-01 PP-00215) (grifo nosso)

Apesar de as respostas dadas pelo TSE a consultas não gozarem de eficácia vinculante, elas se constituem poderoso orientador para a solução de casos concretos que serão submetidos às demais instâncias da Justiça Eleitoral<sup>15</sup>. A resistência a uma possível força vinculante, deve-se à importância que deve ser dada à formação de entendimentos pela via do contraditório, com participação das partes interessadas. Nesse sentido, ainda que a solução jurídica apresentada para o caso formulado em tese esteja bem lastreada no melhor Direito, quando a análise do caso concreto se apresenta, a solução a ser aplicada pode corresponder à orientação prévia, mas a ação do magistrado não poderá estar limitada nem condicionada previamente, sob risco de se enfraquecer a própria atividade jurisdicional.

Mas a ausência de vinculatividade dos julgados do TSE em sede de consulta é objeto de críticas diante da percepção de que essa característica poderia ser capaz de propiciar a quebra da segurança jurídica, como expressado pelo Ministro Carlos Horbach (2016, p. 370):

Outro aspecto que evidencia uma quebra da segurança jurídica, especialmente no que diz com a previsibilidade e com a proteção da confiança, das expectativas legítimas, é a relacionada ao caráter não vinculante das respostas dadas às consultas no âmbito do próprio TSE.

Ainda que a Corte tenha respondido uma questão em abstrato e em tese sobre determinada matéria, no exercício de sua função consultiva, nada lhe impõe seguir esse mesmo entendimento quando do exercício das funções jurisdicional ou administrativa; numa evidente dissociação de identidades, que se ignoram mutuamente.

Ou seja, mesmo que alguém tenha formulado a consulta e que o Tribunal tenha respondido em tese de um determinado modo, nada impede que, chamado a apreciar a mesma matéria ao julgar processo administrativo ou judicial, altere seu posicionamento inicial.

Acompanhando o Ministro Carlos Horbach, no sentido de que se deve conferir observância obrigatória às respostas a consultas feitas ao TSE, também Ângelo Soares Castilhos (2018) e Gabriela Rollemberg (2018) oferecem suas análises sobre esse problema, à luz do art. 927, V, do Código de Processo Civil<sup>16</sup>, e questionam com propriedade sobre as razões pelas quais a matéria que tenha sido decidida em plenário não vincule os seus próprios membros. Assinalam inclusive a necessidade de se admitir que as respostas possam vir a ser submetidas a controle concentrado de constitucionalidade, em sentido contrário ao entendimento atual do STF. Por fim, Castilhos (2018) salientava que “ao se inculir eficácia *erga omnes* às respostas do TSE

<sup>15</sup> Vide Consulta nº 060023494: V. A rigorosa exigência de formulação de Consulta Eleitoral somente em tese e abstratamente concretiza a preocupação jurídica e judicial de evitar pronunciamentos que, sem a devida observância do indispensável contraditório e da ampla defesa, pilares de ferro do justo processo jurídico, apontem soluções de casos concretos que poderão, no futuro, bater às portas da Justiça Eleitoral. As respostas a Consultas Eleitorais veiculam orientações valiosas e prestantes aos Partidos Políticos, aos candidatos e, igualmente, às instâncias do Poder Judiciário Eleitoral, como fixado no art. 30 da Lei Anastasia (Lei 13.655/18) - segundo o qual as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a Consultas -, que enfatiza a eficácia desse tipo de provimento.

<sup>16</sup> Código de Processo Civil: Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: [...] V – a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

em procedimentos de consulta, o resultado será a aplicação prática do princípio da segurança jurídica, o qual assegurará, também, a incidência do princípio da isonomia”.

Essa discussão ganhou especial relevo após a inclusão do art. 30<sup>17</sup> no Decreto-Lei nº 4.657/1942, a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), pela Lei nº 13.655/2018, que fez constar no ordenamento jurídico um comando destinado a todos os agentes públicos consistente no dever de atuar conforme a segurança jurídica nas respostas a consultas, e que, conforme seu parágrafo único, terão caráter vinculante em relação aos seus órgãos ou às entidades a que se destinam.

Sobre o tema, vale mencionar a decisão em agravo interno recebido como pedido de reconsideração de resposta a consulta eleitoral formulada pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT ao TSE, em 2020, já como decorrência das incertezas causadas pela pandemia. A consulta não havia sido conhecida por se tratar de parte ilegítima, segundo o art. 23, XII do Código Eleitoral, e também pela impossibilidade de se proceder ao exame de condutas vedadas tipificadas na Lei das Eleições em sede de consulta, perante a necessidade de análise de fatos concretos. No agravo interno oposto, a ABERT invocou o art. 5º, XXXIV, *a*, da Constituição de 1988, que versa sobre direitos de petição, e o art. 30 da LINDB, para firmar a sua legitimidade para a propositura da consulta e justificar a demanda pelo pronunciamento do Tribunal tendo em vista a sua condição de entidade de classe nacional, isto é, bastante representativa do setor interessado na questão, inseguro quanto ao novo comando legislativo.

Naquela decisão, o relator, Ministro Og Fernandes, registrou o entendimento de que “a norma prevista no art. 23, XII, do CE é de natureza especial, razão pela qual tem prevalência em relação às diretrizes genéricas existentes na LINDB”<sup>18</sup>. Em outras

---

<sup>17</sup> LINDB, [Art. 30](#). “As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput* deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.”

<sup>18</sup> AGRAVO INTERNO RECEBIDO COMO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. CONSULTA FORMULADA PELA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMISSORAS DE RÁDIO E TELEVISÃO (ABERT). ENTIDADE DE CLASSE. ILEGITIMIDADE. ANÁLISE DO ENQUADRAMENTO DE CONDUTAS VEDADAS. AUSÊNCIA DE ABSTRAÇÃO. PEDIDO SUBSIDIÁRIO DE RECEBIMENTO DA CONSULTA COMO PETIÇÃO. INVIABILIDADE. CONSULTA NÃO CONHECIDA. (...). 2. O art. 23, XII, do CE traz rol exaustivo de legitimados para a formulação de consultas, o qual não comporta ampliação pela via judicial. 3. A Abert qualifica-se como entidade de classe de âmbito nacional e tal categoria não se enquadra na definição de autoridade com jurisdição federal nem de órgão nacional de partido político, consoante exige o inciso XII do art. 23 do CE. (...) **5. A norma prevista no art. 23, XII, do CE é de natureza especial, razão pela qual tem prevalência em relação às diretrizes genéricas existentes na LINDB.** 6. O fim da Abert é resguardar os interesses privados de suas associadas. No caso, a referida entidade associativa busca resguardar suas afiliadas de eventual imposição de penalidade decorrente de atos que possam configurar ilícito eleitoral. Os questionamentos da consulente possuem inegável potencial de antecipar eventual julgamento sobre fatos que possam configurar a conduta vedada do art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997. 7. A consulta não se presta “[...] para análise das condutas vedadas aos agentes públicos de que trata o art. 73 da Lei das Eleições [...]” (Cta nº 1036-83/DF, rel. Min. Luciana Lóssio, julgada em 16.9.2014, DJe de 7.10.2014), haja vista a necessidade de se imiscuir em fatos concretos para que se possa apontar, indene de dúvida, a configuração do ilícito eleitoral. 8. Não se admite o recebimento de consulta como petição quando a análise do mérito do questionamento tiver o condão de antecipar o julgamento de conduta passível de ser objeto de representação eleitoral. 9. Agravo interno recebido como pedido de reconsideração. Pedido



palavras, ainda que o conteúdo do artigo 30 diga respeito à necessidade de atuação dos poderes públicos para “aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas”, ele não poderá servir para suplantar a exigência contida na regra específica sobre a legitimidade para promover consultas ao órgão competente para respondê-las. Evidenciou-se, portanto, que a aplicação daquele artigo de forma genérica, com vistas a ampliar limites impostos por regras específicas, não corresponde ao melhor entendimento quanto à sua forma de recepção na seara eleitoral. Entretanto, persiste a inquirição sobre o sentido do conteúdo da segurança jurídica no que se refere às consultas eleitorais e também sobre a vinculatividade sugerida pelo parágrafo único do art. 30.

## **2 A SEGURANÇA JURÍDICA COMO RESULTADO DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA E JURISDICIONAL**

O sentido mais imediato da segurança jurídica no direito eleitoral corresponde ao fundamento para o postulado da anualidade ou anterioridade eleitoral, inscrito no art. 16 da Constituição da República. José Afonso da Silva (2020, p. 124), ao tratar dos princípios e tarefas do Estado Democrático de Direito, remete-nos ao magistério de José Gomes Canotilho, que desenvolve o tema e cujas lições são frequentemente citadas quando este assunto é abordado. Seguindo a recomendação, verificamos que Canotilho (2015, p. 257), no capítulo dedicado aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos, esclarece que a segurança é necessária para que o homem possa “conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente a sua vida”. E o autor prossegue, afirmando que “desde cedo se consideraram os *princípios da segurança jurídica* e da *proteção da confiança* como elementos constitutivos do Estado de direito”.

Segundo o mestre português, o indivíduo tem o direito de poder confiar que, sobre os seus atos ou sobre as decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas que estejam alicerçados em normas jurídicas vigentes e válidas, é com base nessas normas que se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico. Assim, deverá ser considerada legítima a expectativa do indivíduo que se conduz de acordo com a previsão que racionalmente se pode fazer a partir do ordenamento jurídico vigente.

Agora, retornando às palavras do mestre brasileiro José Afonso da Silva (2006, p. 133),

a segurança jurídica consiste no conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas dos seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida. Uma importante condição da segurança jurídica está na certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída.

---

indeferido. (CONSULTA nº 060023511, Acórdão, Relator(a) Min. Og Fernandes, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 191, Data 24/09/2020) (grifo nosso)

No que toca ao cenário político-eleitoral, temos que as expectativas dos atores políticos, bem como suas relações e compromissos feitos com base nessas expectativas, baseiam-se num contexto jurídico e político preestabelecido, cujas alterações encontram obstáculo no chamado princípio da anterioridade eleitoral. Esse princípio, por sua vez, busca estabilizar o quadro jurídico do sistema que rege as eleições com antecedência razoável. Na seara eleitoral, o regra do artigo 16 da Constituição Federal de 1988 diz respeito à necessidade de se observar o transcurso de tempo mínimo de um ano entre a sua entrada em vigor e a eleição cujo processo vier a modificar<sup>19</sup>.

Essa norma parte da premissa de que o processo eleitoral está atrelado a uma dinâmica política, subordinada a regras jurídicas constitucionais, que vai influenciar a disputa entre partidos e candidatos, permitindo a configuração ou rearranjo conforme as circunstâncias entre antagonistas e aliados na disputa pelo poder. Qualquer interferência naquilo que se pode entender por “regras do jogo” causa impactos nessa dinâmica, podendo alterar as condições de participação, isto é, interferir nas condições para o exercício dos direitos políticos, tanto na forma ativa como na passiva. Ou seja, no processo eleitoral, esse princípio se refere à garantia de que as regras que regem o processo democrático de atribuição de poder aos representantes do povo soberano sejam estáveis, para que a alternância no poder ocorra sob condições que tenham sido discutidas e estabelecidas com antecedência suficiente para que a mudança não venha a desequilibrar a disputa.

Do ponto de vista de Alexandre Rollo (2012), pode-se perceber com mais clareza a importância da estabilidade das relações jurídicas no campo eleitoral:

O princípio da segurança jurídica, (...) garante ao cidadão/jurisdicionado um mínimo de previsibilidade em relação às futuras decisões judiciais no julgamento de temas jurídicos idênticos já apreciados pelo Poder Judiciário. Não se está dizendo com isso que casos diferentes e com nuances diferentes receberão decisões idênticas. O que se diz é que teses jurídicas já sedimentadas pela JE devem receber idêntica solução. (...) Em outras palavras, o princípio em questão visa atribuir estabilidade às relações constituídas sob a sua égide, gerar certeza quanto a validade dos efeitos decorrentes de atos praticados de acordo com esses mesmos precedentes e preservar, assim, em respeito à ética do direito, a confiança dos cidadãos nas ações do Estado. (...) Em suma, o princípio da segurança jurídica exige estabilidade (as decisões não podem ser arbitrariamente modificadas, sendo apenas razoável sua alteração quando ocorram pressupostos materiais particularmente relevantes) e previsibilidade (exigência de certeza e calculabilidade, por parte dos cidadãos, em relação aos efeitos jurídicos dos atos normativos). (ROLLO 2012, p. 59-61)

Estabilidade das relações jurídicas, no sentido proposto por Alexandre Rollo, poderá, portanto, ser entendida como a expectativa de que o órgão jurisdicional eleitoral mantenha coerência com o entendimento pacificado nas decisões futuras. No caso que

---

<sup>19</sup> Constituição de 1988, art. 16. 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. (Redação da EC 4/1993)

se analisará em pormenor mais adiante, o entendimento fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral corresponderia à abertura para a participação no certame daqueles candidatos impedidos de participar do pleito na data original. Essa expectativa, por parte dos interessados, passou a surgir logo que se falou na necessidade de adiamento das eleições. Assim, se havia uma expectativa da parte da sociedade a respeito da não participação de certos atores políticos, existiu, em contrapartida, a expectativa desses mesmos atores sobre a sua possibilidade de concorrer ao pleito, baseada no direito fundamental à participação política, cuja restrição, por princípio, deve ser sempre excepcional.

É cabível indagar qual a antecedência razoável para que essas configurações políticas se estabeleçam. A escolha do prazo de um ano corresponde a uma opção feita pelo legislador, no uso do poder constituinte derivado, que estabeleceu esse prazo como ponto de fixação das regras, a partir do qual as mudanças podem ser perturbadoras ao processo político-eleitoral. A Emenda Constitucional n.º 4, de 1993 melhorou a redação anterior do art. 16, que dizia: “A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação”. A redação atual possui melhor técnica, ao estabelecer que a vigência da lei é imediata, mas que ela não será aplicável à eleição que ocorra em período inferior a um ano da sua publicação. Sobre a dinâmica eleitoral, o Ministro Gilmar Mendes a descreve sucintamente no seguinte trecho:

A competição eleitoral se inicia exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Constituição exige que qualquer modificação nas regras do jogo não terá eficácia imediata para o pleito em curso. (...) Toda limitação legal ao direito de sufrágio passivo, isto é, qualquer restrição legal à elegibilidade do cidadão constitui uma limitação da igualdade de oportunidades na competição eleitoral. (...) A jurisdição constitucional cumpre a sua função quando aplica rigorosamente, sem subterfúgios calcados em considerações subjetivas de moralidade, o princípio da anterioridade eleitoral previsto no art. 16 da Constituição, pois essa norma constitui uma garantia da minoria, portanto, uma barreira contra a atuação sempre ameaçadora da maioria. [RE 633.703, rel. min. Gilmar Mendes, j. 23-3-2011, P, *DJE* de 18-11-2011, Tema 387.]

O princípio da anterioridade eleitoral tem a função de afastar casuísmos. A regra da anterioridade destina-se a evitar a deformação do processo eleitoral por modificações casuísticas que venham a ser introduzidas pelo Poder Legislativo e que tenham por resultado quebrar necessária igualdade de participação entre os atores do processo democrático, isto é, partidos políticos e candidatos, trazendo-lhes vulnerabilidade da garantia básica de igual competitividade que deve prevalecer nas disputas eleitorais.

Princípio constitucional da anterioridade eleitoral: significado da locução “processo eleitoral” (CF, art. 16). - A norma consubstanciada no art. 16 da Constituição da República, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral (cujo precípua destinatário é o Poder Legislativo), vincula-se, em seu sentido teleológico, à finalidade ético-jurídica de obstar a deformação do processo eleitoral mediante modificações que, casuisticamente introduzidas pelo Parlamento,

culminem por romper a necessária igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas relevantes (partidos políticos e candidatos), vulnerando-lhes, com inovações abruptamente estabelecidas, a garantia básica de igual competitividade que deve sempre prevalecer nas disputas eleitorais. (STF. [ADI 3.345](#), rel. min. Celso de Mello, j. 25-8-2005, P, *DJE* de 20-8-2010.]

Segundo esse raciocínio, a modificação no processo eleitoral não pode ser implementada a serviço do interesse de agentes políticos que tenham o poder constitucional de alterar o processo eleitoral, seja pela via legislativa. Aplica-se também essa ressalva à via judiciária, com a modificação de entendimentos. O Ministro Celso de Mello prossegue, esclarecendo sobre as fases do processo eleitoral, que se alonga por um período estendido de tempo, e se desenvolvem em três fases, correspondendo a fase pré-eleitoral ao tempo que se inicia com a realização das convenções partidárias e a escolha das candidaturas e vai até o dia da eleição.

A promulgação da Emenda Constitucional nº. 107, em julho de 2020, ocorrida antes mesmo da chamada fase pré-eleitoral, abriu, portanto, dúvidas quanto à questão da permanência da inelegibilidade para alguns candidatos, que veio a ser objeto de consulta ao TSE. Essa dúvida atingiu diretamente as expectativas e relações entre candidatos e partidos, uma vez que, a depender da resposta que lhes fosse dada caso a caso, poderia haver ou não a presença no pleito de certos candidatos até então considerados inelegíveis. A falta de regra específica para a situação dos candidatos inelegíveis até a data da eleição – marco ordinário segundo as súmulas nº. 19 e 69 do TSE – causou insegurança quanto a quem de fato poderia (ou não) concorrer a cargos eletivos em 2020. Nesse sentido, o silêncio da emenda constitucional sobre a situação das inelegibilidades acarretou insegurança para as alianças políticas, decisões quanto ao registro de candidatura desses personagens, bem como os recursos a serem despendidos nessas campanhas.

Pode-se compreender o impasse recorrendo-se mais uma vez a José Gomes Canotilho (2015, p. 258), quando refere que o princípio da precisão ou determinabilidade das normas jurídicas está atrelado ao princípio geral da segurança jurídica e baseia-se em duas ideias fundamentais. A primeira delas diz respeito à necessidade de clareza das normas, para que seja possível, mediante o exercício da interpretação, obter-se o sentido inequívoco capaz de fundamentar uma solução jurídica para o problema concreto. A segunda ideia fundamental corresponde à “exigência de densidade suficiente na regulamentação legal” para que possa oferecer, satisfatoriamente, elementos para orientar e alicerçar as posições jurídicas adotadas tanto pelos cidadãos quanto pelo poder público. O autor subscreve o entendimento de que “a indeterminabilidade normativa significa, muitas vezes, delegação da competência de decisão”. Aparentemente, a escolha do constituinte derivado ao silenciar sobre aspecto tão importante para o cenário político causou uma deficiência no aspecto da determinabilidade da norma, recaindo sobre a Justiça Eleitoral o dever de dar solução ao impasse, a partir dos casos concretos. Não obstante, na questão que foi objeto da consulta nº. 0601143-68, o Tribunal Superior Eleitoral teve oportunidade de sanar o problema assim que convocado, na forma que será analisada a seguir.

### **3 A CONSULTA ELEITORAL Nº. 0601143-68 NO TSE**

Assim como ocorre com os princípios de direito, o conteúdo ou significado do postulado da segurança jurídica não é absoluto, mas deve ser subordinado à realidade na qual se busca concretizá-lo. Na análise da situação suscitada pela consulta ao TSE nº. 0601143-68 – Brasília/DF, é possível perceber que a noção de segurança jurídica pode indicar soluções opostas para o mesmo problema, embora sempre estejam relacionadas à ideia de estabilidade das condições ou regras do processo eleitoral.

O problema foi apresentado ao TSE nos seguintes termos:

Os candidatos que, em 7 de outubro de 2020, estavam inelegíveis em razão de qualquer das hipóteses das alíneas do art. 1º, I, da Lei Complementar 64/1990, continuarão inelegíveis no pleito remarcado para o dia 15 de novembro de 2020 em virtude da aplicação do disposto do art. 16 da Constituição Federal?

Em termos sintéticos, o consulente argumentou que na redação da Emenda Constitucional nº. 107/2020, o Congresso Nacional silenciou sobre o marco regulatório dos termos finais das hipóteses de inelegibilidades, embora tenha regulado os demais prazos de forma clara e adequada. Ponderou que a majoração do prazo de inelegibilidade para oito anos e a alteração do marco inicial desse prazo para a data da eleição, que foi promovida pela Lei Complementar nº. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) teve por objetivo tornar eficaz a restrição imposta, que anteriormente era inócua. Buscava impedir que o candidato se beneficiasse de atos ilícitos no pleito em que foi condenado e nos próximos quatro pleitos, fossem eles municipais, federais ou estaduais. Portanto, os candidatos que tivessem sido condenados por abuso de poder político e econômico nas eleições de 2012, realizadas em 7 de outubro daquele ano, deveriam permanecer impedidos de disputar o pleito de 2020, tendo em vista que o primeiro turno, originalmente, deveria ocorrer em 4 de outubro, dentro, portanto, do octênio previsto em lei.

Pontuou o consulente, ainda, que entre a data do primeiro turno de 2012 e a nova data das eleições de 2020 medeia um período superior a oito anos, o que indicaria o esgotamento do prazo de inelegibilidade antes do pleito de 2020, desse modo, permitindo que se beneficiassem candidatos que estariam inelegíveis na data original, podendo “dar ensejo ao afastamento da Lei da Ficha Limpa para condenados por ilícitos, antecipando sua volta ao domínio eleitoral”.

Por fim, o consulente referiu-se ao art. 16 da Constituição da República, cuja aplicação foi afastada pela Emenda Constitucional nº. 107/2020 apenas para o disposto no texto da própria emenda, concluindo que as matérias dela excluídas “estão forçosamente alcançadas pela vedação exposta pelo princípio da anualidade eleitoral, uma vez que a situação em abstrato versada nessa consulta não se encontra no bojo do que culminou com o próprio mérito a provocar a excepcionalidade do adiamento”.

O texto da EC n.º 107/2020, naquilo que se refere aos termos da consulta, é o que segue:

Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de

novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto no § 4º deste artigo.

§ 1º Ficam estabelecidas, para as eleições de que trata o *caput* deste artigo, as seguintes datas:

(...)

§ 2º Os demais prazos fixados na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que não tenham transcorrido na data da publicação desta Emenda Constitucional e tenham como referência a data do pleito serão computados considerando-se a nova data das eleições de 2020.

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo serão observadas as seguintes disposições:

(...)

IV - os prazos para desincompatibilização que, na data da publicação desta Emenda Constitucional, estiverem:

a) a vencer: serão computados considerando-se a nova data de realização das eleições de 2020;

b) vencidos: serão considerados preclusos, vedada a sua reabertura;

(...)

Art. 2º Não se aplica o art. 16 da Constituição Federal ao disposto nesta Emenda Constitucional.

Em resumo, o texto da emenda apenas é claro ao tratar dos prazos de desincompatibilização, mas silencia quanto à situação dos inelegíveis na data original em relação ao adiamento do pleito. Por outro lado, é clara ao excepcionar o princípio da anterioridade eleitoral tão somente às matérias tratadas em seu texto.

### **3.1 A QUESTÃO DAS INELEGIBILIDADES APÓS O ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES**

O problema posto veio a demonstrar perfeitamente o grau de impacto que as consequências da pandemia podem provocar no processo político-eleitoral, e por isso mesmo, merece atenção. A ementa do acórdão foi a seguinte:

ELEIÇÕES 2020. CONSULTA. REQUISITOS. ART. 23, XII, DO CÓDIGO ELEITORAL. ATENDIMENTO. EMENDA CONSTITUCIONAL 107/2020. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, DA LEI COMPLEMENTAR 64/1990. TERMO FINAL.

1. Estão presentes os requisitos necessários ao conhecimento da Consulta, nos termos do art. 23, XII do Código Eleitoral.

2. A Emenda Constitucional nº 107/2020 excepcionou expressamente as circunstâncias nas quais a data das eleições não seriam aplicáveis, especialmente quanto aos prazos de desincompatibilização (art. 1º, § 3º, IV) que constitui uma das causas de inelegibilidade prevista na Lei Complementar 64/1990.

3. As normas que impõem limitações à capacidade eleitoral passiva devem ser interpretadas restritivamente. Precedentes.
4. Nesse cenário, extrai-se o conteúdo constitucional e infraconstitucional que preservam incólumes as demais hipóteses de inelegibilidade do art. 1º, I, da referida norma complementar, notadamente quanto aos seus termos finais.
5. Consulta conhecida e respondida negativamente.

O processo, sob a relatoria do Ministro Luís Edson Fachin, suscitou problemas interessantes que foram discutidos durante o seu julgamento, e a divergência aberta pelo Ministro Alexandre de Moraes foi acompanhada pela maioria, o que tornou-o redator para o acórdão. As divergências, tanto em sede de conhecimento como no mérito da causa, ofereceram posições perfeitamente embasadas que evidenciaram os dilemas enfrentados pelos julgadores por força da pandemia, a qual impôs o tratamento diferenciado de problemas jurídicos já antigos e de certa forma pacificados. Passaremos, a seguir, para uma análise desse julgamento.

### **3.2 IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DA CONSULTA DIANTE DO INÍCIO DO PROCESSO ELEITORAL**

As condições excepcionais impostas pela pandemia foram suficientes para fazer com que o TSE tratasse o caso de forma excepcional já em sede de conhecimento. Em caráter preliminar, foi questionada pelo Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto a possibilidade de conhecimento da consulta após iniciado o processo eleitoral, uma vez que o entendimento consolidado por aquele Tribunal indicava orientação em sentido contrário<sup>20</sup>. Observou que o processo eleitoral já se havia iniciado na véspera do julgamento, com o início das convenções partidárias em 31 de agosto, e que, portanto, seria inadequado responder à consulta, dado o risco de apreciação de demandas concretas.

Essa preliminar foi posta em votação e acabou superada com a ressalva de excepcionalidade, sob o argumento de que em nenhuma das eleições anteriores, quando os precedentes citados foram proferidos, estava-se lidando com uma situação extrema como a ocorrência do adiamento das eleições por emenda constitucional motivada por uma emergência sanitária de expressão global. Vale registrar a manifestação do Ministro Luís Roberto Barroso, no sentido de concordar com o Ministro Tarcísio Vieira a respeito da importância de se chegar a um resultado madurecido pelo contraditório nas instâncias inferiores, verticalizado, mas que,

neste caso específico, se deixássemos esta questão em aberto, seria pior do que se excepcionarmos a regra do não conhecimento, porque aí teríamos uma inundação de casos pelo Brasil afora que obteriam soluções divergentes até que, em algum lugar do futuro, nós viéssemos a unificar esse entendimento.

(...)

---

<sup>20</sup> Consulta. Inelegibilidade. Lei complementar nº 64/90. Início do período eleitoral. Convenções partidárias realizadas. Impossibilidade de manifestação da corte dado o risco de apreciação de demandas concretas. Não conhecimento. ([Ac. de 9.8.2016 no Cta nº 8181, rel. Min. Luiz Fux.](#))

Portanto, a minha posição é excepcionalissimamente pelo conhecimento, mas reiterando a regra geral de que, iniciado o processo eleitoral não se deve conhecer de consulta. E só o faço diante da situação extraordinária e imprevisível do adiamento das eleições e do fato de me parecer que deixar essa questão em aberto é pior do que excepcionar a regra geral do não conhecimento.

É curioso notar que a superação do entendimento sumulado quanto à impossibilidade de se conhecer de consultas após iniciado o processo eleitoral, por si só, corresponde a uma quebra de expectativa. Porém, ainda que essa quebra de expectativa tenha ocorrido de forma excepcional e justificada pelo caráter ímpar do momento, ela veio a permitir que o posicionamento do TSE pudesse, de antemão, prevenir e orientar a solução de conflitos, atribuindo a previsibilidade que é esperada na atuação do poder jurisdicional. Observa-se, portanto, que o sentido da segurança jurídica deve ser compreendido em um sentido amplo, e que a superação de precedentes pode ser medida não só necessária como recomendável para a construção de soluções jurisdicionais que tenham por finalidade a prevenção de conflitos.

### 3.3 SÚMULAS TSE N.º 19 E N.º 69

Superada a fase preliminar, passou-se ao ponto nevrálgico que foi exposto pelo adiamento das eleições, o qual dizia respeito ao entendimento consolidado pelas Súmulas TSE n.º 19 e 69, a saber:

Súmula-TSE n.º 19: O prazo de inelegibilidade decorrente da condenação por abuso do poder econômico ou político tem início no dia da eleição em que este se verificou e finda no dia de igual número no oitavo ano seguinte (art. 22, XIV, da LC n.º 64/90).

Súmula-TSE n.º 69: Os prazos de inelegibilidade previstos nas alíneas *j* e *h* do inciso I do art. 1º da LC n.º 64/90 têm termo inicial no dia do primeiro turno da eleição e termo final no dia de igual número no oitavo ano seguinte.

Essa forma de contagem do prazo de inelegibilidade previsto nas alíneas *j* e *h* – conta-se oito anos do dia exato da eleição – guarda certo descompasso com a característica de mobilidade da data das eleições, já que tem como marco o primeiro domingo de outubro do ano eleitoral. Sobre isso, o Ministério Público Eleitoral (MPE) manifestou-se no seu parecer propugnando pela necessidade de revisão dessas súmulas, por admitirem “restrições distintas aos direitos de elegibilidade, de acordo com a data em que ocorreu a eleição, em comprometimento aos direitos fundamentais à igualdade e elegibilidade”. Na visão do MPE, tal descompasso entre a forma adotada para contagem do prazo e a natureza móvel da data das eleições coloca em cheque a efetividade da Lei da Ficha Limpa, dando ensejo a que condenados pelos mesmos delitos possam vir a permanecer inelegíveis por prazos diferentes. Essa forma de cálculo admite, por exemplo, que o candidato que tenha sido condenado por abuso de poder econômico nas eleições de 2016, que ocorreu em 2 de outubro, venha a ser elegível em 2024, pois a eleição ocorrerá, nesse ano, no dia 6 de outubro. De acordo com aquelas súmulas, esse indivíduo poderá concorrer, pois o prazo de oito anos terá se encerrado antes do dia da



eleição do ano de 2024. Note-se que esse é o único caso em que se vislumbra a possibilidade de haver prazo de inelegibilidade cumprido a menor por causa da forma de contagem do prazo. Ainda assim, percebe-se que existe contradição com a noção de que, em um sistema jurídico que preza pela isonomia, aos mesmos atos devem corresponder as mesmas consequências.

A revisão das súmulas, como proposta pelo MPE, não foi aceita pelo tribunal, sob o argumento de que não seria o momento adequado, pois já iniciado o período eleitoral, segundo o ponto de vista tanto do relator quanto do Ministro Luís Roberto Barroso, manifestado ao final do julgamento. Durante os debates, reconheceu-se, porém, que as referidas súmulas, da maneira como estão postas, representam um problema que terá que ser enfrentado oportunamente.

### **3.4 SEGURANÇA JURÍDICA COMO MANUTENÇÃO DO *STATUS* POLÍTICO PRÉ-PANDEMIA**

No mérito, os argumentos adotados pelo relator, que propôs a resposta afirmativa à consulta, isto é, que aqueles que estivessem inelegíveis na data de 4 de outubro, mas que o prazo de oito anos se esgotasse antes de 15 de novembro, se manteriam inelegíveis mesmo com o adiamento da eleição, basearam-se, em primeiro lugar, na importância do referencial ético e moral que deve marcar a candidatura, conforme expresso pelo § 9º do art. 14 da CRFB, com a diretriz de proteção da probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato. No entender do relator, esse referencial, por ter fundamento constitucional, tem por efeito diminuir o domínio normativo do direitos à elegibilidade. Além disso, a Emenda Constitucional nº. 107/2020 teria operado somente o deslocamento temporal dos atos do processo eleitoral e por isso não poderia ser entendida como modo de, implicitamente, “vulnerar a função de manutenção da normalidade e legitimidade do pleito, assentada na Constituição Federal como dever da Justiça Eleitoral”.

O relator concluiu, por fim, que:

(...) diante da ausência de pronunciamento normativo do Congresso Nacional especificamente quanto ao tema, a modificação temporal na realização das eleições em 2020 é inapta, por si só, a modificar a compreensão de que as eleições, no corrente ano (na data prevista na EC 107), devem observar plenamente a incidência das causas de inelegibilidade.

Em outras palavras, somente se poderia aceitar a mudança de estado do indivíduo “inelegível” para o de “elegível” se, e somente se, o legislador assim tivesse explicitado, como o fez ao tratar das inelegibilidades relativas, como a desincompatibilização.

O Ministro Luís Felipe Salomão acompanhou o entendimento do relator, ressaltando que:

Como se vê, em nenhum momento, na Emenda Constitucional 107/2020, houve qualquer espécie de ressalva quanto à alteração da

vigência dos prazos de inelegibilidade de oito anos previstos no art. 1º, I, da LC 64/90, os quais, portanto, permanecem plenamente aplicáveis considerando o marco temporal de 4 /10/2020, data originária das eleições. Em outras palavras, não se autoriza que a restrição à capacidade eleitoral passiva porventura existente em 4/10/2020 seja suplantada de forma automática para 15/11/2020 sob a única justificativa do deslocamento do dia de realização do escrutínio.

Ponto interessante a se observar é que o argumento pela manutenção da inelegibilidade mesmo após a mudança de data encontra fundamento na estabilidade das relações que já estavam configuradas desde o ano anterior. O relator também adota esse argumento como determinante, ao reproduzir o parecer do Ministério Público Eleitoral. Vejamos:

De outra parte, como dito, a leitura dos dispositivos contidos na EC nº 107/2020, mais de uma vez (v.g., art. 1º, §2º; art. 1º, §3º, IV), indica que esse texto “optou por não devolver prazos já preclusos, exatamente para não introduzir fator de perturbação do processo eleitoral de 2020”. Nesse cenário, porque o prazo das inelegibilidades absolutas não foram expressamente vinculados pelo constituinte derivado à data da nova eleição e porque a alteração de marco temporal de (in)elegibilidade em julho do ano eleitoral é fator de instabilidade das regras do jogo (além de manobra promovida diante de um quadro eleitoral hipoteticamente desenhado, a indicar a viabilidade de que a lei produza efeitos previamente direcionados para determinados atores concretos do processo eleitoral vindouro), permite-se formar uma exegese preservadora do ambiente de segurança jurídica, anotando-se, assim, que as mudanças promovidas tardiamente no texto constitucional “não podem atingir a substância da disputa, seja para beneficiar ou prejudicar candidatos, para afastar do pleito quem nele tinha participação garantida ou para incluir os que originariamente impedidos”.

Em resumo, percebe-se que a concepção de segurança jurídica, nessa ótica, diz respeito à manutenção da estabilidade das relações jurídicas e sociais que estariam vigentes na data original do pleito, respeitando-se, sob esse ponto de vista, as expectativas da sociedade de que certos atores eleitorais deveriam estar impedidos de participar das eleições de 2020, não importando que a simples alteração de data imposta pela pandemia tivesse o poder de trazer ao cenário político figuras que dele tinham sido afastadas pelo bem comum, segundo as regras implementadas pela Lei da Ficha Limpa.

### **3.5 O DIREITO À ELEGIBILIDADE COMO REGRA**

O voto do Ministro Alexandre de Moraes abriu a divergência salientando a total ausência, no caso, do casuísmo que o princípio da anterioridade eleitoral busca prevenir. Ao afirmar que “sorte é sorte”, ele indica que não dependeu dos candidatos a alteração da data da eleição, não sendo, portanto, o caso de se considerar que eventual benefício tenha sido provocado, mas, sim, resultado de uma fatalidade. A respeito dessa consideração feita sobre o fator sorte, que permitiu que certos candidatos pudessem vir a

se beneficiar de uma eventualidade como a que estava em jogo, o Ministro Luís Roberto Barroso ponderou ao final do julgamento que “a vida não deve ser assim, na medida do possível. Uma das ideias centrais na Teoria da Justiça de John Rawls é minimizar o impacto da sorte nos resultados que as pessoas obtêm na vida”. Essa ponderação remete-nos ao ensinamento de Canotilho (2015, p. 257), que ressalta a importância da capacidade e da possibilidade de planejamento do indivíduo, e nesse sentido, o fator sorte não deveria, idealmente, ter um papel tão preponderante, que fosse além da esfera individual, vindo a determinar, em última análise, para os próprios destinos do grupo social.

O argumento divergente prosseguiu, afirmando que a regra é a capacidade eleitoral passiva, a elegibilidade, e que as restrições a esse direito político fundamental, ao exercício dos direitos políticos, devem ter cunho constitucional. E que, no silêncio do constituinte derivado, ao não disciplinar o tema, manteve o entendimento corrente, por contraste à regra que trouxe sobre os prazos de desincompatibilização.

Afirmou, por fim, que a inelegibilidade decorrente da Lei da Ficha Limpa, a par da discussão sobre seu possível caráter sancionatório, tem um inegável sentido restritivo de um direito fundamental, que é o exercício pleno dos direitos políticos, da elegibilidade. E, sendo uma restrição a direitos, não se pode interpretar a norma de maneira extensiva, no sentido de ampliar a restrição já existente e determinada.

Em conclusão, o Tribunal conheceu da consulta por maioria, vencidos os Ministros Tarcísio Vieira e Sérgio Banhos. No mérito, o Tribunal respondeu negativamente à consulta, e não conheceu do pedido formulado pela Procuradoria-Geral Eleitoral no sentido do cancelamento das súmulas citadas. Ficaram vencidos o relator, Ministro Edson Fachin e o Ministro Luís Felipe Salomão. A redação do acórdão coube ao Ministro Alexandre de Moraes, que foi acompanhado em seu voto divergente no mérito pelos ministros Mauro Campbell Marques, Tarcísio Vieira, Sérgio Banhos e Luís Roberto Barroso.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O que a análise do julgamento da Consulta TSE nº. 0601143-68 permite concluir é que, para além da confirmação de que o significado de segurança jurídica é amplo e flexível, como são, em regra, os conteúdos principiológicos, o seu manejo como fundamento para uma decisão está sujeito também a um processo de escolha sobre quais são as relações jurídicas cuja estabilidade deve preservada.

Houve consenso entre Ministros e Ministério Público Eleitoral quanto à absoluta excepcionalidade do momento de crise e vulnerabilidade ocasionadas pela pandemia, e, conseqüentemente, quanto à necessidade de se orientar pelo postulado da segurança jurídica, de tal forma que esse conceito permeou os votos proferidos. Sustentou, inclusive, a própria superação da preliminar de não conhecimento, na medida em que, excepcionando o entendimento consolidado relativamente a não se conhecer de consulta após iniciado o período eleitoral, esta exceção se justifica no sentido de se conceder à sociedade um sentido de determinação quanto ao caso, para evitar a insegurança proveniente da dúvida e conseqüente proliferação de demandas que

poderiam ter soluções divergentes, até que fossem finalmente pacificadas no próprio TSE.

Para o Ministério Público Eleitoral, assim como para o relator, Ministro Edson Fachin, o sentido de segurança jurídica diz respeito à estabilidade das relações jurídicas, econômicas e sociais, mas, principalmente, está relacionado à “não deterioração dos Poderes ou instituições”, que estariam atingidas na hipótese de contrariedade ao fundamento constitucional de proteção dos valores da probidade administrativa, e da moralidade para o exercício do mandato considerada a vida pregressa do candidato, expressos no § 9º do art. 14 da Constituição da República, devendo-se, em tempos de crise, “zelar mais do que nunca pela segurança jurídica, princípio fundamental da ordem jurídica estatal”.

Não é impossível que a diferença de entendimentos quanto à melhor forma de expressão do postulado da segurança jurídica venha, eventualmente, dar ensejo à modificação desse entendimento no caso concreto, especialmente se levarmos em conta que, a despeito do art. 30 da LINDB, ainda prevalece o entendimento de que os julgados do TSE em sede de consulta não possuem efeito vinculante nem a seu próprio colegiado, nem aos outros órgãos da Justiça Eleitoral. Apesar dessa possibilidade, a orientação no sentido de se garantir o direito político fundamental à elegibilidade, reforçada pelo entendimento sumulado quanto à contagem do prazo de inelegibilidade nos casos citados parece consistente.

É de se registrar, ainda, que o fato de os membros do TSE admitirem que as Súmulas nº. 19 e 69 merecem ser revistas em momento posterior, mas não em pleno processo eleitoral, consiste no respeito à segurança jurídica no mesmo espírito que sugere o teor da consulta formulada, ao invocar o art. 16 da Constituição de 1988 para afastar a possibilidade de mudança de condição de inelegibilidade, já estabelecida bem antes do advento da pandemia. Essa aparente contradição foi suplantada na opção feita pela proteção ao direito individual à elegibilidade, e consiste, em si mesma, na substância da orientação oferecida pelo TSE ao caso.

Por fim, o que se depreende do voto vencedor é que, especialmente em uma situação de crise, deve prevalecer a garantia aos direitos fundamentais na esfera individual, no caso, o direito fundamental à participação política, na forma da capacidade eleitoral passiva, cuja restrição deve ter caráter de excepcionalidade em relação à regra da elegibilidade. Aqui, o sentido de segurança jurídica, embora não expresso textualmente, estará implícito na certeza ou expectativa dos jurisdicionados quanto à forma de interpretação sedimentada em nosso sistema jurídico de que as normas que limitam direitos devem ser interpretadas restritivamente, isto é, não podem ampliar as limitações para além daquelas que estão determinadas de forma clara e inequívoca.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

\_\_\_\_\_. SENADO FEDERAL. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer n.º 22, de 2017. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5205948&ts=1593913219004&disposition=inline>. Acesso em 2 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei n.º 349/2015. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em 2 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. [ADI 3.345](#), rel. min. Celso de Mello, j. 25-8-2005, P, *DJE* de 20-8-2010.]

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. [RE 633.703](#), rel. min. Gilmar Mendes, j. 23-3-2011, P, *DJE* de 18-11-2011, Tema 387.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Consulta n.º 0601143-68.2020.6.00.0000 rel. Min. Edson Fachin, redator para o acórdão Ministro Alexandre de Moraes. j. 1.º.9.2020.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Consulta n.º 060023494, Acórdão, Relator(a) Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 156, Data 07/08/2018

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições e Covid-19: informações selecionadas. Disponível em [http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/6909/2020\\_tse\\_eleicoes\\_covid\\_informacoes.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/6909/2020_tse_eleicoes_covid_informacoes.pdf?sequence=1) Acesso em 3 out. 2020.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Ata da Reunião do Grupo de Trabalho Portaria TSE n. 242/2020, de 8 de junho de 2020. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-ata-da-reuniao-do-gt-coronavirus-em-08-06-2020/view> Acesso em 4 out. 2020.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. (16ª reimpr.) Edições Almedina. Coimbra, 2003.

CASTILHOS, Ângelo Soares. O procedimento de consulta ao Tribunal Superior Eleitoral: o novo Código de Processo Civil e a segurança jurídica. *Revista Estudos Eleitorais*. Vol. 13, n.º. 2, Maio/Agosto 2018. Brasília, 2019. Disponível em [https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos\\_eleitorais/estudos\\_eleitorais\\_v13-n2.pdf](https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v13-n2.pdf) Acesso em 28 out. 2020.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 14ª edição. Ed. Atlas, São Paulo, 2018.

HORBACH, Carlos Bastide. O Poder Normativo do TSE e a Segurança Jurídica. In: Direito Eleitoral – Aspectos materiais e processuais. VIEIRA DE CARVALHO NETO, Tarcisio; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (Coord.). São Paulo: Migalhas, 2016, p. 370.

ROLLO, Alexandre Luís Mendonça. Princípios de Direito Eleitoral e Hermenêutica Eleitoral. In *Direito Eleitoral e Processual Eleitoral*. coord. GUILHERME, Walter;

PAE KIM, Richard; SILVEIRA, Vladimir Oliveira. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores. 2020

ROLLEMBERG, Gabriela. Procedimento de consulta ao TSE, novo CPC e segurança jurídica. Disponível em <https://www.gabrielarollemberg.adv.br/2018/06/06/procedimento-de-consulta-ao-tse-novo-cpc-e-seguranca-juridica/> Acesso em 2 dez. 2020.

---

# RESTRIÇÕES FISCAIS AO PROCESSO ELEITORAL

## TAX RESTRICTIONS ON THE ELECTORAL PROCESS

Fábio Luís Guimarães<sup>21</sup>

### RESUMO

As restrições fiscais ao processo eleitoral comportam condicionamentos à gestão pública em final de mandato, segundo normas legais expressas. Aponta-se para a necessidade de revisão de decisões judiciais que tenham atribuído uma interpretação que não fomenta suficientemente a integridade pública.

**Palavras-chave:** eleições; finanças públicas; restrições.

### ABSTRACT

Fiscal restrictions on the electoral process include constraints on public administration at the end of the term, according to express legal rules. It points to the need to review judicial decisions that have attributed an interpretation that does not sufficiently promote public integrity.

**Keywords:** elections; Public finances; tax restrictions.

### INTRODUÇÃO

Dentre as características do Estado de Direito, a administração de seus recursos financeiros é marcada por um regime jurídico excepcional, notabilizado pela proeminência da função arrecadatória (em relação aos súditos, atualmente cidadãos contribuintes e responsáveis) e uma preocupação sempre presente com os gastos públicos (nem sempre tão equanimemente distribuídos). O orçamento, afinal, corresponderá a um dos principais meios de exteriorização da política fiscal, nele se revelando a forma pela qual o equilíbrio entre receitas e despesas públicas será alcançado e mantido.

Na lei orçamentária, pois, o Estado revelará os objetivos que pretende alcançar com a fixação das despesas e estimará suas correspondentes receitas, ou originárias, ou derivadas, ou correntes, ou de capital. Nenhuma ação estatal, pois, escapará do orçamento: qualquer dispêndio deverá ser previamente conhecido e autorizado segundo a formalidade exigida para o pagamento; toda fonte de recursos será previamente identificada de sua obrigação de contribuir. O planejamento e a gestão fiscal atuam, assim, num cenário de previsibilidade, onde são identificadas e escolhidas aquelas necessidades coletivas que podem ser satisfeitas pelo Estado, direta ou indiretamente. Às situações extraordinárias, quando crises desafiam o trivial, reservam-se outras soluções, econômicas (mas com roupagem jurídica), inclusive as heterodoxas, cujas

---

<sup>21</sup> Mestre em Direito, Advogado e Professor

opções podem estender-se, no âmbito da política fiscal, desde desonerações tributárias feitas sem contrapartida ao confisco<sup>22</sup>.

O final do século XX assistiu, enfim, à crise do Estado Social e das políticas keynesianas, enquanto a responsabilidade fiscal se erigia como um verdadeiro paradigma, no qual as despesas públicas devem corresponder às receitas, sempre assegurada a transparência de sua gestão. Com a experiência anglo-americana, somada ao incentivo de organizações internacionais, o equilíbrio das contas públicas passou a entender-se como um pré-requisito para cada país operar sem riscos econômicos, atrair investimentos e ainda realizar uma política de proteção social satisfatória.

Nesse cenário, a “regra de ouro”, segundo a qual o Estado não gastará mais do que recebe (comando que, por sinal, foi acolhido no art. 167, II, da Constituição de 1988 e foi exaustivamente tratado na Lei Complementar 101/2000), está no cerne das chamadas restrições fiscais em anos eleitorais: sempre se deve vedar ao setor público quaisquer extravagâncias financeiras, sobretudo em períodos de transição política.

Equivale reconhecer, em um tempo de consagração da democracia como um valor estruturante da forma de praticar-se e de estruturar-se institucionalmente a política, que a alternância do poder, com seu corolário de troca de “figuras”, de ideologias, de plataformas de governo, não pode afetar os fundamentos de uma economia nacional, tampouco prejudicar o equilíbrio de contas públicas das unidades federativas. No Brasil, inclusive pela possibilidade de reeleição de certos agentes políticos, tais cautelas fiscais fazem ainda mais sentido, para evitar um uso político-eleitoral de recursos públicos, direcionando-os para pautas que possam interessar a determinada candidatura, a do eleito que aspira continuar assim.

Uma abordagem satisfatória dessas restrições precisa organizar-se em torno da mudança episódica em regras aplicáveis às receitas, mas também às despesas. Assim, este capítulo prossegue tratando dos impactos do processo eleitoral sobre receitas, tratando do endividamento, inclusive por operações de crédito, das transferências voluntárias e da concessão de incentivos fiscais; e da repercussão do final de mandato sobre as despesas, informando os gastos com pessoal, os restos a pagar e certas condutas eleitoralmente vedadas. Ao final, destaca-se o aspecto do controle das restrições fiscais em final de mandato eletivo.

## **1 EFEITOS DO ANO ELEITORAL SOBRE AS RECEITAS PÚBLICAS**

Sob o aspecto orçamentário, as receitas públicas são previstas numa lei anual, segundo diretrizes que parametrizam metas de arrecadação e os riscos inerentes a seu efetivo resultado financeiro, e ambas – a lei e suas diretrizes – são estruturadas segundo um planejamento que corresponde à duração do governo. Por ser o ano eleitoral o derradeiro de um planejamento orçamentário de longo prazo, consoante a extensão dos efeitos do plano plurianual, seria esperado não haver inovações na estrita perspectiva da elaboração da lei orçamentária, ainda que a legislação tributária possa ser revista sem

---

<sup>22</sup> Criticam-se as respostas estatais “heterodoxas”, quer pela dificuldade no controle de sua operação, quer pelo obscuro espectro de suas externalidades. Exemplos não faltam na experiência brasileira, a exemplo dos planos de combate à inflação que simplesmente trocavam moeda, sem enfrentar suas causas.



restrições durante o ano eleitoral, desde que sejam observadas as limitações constitucionais ao poder de tributar.

Mormente a possibilidade de as receitas públicas não se realizarem como planejadas, seu incremento depende de fatores múltiplos, a exemplo das políticas econômicas, da capacidade de empreendimento da iniciativa privada, da decisão de consumo das famílias. Se as receitas orçamentárias são assim ditadas por fatores exógenos à sua precisa estimação no momento em que é elaborada a lei onde constam, será no plano da execução orçamentária, durante todo o exercício, que se confirmarão – ou não – as expectativas iniciais, relativamente à mensuração da capacidade tributária, tanto ativa, no sentido de verificar a eficiência da Administração Fazendária, como passiva, quanto ao real poder de custeio do Estado pelo mercado e pela sociedade.

Em anos eleitorais, pois, todo o sistema tributário continuará em operação regular: será mantida a obrigação de o Estado instituir e arrecadar todos os tributos conforme sua competência (art. 11 da Lei Complementar 101/2000), assim como todas as obrigações tributárias já estabelecidas continuarão a produzir seus efeitos, inclusive com o lançamento e eventual inscrição em dívida ativa daquilo que não se pague em tempo e modo. Contudo, em tais períodos, a execução de receitas públicas, ou melhor, a arrecadação recebe um tratamento diferenciado quanto ao endividamento, à realização de transferências voluntárias e à concessão de incentivos fiscais.

## **1.1 ENDIVIDAMENTO EM FINAL DE MANDATO ELETIVO**

Justamente porque estimadas, pode acontecer de as receitas não se realizarem como previsto. E, no cotidiano da execução orçamentária, eventualmente será preciso um “endividamento” como meio de obterem-se os recursos indispensáveis para manter o caixa abastecido em face dos compromissos inadiáveis da tesouraria pública. Essa necessidade de um “socorro” financeiro nas receitas públicas pode ser satisfeita por operações de crédito, ou através da emissão de títulos (de dívida pública), ou pela contratação direta de empréstimos, gerando um déficit orçamentário que é admitido proporcionalmente ao valor máximo das despesas de capital – e para seu custeio (art. 167, III, da Constituição de 1988).

Usualmente, as operações de crédito constituem-se como receita orçamentária, sendo assim previamente autorizadas por lei e sujeitas a controle. Assim, se a dívida consolidada exceder ao limite legal em um quadrimestre (que corresponde a 16% da receita corrente líquida por exercício financeiro, conforme Resolução SF 43/2001), deverá ser reduzida até o término dos três subsequentes (art. 31 da Lei Complementar 101/2000).

Contudo, o endividamento pode ser necessário para cobrir uma insuficiência de caixa que seja mais severa que o trivial. Nesse caso, quando não for viável operações de crédito orçamentárias, será feita por antecipação de receitas do próprio orçamento, constituindo uma receita extraorçamentária (justamente porque não previstas). Nesse caso, a operação de crédito por antecipação de receita orçamentária não será admitida no último ano do mandato eletivo (art. 38, IV, ‘b’, da Lei Complementar 101/2000), a fim de preservar-se o fluxo de caixa deste exercício.

## 1.2 VEDAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS EM DECORRÊNCIA DO PROCESSO ELEITORAL

De acordo com a classificação das receitas orçamentárias, as transferências correspondem a operações de repasse de recursos financeiros de um ente a outro sem a obrigatoriedade de contrapartida, podendo ser classificadas como receitas correntes, se destinadas à manutenção de entidades públicas ou privadas, ou de capital, se forem aplicadas em investimentos ou inversões financeiras ou servirem à amortização de dívida (Lei 4.320/64).

A transferência classificada como voluntária identifica-se como sendo “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (art. 25 da Lei Complementar 101/2000)”. Será instrumentalizada por convênio, termo de cooperação ou ajuste que implique a assunção de transferirem-se recursos de um ente a outro, dependendo, portanto, do devido amparo orçamentário do ente remetente e do cumprimento de condições de aptidão para a contratação por parte do beneficiário (tais condições referem-se à adimplência junto ao repassador, à contrapartida, à observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal, ao custeio adequado com saúde e educação).

A par das transferências constitucionais, que são realizadas continuamente, as voluntárias serão realizadas em ano eleitoral apenas se recursos forem destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, ou se forem destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública. Fora desses casos, não se realizarão nos três meses que antecedem o pleito (art. 73, VI, ‘a’, da Lei 9.504/97). Mas o que significa isso? De acordo com a jurisprudência do TSE, colhem-se preciosas indicações:

1. A prática regular de atos de governo não vedados por lei, não afeta a igualdade de oportunidades que deve existir entre os candidatos. 2. Eventuais abusos na prática de tais atos deverão ser objeto de rigorosa apuração e devida punição.” NE: O ato praticado foi a aprovação, pelo presidente da República, candidato à reeleição, de parecer da Advocacia-Geral da União que fixou o entendimento de que a vedação do art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/97 se resume às transferências de recursos, não abrangendo atos preparatórios e a assinatura dos contratos ou convênios. “Trata-se de uma interpretação, que não permite a aplicação de qualquer punição, que só poderia ser aplicada aos responsáveis por um caso concreto (TSE, Ac. nº 54, de 6.8.98, rel. Min. Fernando Neves).

[...] Conduta vedada. Art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/97. Abuso de poder. Não caracterização. 1. Não ficou caracterizada a conduta vedada descrita no art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/97, pois a transferência de recursos decorreu de lei estadual impositiva, que previu o montante que cada município deveria receber, o prazo para o

repassa e a necessidade de fiscalização legislativa mensal, inclusive com eventual responsabilização em caso de descumprimento da norma. 2. À falta de provas robustas em sentido contrário, o estrito cumprimento da lei estadual que determinou, de forma exaustiva, o repasse de recursos a municípios não enseja o reconhecimento de abuso do poder político ou econômico, tendo em vista a inexistência de vínculo entre os fatos e o pleito [...] (TSE, Ac. de 18.12.2015 no AgR-RO nº 154648, rel. Min. Henrique Neves).

Deve-se compreender que a realização de uma transferência voluntária não ocorre de súbito: a conveniência e oportunidade de sua celebração são analisadas pelas partes, seus termos são negociados (em graus variados), suas tratativas discutidas em termos obrigacionais para elaboração do instrumento pela qual se formalizará, para somente após sua aprovação e publicação operar o efeito de efetivar o repasse dos recursos. Nesse sentido, o TSE acolheu o entendimento firmado pela Advocacia Geral da União no Parecer GQ-158, 07/07/1998, Parecer AC-12, de 11/05/2004, Parecer 03/2008/MP/CGU/AGU e na Nota 01/2010/AV/CGU/AGU, segundo o qual os atos preparatórios, vale dizer tudo o que antecede a efetiva transferência, pode ser feito no período de três meses anteriores ao pleito; o que se veda é apenas a transferência de valores em concreto.

Por isso se admite também a formalização de ato legislativo que autorize a operação financeira, haja vista que somente a instrumentalizará, não implicando, por sua aprovação, a efetiva transferência de valores. O Tribunal de Contas da União, contudo, anota a impossibilidade de as transferências voluntárias serem feitas no período vedado, se originárias de emenda parlamentar impositiva (Acórdão 287/2016).

Eleitoral. Agravo regimental. Reclamação. Liminar indeferida. Conduta vedada. Transferência voluntária de recursos dos estados aos municípios. Art. 73, VI, *a*, da Lei nº 9.504/97. Violação à decisão na Consulta-TSE nº 1.062. Não-configuração. Improcedência. 1. A transferência de recursos do governo estadual a comunidades carentes de diversos municípios não caracteriza violação ao art. 73, VI, *a*, da Lei nº 9.504/97, porquanto os destinatários são associações, pessoas jurídicas de direito privado. 2. A regra restritiva do art. 73, VI, *a*, da Lei nº 9.504/97 não pode sofrer alargamento por meio de interpretação extensiva de seu texto (Ac. nº 16.040, rel. Min. Costa Porto). 3. Agravo regimental não provido. 4. Reclamação julgada improcedente (TSE, Ac. nº 266, de 9.12.2004, rel. Min. Carlos Velloso).

Art. 73, VI, *a*, da Lei nº 9.504/97. Convênio celebrado com o governo do estado para a pavimentação de ruas e construção de casas populares. Transferência voluntária de recursos no período vedado, destinados à execução de obra fisicamente iniciada nos três meses que antecedem o pleito. Res.-TSE nº 21.878, de 2004. À União e aos estados é vedada a transferência voluntária de recursos até que ocorram as eleições municipais, ainda que resultantes de convênio ou outra obrigação preexistente, quando não se destinem à execução de obras ou serviços já iniciados fisicamente. [...] (TSE, Ac. nº 25.324, de 7.2.2006, rel. Min. Gilmar Mendes).

Consulta. Matéria eleitoral. Parte legítima.” NE: Consulta: “[...] A questão que ora se submete a este Tribunal é a possibilidade de se liberar recursos para os municípios que não mais se encontram em situação de emergência ou estado de calamidade, mas que necessitam de apoio para atender os efeitos, os danos decorrentes dos eventos adversos que deram causa ou à situação de emergência ou ao estado de calamidade. [...]” “[...] respondo negativamente à consulta para assentar que, por força do disposto no art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/97, é vedado à União e aos estados, até as eleições municipais, a transferência voluntária de recursos aos municípios – ainda que constitua objeto de convênio ou de qualquer outra obrigação preexistente ao período – quando não se destinem à execução já fisicamente iniciada de obras ou serviços, ressalvadas unicamente as hipóteses em que se faça necessária para atender a situação de emergência ou de calamidade pública. [...]” (TSE, Res. nº 21.908, de 31.8.2004, rel. Min. Peçanha Martins).

Por essas decisões, observa-se que a transferência voluntária vedada no trimestre anterior ao pleito envolve apenas entidades públicas, não se estendendo ao repasse de recursos a pessoas jurídicas de direito privado. E, por outro lado, o impedimento não se aplica a situações de emergência ou calamidade ou se as obras ou serviços para os quais se destinam os recursos já estiverem fisicamente iniciados, em clara deferência ao imperativo de continuidade dos serviços e de não interrupção de obras públicas.

### **1.3 INCENTIVOS FISCAIS E A DISCUSSÃO JUDICIAL SOBRE SUA REPERCUSSÃO ELEITORAL**

Os incentivos fiscais (igualmente conhecidos como benefícios fiscais, também podendo adjetivar-se por tributários) correspondem a uma renúncia de receitas por parte do Estado, para estimular um comportamento do contribuinte ou alcançar algum objetivo econômico setorial ou regional, sempre por meio de lei e em observância às exigências da Lei Complementar 101/2000, quais sejam: ter sua conformidade com a legislação orçamentária, dispor de estudo de impacto financeiro anterior e comprovação de que não afetará o equilíbrio fiscal.

Se há, aqui, desoneração tributária, poderá ser feita em anos eleitorais? O dispositivo que melhor se adequa a esta concessão estatal encontra-se no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97:

Art. 73 (...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

A se considerar esta regra, os incentivos fiscais não podem ser concedidos durante todo o ano eleitoral, salvo se houver contrapartida (ou, simplesmente, não serem

gratuitos) ou em casos de calamidade pública, estado de emergência ou de programas sociais autorizados por lei e já em execução orçamentária em exercício anterior. A jurisprudência apresenta ilustrações:

Eleições 2012. Agravo regimental. Recurso especial eleitoral. Ação de investigação judicial eleitoral. Captação ilícita de sufrágio. Conduta vedada. 1. O art. 73 da Lei nº 9.504/1997 tutela a igualdade na disputa entre os candidatos participantes do pleito com o fim de manter a higidez do processo eleitoral. Para afastar legalmente determinado mandato eletivo obtido nas urnas, compete à Justiça Eleitoral verificar a existência de provas seguras de que o uso da máquina pública foi capaz de atingir o bem protegido pela referida norma. 2. O Tribunal Regional Eleitoral, analisando o conjunto probatório dos autos, afastou a captação ilícita e concluiu verificar-se na espécie a ressalva disposta no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, por entender que as doações de terrenos e o pagamento de aluguel de empresas em ano eleitoral como forma de implementação de política de incentivo à instalação de indústrias no município, além de ser prática comum na localidade, se deram mediante a imposição de encargos a serem cumpridos pelos donatários. No tocante à realização de serviços a particulares, consignou no acórdão a ausência de provas. 3. Diante da moldura fática do acórdão quanto ao afastamento da captação ilícita e ao enquadramento da conduta na ressalva do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, não merece reparo o acórdão regional, porquanto é possível depreender-se do assentado pelo TRE que já se encontrava em execução orçamentária de anos anteriores a política de incentivo à instalação de indústrias por meio de doações de terrenos e pagamento de aluguéis, bem como haver lei que autorizava a distribuição de bens, tratando-se de política de incentivo usual no município desde 2007. No que tange à alegada realização de serviços particulares em contrariedade à lei, o TRE destacou a inexistência de provas. Conclusão em sentido diverso encontra óbice na vedação de nova incursão no conjunto fático-probatório delineado nos autos [...] (TSE, Ac de 1.10.2015 no AgR-REspe nº 79734, rel. Min. Gilmar Mendes).

Dívida ativa do Município - benefícios fiscais - ano das eleições. A norma do § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997 é obstáculo a ter-se, no ano das eleições, o implemento de benefício fiscal referente à dívida ativa do Município bem como o encaminhamento à Câmara de Vereadores de projeto de lei, no aludido período, objetivando a previsão normativa voltada a favorecer inadimplentes (TSE, Ac. de 20.9.2011 na Cta nº 153169, rel. Min. Marco Aurélio).

Destaque-se que não se impede a realização de programas de incentivo fiscal em anos eleitorais: veda-se sejam iniciados, se forem gratuitos, se não tiverem nenhuma contrapartida por parte de seus beneficiários. Assim, qualquer desoneração tributária que advenha de exercício anterior pode ser mantida durante o ano eleitoral, ainda que gratuita, a exemplo de isenções de IPTU, ISS, ICMS ou IPI. A contrário senso, poderá ser concedido o incentivo, mesmo em ano eleitoral, se for oneroso, ou pela via obrigacional ou pela indispensabilidade de pagamento em dinheiro.

Importante, neste passo, precisar o alcance da norma quanto ao conceito de gratuidade. Isso porque o incentivo fiscal é estabelecido com evidentes objetivos extrafiscais, dentre os quais se admitirá usualmente a previsão de alguma contrapartida. Assim, para um programa de incentivo à indústria, poderá contemplar-se o pagamento de valores ou de assunção de obrigações de natureza social ou ambiental; um programa de regularização fundiária pode desonerar o pagamento de tributos reais e taxas, em troca da obrigação de registro do imóvel e de sua titulação. Para efeito de reconhecer-se a prática da conduta vedada, basta, pois, que o incentivo seja gratuito e criado em ano eleitoral.

Mas pode haver dúvida na intensidade da contrapartida, especialmente se ela for qualitativa ou quantitativamente muito inferior quanto ao incentivo, de molde a revelar um potencial uso indevido do benefício, com eventuais repercussões eleitorais. Na concepção do incentivo, o juízo de proporcionalidade que deve haver em relação à contrapartida será formulado discricionariamente pelo instituidor, para efeito de fixar sua adequação, sua necessidade e sua proporcionalidade em sentido estrito, que são discutíveis judicialmente, embora não no estrito âmbito da materialidade da conduta vedada.

Uma desproporção entre incentivo e contrapartida, enfim, pode ser analisada na perspectiva do abuso de poder, na medida em que sua abrangência possa afetar de algum modo a vontade do eleitorado, ou, ainda, como ato de improbidade administrativa, cujas sanções cominadas alcançam a própria elegibilidade do agente público que a tenha provocado.

## **2 RESTRIÇÕES DE FINAL DE MANDATO ELETIVO SOBRE AS DESPESAS PÚBLICAS**

As despesas públicas são fixadas no plano orçamentário e atreladas, no fluxo de pagamentos do setor público, a um planejamento trimestral de dispêndios (arts. 47 a 50 da Lei 4.320/64), que, hodiernamente, realiza-se mensalmente, por duodécimos que são comparados às receitas arrecadas bimestralmente, para efeito de um eventual contingenciamento em empenhos e pagamentos (arts. 8º e 9º da Lei Complementar 101/2000).

Em anos eleitorais, são estabelecidas regras específicas para essa organização das despesas, justamente para evitar que sua realização seja concentrada em período que possa afetar o pleito ou, ainda, para impedir sejam transferidas despesas de um mandatário a seu sucessor. É o que se passa a analisar, relativamente às condutas vedadas que impactam as despesas públicas, a publicidade institucional e os restos a pagar.

### **2.1 PUBLICIDADE INSTITUCIONAL**

Dentre as condutas vedadas aos agentes públicos em período eleitoral, consta a restrição à publicidade institucional:

Art. 73 .(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.

Há um evidente cuidado do legislador em prevenir o uso “eleitoreiro” da publicidade institucional. Diferenciam-se aqui dois períodos no ano em que devam ocorrer as eleições: o primeiro semestre, quando se admite qualquer publicidade institucional, desde que limitado seu gasto; e nos três meses que antecedem o pleito, em que se veda sua divulgação com as ressalvas da lei.

Como já anotado no capítulo sobre propaganda eleitoral, a publicidade institucional destina-se a informar a população sobre as ações da Administração Pública, devendo caracterizar-se por ser informativa – e não promover a pessoa de agentes públicos. Não se fará, no âmbito de competência da Justiça Eleitoral, juízo de censura do que seja a propaganda institucional, embora se admita discutir sua natureza em foro apropriado (especialmente se houver nítido desvio de finalidade ou mesmo prejuízo ao erário, evidenciando uma prática – em tese – de improbidade administrativa). O alcance do inciso VII do art. 73 da Lei 9.504/97 é eminentemente quantitativo, de acordo com a jurisprudência do TSE:

Eleições 2012. Embargos de declaração. Recurso especial eleitoral. Ação de investigação judicial eleitoral. Conduta vedada. Gastos excessivos com publicidade institucional no primeiro semestre do ano da eleição. Abuso de poder político/autoridade. Desvirtuamento da publicidade institucional. Ausência de omissão, contradição ou obscuridade. Pretensão de novo julgamento da causa. Embargos rejeitados. 1. Gastos com publicidade institucional. Conforme o acórdão embargado, i) não se cuida de interpretar extensivamente norma restritiva de direitos, pois não se está restringindo situação fática não prevista em lei, mas apenas buscando a finalidade da norma; ii) o art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/1997 não fixa critério para a análise dos gastos com publicidade institucional no primeiro semestre do ano da eleição, devendo o intérprete, baseado na compreensão do princípio da igualdade de chances e na leitura sistemática das normas de regência, verificar a existência de ilícita concentração de gastos, mormente quando o gasto excessivo objetivava o grave desvirtuamento da publicidade institucional em benefício de candidatura à reeleição, como ficou comprovado; iii) não há aplicação de critério mensal ou semestral, mas evidente concentração (desproporcionalidade) dos gastos com publicidade institucional no primeiro semestre do ano da eleição (68% dos gastos realizados em 2011, 24% a mais do que os realizados em

2010 e 94% dos gastos do ano de 2009), indicando outro fundamento do acórdão regional no sentido de que "os números demonstram que os gastos em excesso foram bastante expressivos, superiores a 80% (oitenta por cento) do valor autorizado por lei, o que torna a conduta ainda mais grave [...] ( TSE, Ac de 24.5.2016 no ED-REspe 33645, rel. Min. Gilmar Mendes).

Nesse sentido de compreender a vedação sob o aspecto dos valores que são pagos pela publicidade institucional, também faz sentido situar a prática da conduta pela ocasião em que se liquida seu gasto – e não segundo o empenho ou mesmo o pagamento ou até mesmo quando veiculada:

[...]. Representação. Conduta vedada. Art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97. 1. O Tribunal Regional Eleitoral entendeu não configurada a conduta vedada do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, reconhecendo que as despesas com publicidade em Município, efetivamente realizadas em 2012, não ultrapassaram o limite legal. Diante das premissas contidas no voto condutor da decisão recorrida, seria necessário reexaminar os fatos e as provas contidas nos autos para concluir, ao contrário, que foram realizados gastos acima da média legal no ano da eleição. Incidem, no particular, as Súmulas 7 do STJ e 279 do STF. 2. O art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97 previne que os administradores públicos realizem no primeiro semestre do ano da eleição a divulgação de publicidade que extrapole o valor despendido no último ano ou a média dos três últimos, considerando-se o que for menor. Tal proibição visa essencialmente evitar que no ano da eleição seja realizada publicidade institucional, como meio de divulgar os atos e ações dos governantes, em escala anual maior do que a habitual. 3. A melhor interpretação da regra do art. 73, VII, da Lei das Eleições, no que tange à definição - para fins eleitorais do que sejam despesas com publicidade -, é no sentido de considerar o momento da liquidação, ou seja, do reconhecimento oficial de que o serviço foi prestado - independentemente de se verificar a data do respectivo empenho ou do pagamento, para fins de aferição dos limites indicados na referida disposição legal. 4. A adoção de tese contrária à esposada pelo acórdão regional geraria possibilidade inversa, essa, sim, pernicioso ao processo eleitoral, de se permitir que a publicidade realizada no ano da eleição não fosse considerada, caso a sua efetiva quitação fosse postergada para o ano seguinte ao da eleição, sob o título de restos a pagar, observados os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (TSE, Ac de 24.10.2013 no REspe nº 67994, rel. Min. Henrique Neves).

O cálculo que deve ser feito exige simples média aritmética dos gastos com publicidade nos três primeiros anos do mandato eletivo, levando-se em conta os valores gastos, ou seja, o que tiver sido empenhado, liquidado e pago. E é importante que essa conta considere a proporcionalidade em relação a essa média, justamente para que, no ano eleitoral, não seja incrementado o montante com a publicidade institucional, de modo a afetar as eleições. Qualquer resultado a maior indevido pode ser imputado ao agente público que o causou, mas até a seu beneficiário:



Propaganda institucional estadual. Governador. Responsabilidade. Ano eleitoral. Média dos últimos três anos. Gastos superiores. Conduta vedada. Agente público. Art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97. Prévio conhecimento. Comprovação. Desnecessidade. 1. É automática a responsabilidade do governador pelo excesso de despesa com a propaganda institucional do estado, uma vez que a estratégia dessa espécie de propaganda cabe sempre ao chefe do Executivo, mesmo que este possa delegar os atos de sua execução a determinado órgão de seu governo. 2. Também é automático o benefício de governador, candidato à reeleição, pela veiculação da propaganda institucional do estado, em ano eleitoral, feita com gastos além da média dos últimos três anos. Recurso conhecido e provido (TSE, Ac. nº 21307, de 14.10.2003, rel. Min. Fernando Neves).

A presunção de responsabilidade que consta desse precedente não pode ser aplicável a qualquer hipótese de conduta vedada. Isso porque o comando do art. 73, VI, 'b', e VII, da Lei 9.504/97 dirige-se aos agentes públicos, vedando a materialização do comportamento de promover a publicidade institucional de forma irregular. Presumir que a chefia de um órgão seja responsabilizada por ser beneficiada por uma conduta realizada por terceiro depende de comprovação, caso a caso, de seu poder de comando do ato, haja vista a possibilidade de a conduta materializar-se sob a competência exclusiva de agentes públicos que atuariam autonomamente em relação a este beneficiado.

Finalmente, quanto ao trimestre anterior às eleições, não se admitirá qualquer gasto com publicidade institucional, salvo para aqueles produtos ou serviços que são oferecidos em mercado concorrencial ou em caso de grave e urgente necessidade pública, previamente comunicados à Justiça Eleitoral. Aqui, o comando é para que a despesa sequer exista. Pode ocorrer antes, atentando para a regra do primeiro semestre do ano das eleições, ou depois da votação.

Nas eleições de 2020, a Emenda 107/2020 estabeleceu novo regramento para a propaganda institucional, especialmente quanto ao prazo e ao teto de despesas. Assim, há regra geral e outra, específica para as mensagens informativas sobre o enfrentamento da pandemia do COVID-19:

- a publicidade institucional feita até 15 de agosto de 2020 não poderá ter gasto liquidado em quantia superior à média de gastos dos dois primeiros quadrimestres dos três últimos anos que antecedem ao pleito;
- no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia da Covid-19 e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia.

## **2.2 DESPESA COM PESSOAL**

Na Lei 9.504/97, estão previstas condutas vedadas aos agentes públicos quanto a um indesejável uso eleitoral de servidores, a exemplo da cessão de pessoal para

campanhas, durante o horário de expediente (art. 73, III); de nomear, contratar ou qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios criar dificuldades ou impedimentos ao exercício funcional ou, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos (art. 73, V); de fazer-se, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição (art. 73, VIII). Contudo, havia ainda a necessidade de prevenir o uso eleitoral da despesa com pessoal em si, evitando a antecipação de gastos com pessoal ou mesmo a promessa de assim se fazer.

Quando discutida a necessidade de o Estado efetivar a responsabilidade fiscal, havia uma presente preocupação com as despesas de pessoal, a fim de assegurar seu controle e melhorar sua gestão. A se considerar que a cultura da Administração Pública ainda sustenta traços patrimonialistas, dentre os quais o provimento de cargos públicos ou a concessão de vantagens pecuniárias a agentes públicos em troca de alguma forma de sustentabilidade governamental, seria imperativo estabelecer norma que impedisse o uso eleitoral da máquina pública por meio da composição do quadro de servidores, observando-se a repercussão financeira do montante correspondente a seu custeio.

Originariamente, o art. 21 da Lei Complementar 101/2000 previa como nulos os atos que aumentassem a despesa com pessoal nos últimos cento e oitenta dias de mandato<sup>23</sup>. Isso não impediria, contudo, que a despesa de pessoal fosse formalmente aprovada para produzir efeitos posteriormente, de modo que ainda havia uma lacuna da tutela dos recursos públicos e do equilíbrio fiscal de exercícios seguintes. Essa redação, no entanto, foi alterada pela Lei Complementar 173/2020, para, além da vedação inicial, relativamente ao final de mandato, proibir-se também a prática de qualquer ato que resulte aumento da despesa com pessoal por meio de parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato.

Impediu-se, pela mesma lei complementar, a ocorrência de duas situações que implicassem aumento de despesa em períodos vedados (dos últimos cento e oitenta dias e exercícios seguintes): a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público; e a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público.

Tais inovações, porém, não impedem que a Administração Pública altere suas despesas com pessoal, não veda que haja modificação de planos de carreiras do setor público, tampouco a nomeação de servidores efetivos. Veda-se o viés eleitoral dessas condutas, o que se presume, quanto ao equilíbrio fiscal, por sua repercussão financeira a maior nos últimos cento e oitenta dias ou em exercícios seguintes (mesmo se o titular do

---

<sup>23</sup> Lembrando-se que a recondução da despesa com pessoal aos limites legais deverá ser feita em dois quadrimestres seguintes à sua aferição, sob pena de vedar-se a contratação de operações de crédito e garantias e o recebimento de transferências voluntárias, salvo para municípios, se suas receitas transferidas forem reduzidas conforme dispôs a Lei Complementar 164/2018.

Poder for o mesmo, em caso de reeleição, por exemplo). E, de fato, se houver mudanças no quadro de pessoal que diminuam a despesa com pessoal ou que não afetem seu montante, não incidirá a restrição fiscal.

Lembre-se que o *fato* é contemplado pela Lei Penal, que o considera conduta *criminal* (art. 359, “g”, do Código Penal).

## **2.3 RESTOS A PAGAR**

Uma das mais impactantes restrições à gestão fiscal em final de mandato encontra-se no art. 42 da Lei Complementar 101/2000, que delimita a inscrição de despesas em restos a pagar. Há aqui repercussão político-eleitoral, quer pela maneira pela qual o eleito que seja candidato se comportará, quer pelos efeitos quanto a um eventual descumprimento da regra de direito financeiro. Sua precisa compreensão inicia da literalidade de seu enunciado:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Os leitores desavisados indicariam não ser possível aos titulares de Poder ou de órgãos específicos contrair qualquer obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato, o que “congelaria” a Administração Pública, encurtando-a em oito meses, visto que não seria possível assumir compromissos de dispêndio. Mas não é bem esse o sentido da norma: as despesas contraídas nesse período devem ser integralmente pagas antes de findo o mandato ou, se houver parcelas a serem pagas no exercício seguinte, que haja recursos disponíveis em caixa para esse efeito.

Eis os restos a pagar, definidos no art. 36 da Lei 4.320/64 como sendo “as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro”. E que obrigações poderão ser orçamentária e contabilmente transferidas para o exercício seguinte? Será necessário que todas elas tenham uma correspondente reserva de receitas? De acordo com esse mesmo dispositivo legal, diferenciam-se despesas processadas das não-processadas, para efeito de inscrição contábil em restos a pagar. Despesas processadas são aquelas que foram empenhadas (possuem amparo orçamentário) e liquidadas (o fato gerador da despesa foi satisfeito pelo credor do Estado), pendente apenas de pagamento por parte da tesouraria pública. Já as despesas não-processadas são aquelas igualmente empenhadas, mas que não foram liquidadas. O Tesouro Nacional assim as identifica:

### **2.2.3.1 (...)**

b) RP Não Processados em Liquidação: no momento da inscrição a despesa empenhada estava em processo de liquidação e sua inscrição está condicionada a indicação pelo Ordenador de Despesa da Unidade

Gestora, ou pessoa por ele autorizada, formalmente no SIAFI em espaço próprio na tabela de UG; e

c) RP Não Processados a liquidar: no momento da inscrição a despesa empenhada não estava liquidada e sua inscrição está condicionada a indicação pelo Ordenador de Despesa da Unidade Gestora, ou pessoa por ele autorizada, formalmente no SIAFI em espaço próprio na tabela de UG (Manual SADIPEM).

Despesa não-processada, portanto, corresponde àquela pendente de liquidação, não se consumando, portanto, o fato gerador da despesa e do próprio pagamento, ou porque foi iniciada e não foi concluída no momento da inscrição em restos a pagar, ou porque sequer iniciada a liquidação. Em ambos os casos, ainda não haveria formalmente a obrigação de pagamento por parte do Tesouro.

Em suma: a Administração Pública não poderá contrair obrigação de despesa liquidada nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem que haja recursos para pagamento ou recursos para pagar eventuais parcelas a vencer no exercício seguinte. Esse é o entendimento acolhido em jurisprudência:

Eleições 2018. Agravo regimental no recurso ordinário. Registro de candidatura. Deputado estadual. Indeferimento. Rejeição de contas pelo TCE/RJ. Aferição das causas de inelegibilidade a cada eleição. Inexistência de coisa julgada ou direito adquirido. Precedentes. Descumprimento dos arts. 1º e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Emissão de alerta, pela corte de contas, no exercício anterior. Inércia do gestor. Configuração de ato doloso de improbidade administrativa. Insanabilidade. Hipótese de inelegibilidade do art. 1º, i, "g", da LC nº 64/1990 [...] 3- A inércia do gestor público em reduzir o déficit público, apesar de emitido alerta pelo Tribunal de Contas, evidencia o descumprimento deliberado das obrigações constitucionais e legais que lhes eram impostas e consubstancia irregularidade insanável em suas contas que caracteriza ato doloso de improbidade administrativa. 4- A existência de contratos assinados e despesas decorrentes de empenhos emitidos nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor público, sem suficiente disponibilidade de caixa, indica a existência de irregularidade insanável em suas contas que caracteriza ato doloso de improbidade administrativa. 5- O descumprimento dos arts. 1º, § 1º e 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal constitui irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, que, juntamente com os demais requisitos identificados, atrai a causa de inelegibilidade do art. 1º, I, "g", da LC nº 64/1990. [...] ( TSE, Ac de 19.12.2018 no AgR-RO 060076992, rel. Min. Edson Fachin).

Há de destacar-se que a inscrição em restos a pagar restringe a gestão fiscal nos últimos oito meses do mandato, mas também se impõe pelos efeitos atribuídos a seu descumprimento.

### **3 CONTROLE SOBRE RESTRIÇÕES FISCAIS EM ANOS ELEITORAIS**

Por tantas e severas restrições à gestão pública no último ano de mandato eletivo, é compreensível haver dúvidas e inseguranças nas operações mais mezinhas, como licitar, contratar, ordenar uma despesa, sobretudo numa época em que as notícias – verdadeiras e, sobretudo, as falsas – disseminam-se velozmente pela *internet*. Se, por um lado, o controle social está fortalecido pelo maior acesso à informação, o que se conecta a um dever de apuração de fatos por parte dos órgãos de controle externo, por outro, a Administração Pública precisa qualificar-se para operar regularmente, com eficiência e integridade, para que seja responsiva às necessidades coletivas, inclusive para evitar erros que repercutam negativamente na imagem das organizações públicas e de seus agentes.

A par da maior visibilidade dos governos no último ano de mandato eletivo, devido ao interesse direto do eleitorado, o controle da Administração Pública é orientado pelo “engessamento” que o gestor público suporta nesse período, restringindo-se sua atuação em operações como a gestão de pessoal, a contratação de operações de crédito por antecipação de receitas, a inscrição de despesas em restos a pagar, a realização de publicidade institucional, sob pena de haver a aplicação de sanções à entidade pública mas também à pessoa do gestor. Há, a partir desse cenário, razões para um saudável excesso de cautela por parte dos agentes públicos: as contas desse exercício, se rejeitadas, podem ensejar a própria sanção de inelegibilidade. O art. 1º, I, ‘d’, ‘g’, ‘h’, ‘j’ e ‘l’, da Lei Complementar 64/90, conforme redação dada pela Lei da Ficha Limpa, estabelece um amplo espectro de hipóteses para o afastamento do *jus honorum*.

### **3.1 CONTROLE RELATIVO A CONTAS REJEITADAS**

Não se olvida da competência da Justiça Eleitoral para reconhecer, declarando a inelegibilidade e, por consequência, poder cancelar o registro de candidatura ou o diploma dos eleitos e determinar o impedimento temporário do exercício de direitos políticos. Isso se aplica, por evidente, às hipóteses relativas ao descumprimento de restrições fiscais, mas que sejam assim infirmadas em tempo e modo apropriados. Nessa perspectiva, sua apreciação e julgamento podem ocorrer no âmbito de prestações de contas, quer as de exercício, quer as de gestão, feita ou pelos parlamentos ou pelos Tribunais de Contas. A se considerar a redação atual do art. 1º, I, ‘g’, da Lei de Inelegibilidades, a decisão transitada em julgado no órgão competente opera o efeito da inelegibilidade por até oito anos, se a rejeição se der por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa. Mas qual seria esse órgão competente? Uma breve digressão sobre o entendimento jurisprudencial acerca desta hipótese de inelegibilidade mostra uma tendência que se confirmou num placar apertado no STF:

[...] Registro de candidatura. Deputado estadual. Indeferimento. Art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990 (redação dada pela LC nº 135/2010). [...] Rejeição de contas de gestão. Prefeito. [...] Configuração de ato doloso de improbidade administrativa. Maior eficiência na realização dos gastos públicos. Adequação das condutas às diretrizes normativas balizadoras da atuação dos responsáveis pela gestão das despesas

públicas. Interpretação inequívoca da cláusula final da alínea g. [...] 6. A incidência da hipótese de inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90 pressupõe: (i) o exercício de cargos ou funções públicas; (ii) contas rejeitadas; (iii) irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa; (iv) decisão irrecorrível do órgão competente; e (v) inexistência de decisão judicial que suspenda ou anule a decisão que rejeitou as contas. 7. In casu, a) o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina consignou a ocorrência de causa da inelegibilidade contida no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, ante a existência de irregularidades decorrentes de vícios substanciais insanáveis, constatadas pelo Tribunal de Contas do Estado, com imputação de multa alusiva ao exercício de 2004, período em que o candidato era Presidente da Companhia de Desenvolvimento e Urbanização de Brusque (CODEB). b) As impropriedades, em seu conjunto, demonstraram a ineficiência do gestor e sua irresponsabilidade no trato da coisa pública, especialmente por infringir os princípios constitucionais reitores da administração pública, conduzindo à constatação de que os vícios contêm nota de improbidade. c) A Corte de Contas representou ao Ministério Público para subsidiar a adoção das medidas necessárias à coibição de eventuais crimes, o que evidencia a gravidade das irregularidades apuradas, com patente violação aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da impessoalidade (CRFB/88, art. 37, caput). 8. Agravo regimental desprovido (TSE, Ac. de 2.12.2014 no AgR-RO nº 47153, rel. Min. Luiz Fux).

[...] Eleições 2012. Registro de candidatura. Deferimento [...] Rejeição de contas. TCM. Prefeito. Competência para julgamento. Câmara municipal. Aprovação. Inelegibilidade afastada. [...] 1. A despeito da ressalva final contida na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, alterada pela LC nº 64/90, é da competência da Câmara Municipal o julgamento das contas de prefeito que atue na qualidade de gestor ou ordenador de despesas. Precedentes. Ressalva do ponto de vista do relator. 2. Na linha da jurisprudência deste Tribunal, tendo sido as contas do então prefeito municipal aprovadas pela Câmara de Vereadores, não cabe a incidência da inelegibilidade da alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, ainda que a Corte de Contas tenha rejeitado as contas de gestão e de ordenação de despesas, deliberando pela imputação de débito, ou emitido parecer pela desaprovação das contas anuais. [...] (TSE, Ac. de 21.2.2013 no AgR-REspe. nº 15085, rel. Min. Dias Toffoli, no mesmo sentido o Ac. de 5.10.2010 no AgR-RO nº 420467, rel. Min. Marcelo Ribeiro).

[...] Registro de candidatura. Inelegibilidade. LC nº 64/90, art. 1º, I, g. Rejeição de contas públicas. Prefeito. Ordenador de despesas. Competência. Câmara Municipal. Concessão de provimento judicial liminar. Alteração superveniente. Julgamento extra petita. Reformatio in pejus. Nulidade do acórdão regional ultrapassada (art. 249, § 2º, CPC). Desprovimento. [...] 4. Em se tratando de contas anuais de prefeito, a competência para o seu julgamento é da respectiva Câmara Legislativa, o que se aplica tanto às contas relativas ao exercício financeiro, prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, quanto às contas

de gestão ou atinentes à função de ordenador de despesas, à exceção da hipótese prevista no art. 71, VI, da Constituição Federal. [...] (TSE, Ac. de 6.10.2010 no AgR-RO nº 492907, rel. Min. Marcelo Ribeiro; Ac. de 6.10.2010 no AgR-RO nº 249184, rel. Min. Marcelo Ribeiro; no mesmo sentido o Ac. de 4.5.2010 no AgR-REspe nº 3964781, rel. Min. Arnaldo Versiani; o Ac. de 6.11.2008 no ARO nº 1.313, rel. Min. Caputo Bastos).

Evidencia-se, nessa orientação da jurisprudência eleitoral, o reconhecimento de que apenas os julgamentos políticos, feitos pelos parlamentos, geraria o efeito da inelegibilidade, ao contrário das decisões proferidas pelas Cortes de Contas. Ou seja: aqueles que se submetem a um controle político de contas, a exemplo de Presidente, de Governadores e de Prefeitos, podem tornar-se inelegíveis por decisão parlamentar. O grande debate está justamente na chefia de Executivos locais, posto que seus titulares também podem ser julgados por Tribunais de Contas, enquanto ordenadores de despesas. Sobre essa questão, dois julgados de RE com repercussão geral pelo STF firmaram as seguintes teses:

Parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo (STF, Plenário, RE 729744/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/8/2016).

Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, a apreciação das contas de Prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores (STF, Plenário, RE 848826/DF, rel. orig. Min. Roberto Barroso, red. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 10/8/2016).

Não obstante tais precedentes, que acompanham entendimento firmado na jurisprudência eleitoral, há tempos posicionamentos divergentes ocorrem, para reconhecer a inelegibilidade decorrente do julgamento de contas de gestão, feitos pelas Cortes de Contas:

[...] Prefeito. Rejeição de contas. Competência. Julgamento. Contas de gestão e anuais. Poder Legislativo. Distinção. Contas de convênio. 1. No art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90, consta a expressão “órgão competente” porque a competência é fixada de acordo com o status jurídico ostentado pelo gestor público. [...] 3. A competência das Cortes de Contas na apreciação das contas de convênio é de julgamento, e não opinativa, o que significa dizer que o agente público não é julgado pelo Tribunal de Contas na qualidade de chefe do Poder Executivo, mas tão-somente na condição de gestor público, uma vez que os recursos não pertencem a sua órbita federativa. [...] (TSE, Ac. de 7.12.2004 nos EDclAgRgREspe nº 24.848, rel. Min. Caputo Bastos)”.

De fato, até pelo placar apertado no STF, as teses por ele firmadas merecem críticas. Segundo estatísticas, a costumeira lista de inelegíveis que as Cortes de Contas publicam, a partir de seus próprios julgamentos de contas, já era quantitativamente expressiva e até apresentava, em alguns casos, uma tendência de aumento, entre uma eleição e outra, no número de agentes condenados a ter suspensa sua elegibilidade. Com essas teses, esses mesmos agentes, outrora afastáveis, passam a candidatar-se como qualquer outro, que não esteja condenado por contas rejeitadas, num direcionamento a princípio oposto àquele sugerido nos debates da simbólica Lei da Ficha Limpa.

Contudo, a crítica não pode cingir-se ao acesso a cargos eletivos por quem tenha contas rejeitadas, nem à estatística de quantos sejam os candidatos beneficiados, ou na competência de parlamentos e Tribunais de Contas, tampouco ao aspecto axiológico da decisão comparativamente aos indicativos “moralizantes” da ficha limpa, como argumentos usualmente apontados pela doutrina. A interpretação predominante tem o mérito de separar o joio do trigo, com base em hermenêutica jurídica coerente: os julgamentos políticos de contas poderão gerar o efeito da inelegibilidade, enquanto que os técnicos não, por resultado de uma interpretação restritiva do art. 1º, I, ‘g’, da Lei 64/90, à luz do comando do art. 71, I e II, da Constituição de 1988. Ou melhor, se a inelegibilidade restringe os direitos políticos, a interpretação mais apropriada seria aquela pela qual suas normas não seriam ampliadas, mas delimitadas com a precisão adequada, necessária e proporcional para não se afetar a intangibilidade do próprio *status civitatis*.

Justamente esse o percurso que leva a uma reflexão mais articulada sobre as teses do STF. E será no próprio acórdão que se colhem os argumentos para tal antítese, tanto os tornados explícitos, mas também aqueles que não foram suficientemente destacados no juízo, como formulado. Num primeiro plano, pois, exaure-se a diferenciação entre a competência parlamentar sobre julgamento de contas, a qual se tem como constitucionalmente assentada para as contas de exercício e de gestão, nos três planos federativos, em relação àquela das Cortes de Contas, que se limitaria ou a um exame administrativo para contas de gestão ou à elaboração de um parecer técnico quanto às contas de governo. Embora colocada a indispensabilidade de os Tribunais julgarem contas de gestão, em deferência às competências enumeradas nos incisos II e VIII do art. 71 da Constituição, ficou problematizada a possibilidade de a prestação de contas poder ser delegada por agentes políticos a outros servidores, como forma de esvaziar a competência desses órgãos de controle externo (a exemplo de prefeitos que, assim o fazendo, não se sujeitariam a essas Cortes, mantendo-se, porém, sob o crivo das Câmaras Municipais).

Seria, na ótica do STF, adequado manter a competência para julgamento das contas de exercício e de gestão no Poder Legislativo (nos casos por ele julgados, nas Câmaras de Vereadores), para ensejar o efeito da inelegibilidade por eventual rejeição por vícios insanáveis e que configurem ato doloso de improbidade administrativa. Uma questão, contudo, ressalta: faz sentido diferenciar tais contas para efeito de controle? Para fins de prover a inelegibilidade? Ou, melhor ainda, seria realmente proporcional concentrar toda a competência para julgar contas – e punir os responsáveis – em parlamentos?



As contas de exercício sempre se fizeram presentes em nosso direito e, de fato, ostentam natureza política, na medida em que revelam opções (ideológicas e estratégicas) de governo e, assim, desafiam um exame igualmente político. Pergunta ainda pendente é saber por que as contas de gestão, as ordenações de despesas, não as comporiam, sendo uma categoria à parte. Na dicção constitucional (art. 71, II), os Tribunais de Contas julgam as contas públicas, sobre elas exercendo gramatical jurisdição, ou para as aprovar, ou para as rejeitar, ou, ainda, para as aprovar com ressalvas, atestando – ou não – a qualidade contábil, financeira, orçamentária, patrimonial, administrativa da gestão dos recursos públicos. Essas contas, identificadas como sendo da gestão, até integram, de um ou outro modo, uma concepção política de governo, mas, por si, revelam uma predominante característica mais instrumental do que finalística da Administração Pública. Vale dizer que as atividades materiais que se relacionam com tais contas encontram-se num nível tático ou operacional, ostentando uma roupagem técnica que sobrepuja o aspecto estratégico que lhe antecede (a exemplo da transferência de um recurso estadual destinado a uma ação sanitária local, em que importa mais a maneira pela qual a operação se realiza – e não o sentido da transferência dos recursos).

Por isso, o inciso II do art. 71 da Constituição reservou à competência dos Tribunais de Contas o exame dessas operações que ensejam contas de gestão, pela peculiaridade técnica que as caracterizam predominantemente. Mas se percebe: embora sejam julgamentos de natureza diferenciada quanto aos juízos políticos sobre contas, inclusive pela maneira pela qual as decisões serão construídas, consideram-se, ambas, causas de inelegibilidade por rejeição, conforme a interpretação literal do art. 1º, I, 'g', da Lei Complementar 64/90, que não as distingue.

O juízo de adequação, pois, não diz respeito exatamente à competência para julgar, mas ao efeito de inelegibilidade que decorre de seu exercício, o próprio julgamento das contas. Vale reconhecer que o liame lógico-causal da inelegibilidade refere-se à rejeição em si – antes de conferir-se quem rejeitou: à finalidade legal de restringir o *jus honorum* conecta-se o julgamento pela rejeição de contas, por motivo de vícios insanáveis e que configurem ato de improbidade administrativa, quer sejam contas de exercício, quando se terá decisão proferida por órgão legislativo, quer sejam contas de gestão, já em face de decisão tomada por Corte de Contas. Importante destacar que essa ilação não contraria o postulado de interpretar-se restritivamente as exceções a direitos políticos: primeiro, porque se assegura a aplicabilidade e eficácia das normas constitucionais (no caso os incisos I e II do art. 71) e legais (o art. 1º, I, 'g', da Lei Complementar 64/90); segundo, por não haver qualquer restrição a direitos políticos, na medida em que esses se exercerão nos moldes de lei complementar (art. 14, § 9º, da Constituição); e terceiro, pela manutenção da plenitude dos direitos políticos dos aparentes prejudicados, vez que ainda dispõem de recurso ao Poder Judiciário, em caso de dúvida quanto à sua inelegibilidade.

Nesse último aspecto, é compreensível ser necessária a inelegibilidade como efeito da decisão de rejeição de contas, no sentido de que esses julgamentos ainda podem ser revistos pelo Poder Judiciário, se proferidos pelos Tribunais de Contas (literalmente, pela decisão irrecorrível de órgão competente que poderá ser suspensa ou anulada). Não se trata, pois, de um meio que importe maior sacrifício do *jus honorum*,

justamente pela ampla possibilidade de sua revisão judicial. Contudo, a se admitir que o Poder Legislativo faça irrestrita jurisdição sobre contas, não se pode negar a ocorrência de um juízo político, em que, na amostra de municípios menores destacados no acórdão, possivelmente sequer se verá a articulação de dispositivo a fundamentos jurídicos apropriados. E, se há entendimentos pela reserva de jurisdição sobre o mérito de julgamentos políticos, se vierem a prejudicar o acusado, sequer recurso ao Poder Judiciário haveria.

Embora o Pretório Excelso tenha afirmado a vantagem à própria democracia, à soberania popular, de sua reserva quanto à extensão da inelegibilidade apenas aos julgamentos feitos pelos parlamentos, vedando-se aos julgamentos feitos pelos Tribunais de Contas, referindo-se especificamente às contas de exercício prestadas por prefeitos, não se pode desprezar, a contrário senso, o sentido político que as teses aprovadas ostentam. Sem desprezar a invocação do argumento da capacidade institucional das Cortes de Contas promoverem esses julgamentos com o efeito da inelegibilidade, como feito pelo Ministro Luiz Fux, a garantia de acesso de agentes públicos a cargos eletivos, mesmo que tenham contas rejeitadas por vício insanável e que configure ato doloso de improbidade administrativa por Tribunais de Contas, não se mostra balizadora da vocação excessivamente moralizante da Lei da Ficha Limpa, ainda que se admoeste para os limites da atuação do Poder Judiciário em face dos desafios de amadurecimento da democracia (que se deve fazer culturalmente, por si só, sem intervenções judiciais).

A se compreender a democracia representativa a partir de uma pluralidade de ideias, de agendas, de propostas político-eleitorais, de atores (partidos, candidatos, lideranças, movimentos sociais) e de repertórios, bem como das normas que regularão o exercício da atividade política, em especial das eleições, indaga-se: o que seria mais fundamental a este regime de governo? A garantia de acesso aos cargos eletivos, restringindo a elegibilidade, ou a garantia da pluralidade em si? Colocada a questão sob esse prisma, evidencia-se a importância do julgamento do STF como guardião da Constituição, como protetor e promotor do Estado Democrático de Direito, haja vista que suas teses poderão assegurar a existência de um mercado de ideias políticas, plural, e com regramentos objetivos, onde os *players* poderão atuar com liberdade. Esse cenário, em que a democracia pode desenvolver-se, inegavelmente não se coaduna com instituições que gravitem em torno de estruturas de poder patrimonialistas, clientelistas ou coronelistas. A referência feita no acórdão a municípios menores, onde o prefeito será também ordenador, desvela a ocorrência, muitas vezes, de desequilíbrios políticos, onde forças tradicionais se perpetuam à frente das instituições públicas, com práticas administrativas nem sempre apropriadas às ideias de eficiência, de integridade, de impessoalidade ou, mais ainda, de probidade na gestão de recursos públicos. Não poderia haver democracia, menos ainda em desenvolvimento, sobre tabuleiros viciados por práticas políticas que agrilhoam a cidadania à demagogia, ao paternalismo, enfim a qualquer expressão de caudilhismo.

Para garantia da soberania popular e das instituições democráticas, as teses firmadas pelo STF poderiam considerar a inelegibilidade daqueles que tiveram contas rejeitadas por tribunais de contas, na forma descrita no art. 1º, I, 'g', da Lei Complementar 64/90, não por razões morais ou pragmáticas, antes por seu papel de

garantidor do pluralismo que é insito à democracia – e, assim, combatente das forças que impedem seu pleno funcionamento.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Embora a legislação fiscal e eleitoral consagre normas restritivas para a atuação administrativa em final de mandato eletivo, de modo a preservar os recursos públicos e o equilíbrio fiscal, além, evidentemente, de atuar a lisura dos pleitos em que um candidato esteja a disputar sua reeleição, já houve interpretação do STF que mitigou a severidade da Lei Complementar 135/2010, distinguindo situações de rejeição de contas segundo o órgão prolator e a natureza da decisão.

Segundo apontado, existe fundamentos para que essa interpretação seja revisitada, a fim de promover a integridade do processo eleitoral, justamente pelo tratamento conferido à rejeição de contas como instituto que revela uma conduta incompatível com uma gestão pública transparente, responsiva e eficiente.

## **REFERÊNCIAS**

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral essencial. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Direito Eleitoral. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2018.

SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. Direito eleitoral: para compreender a dinâmica do poder político. Belo Horizonte: Forum, 2012.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Coletânea de Jurisprudência do TSE organizada por assunto. Disponível em <http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/conduas-vedadas-a-agentes-publicos/recursos-financeiros-2013-repasse/-%20generalidades>, Acesso em 30/09/2020.

# MANDATO COLETIVO: PROBLEMAS E DESAFIOS DE UMA INOVAÇÃO POLÍTICA

## *COLLECTIVE MANDATE: ISSUES AND CHALLENGES OF A POLITICAL INNOVATION*

Bianca Lerenó<sup>24</sup>

Maria Paula Dallari Bucci<sup>25</sup>

### RESUMO

Este artigo se propõe a analisar o surgimento e eficácia do mandato coletivo enquanto nova forma de organização política. Considerando o caráter inédito dessa experiência, a pesquisa se valeu da observação do funcionamento específico de um mandato coletivo – a “Bancada Ativista” –, com deputada e co-deputados eleitos à Assembleia Legislativa de São Paulo nas eleições de 2018, examinando, assim, como esse se coloca e se organiza de fato. Em seguida, o artigo examina como essa inovação político-organizacional se relaciona com a ordem jurídica vigente, que não prevê essa figura. Ao final, diante das limitações percebidas para o funcionamento concreto do arranjo, analisam-se algumas de suas perspectivas futuras.

**Palavras-chave:** Bancada Ativista; representatividade; candidatura colegiada; formalidade jurídica eleitoral.

### ABSTRACT

This article aims to analyze the emergence and effectiveness of the collective mandate as a new form of political organization. Considering the unprecedented character of this experience, the research used the observation of the specific functioning of a collective mandate - the “Activist Bench” -, with deputy and co-deputies elected to the São Paulo Legislative Assembly in the 2018 elections, examining, thus, how this is actually placed and organized. Then, the article examines how this political-organizational innovation is related to the current legal order, which does not foresee this figure. In the end, given the perceived limitations to the concrete functioning of the arrangement, some of its future perspectives are analyzed.

**Keywords:** Activist Bench; political representation; collective mandates; electoral system.

### INTRODUÇÃO

A população brasileira tem demonstrado considerável dificuldade em se identificar com seus representantes, a despeito de estes terem sido eleitos pelo sistema eleitoral democrático. Tal incongruência torna-se mais evidente ao se observar a existência dessa mesma dificuldade dentro das próprias instituições políticas.

O cenário pandêmico reforçou essa visão, apresentando um país com trocas ministeriais semanais, com constantes embates jurídicos e políticos entre chefes do

---

<sup>24</sup> Advogada, graduada pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

<sup>25</sup> Professora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Departamento de Direito do Estado

Executivo, os quais, mesmo em tema de comum interesse – saúde –, não conseguem se manter coesos.

Precedendo esse contexto atual, estão as eleições de 2018, em que se verifica não somente a manutenção, mas também o crescimento de alguns partidos reacionários, que se orientam contrariamente à atuação de instituições políticas democráticas e, portanto, desacreditando a representatividade de seus concidadãos. Partidos como o PSL que, em eleições anteriores, ocupavam escassas cadeiras no Legislativo, a partir de 2018, passaram a representar 7,97%<sup>26</sup> da composição do Congresso Nacional, assumindo espaços tradicionalmente ocupados por outros partidos de maior expressão eleitoral, como o PSDB, cuja representatividade no Congresso apresentou uma drástica queda para uma ocupação de apenas 6,45%<sup>27</sup> das cadeiras.

O cenário político de 2018, todavia, trouxe também novas figuras para a disputa eleitoral, as quais, opondo-se ao modo de fazer política atualmente colocado, geram intensas discussões, dado que atuam à margem do regramento jurídico posto.

Apresentando-se e pautando-se enquanto mandatos coletivos, formados, muitas vezes, por pessoas sequer vinculadas a um mesmo partido, tais arranjos vêm se mostrando cada vez mais atuantes e inspiram o lançamento de novos grupos nesse formato nas eleições municipais de 2020<sup>28</sup>, embora até o momento completamente desatrelados de qualquer regramento formal e inclusive a ele se contrapondo.

Nesse contexto emerge a Bancada Ativista, objeto do presente estudo; um mandato coletivo não somente gerado em meio a um ordenamento de mandatos individuais, mas também hasteando como uma de suas bandeiras uma representatividade por ele considerada mais qualificada, porquanto mais diversa<sup>29</sup>, “tema-desafio” das instituições políticas brasileiras atuais.

## **1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA COMO CONDIÇÃO DA DEMOCRACIA**

O conceito de representação política percorre um longo período histórico de construções e disputas para desembocar na sua concepção contemporânea. Abrangendo inicialmente uma pequena parcela da população (como a antiga Câmara dos Lordes inglesa, ocupada pela nobreza no Parlamento), “ao ser introduzida, a representação política não comportava nenhuma implicação democrática”<sup>30</sup>.

Na história ocidental é na independência estadunidense que encontramos as sementes da representação política democrática moderna. Passados alguns anos da independência do antigo conjunto de colônias britânicas, o país estabelece sua

---

<sup>26</sup> <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acesso em 13 set. 2020.

<sup>27</sup> <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais> Acesso em 13 set. 2020.

<sup>28</sup> São exemplos de candidaturas coletivas no cenário das eleições municipais paulistas de 2020 o “coletivo + direito à cidade”, lançado pelo PT e “Todos Pela Acessibilidade”, encabeçado pelo PSDB.

<sup>29</sup> O vídeo de apresentação do grupo é composto por falas como, “a gente não se vê representado na Câmara” e “mudar a cara da representação política”: <https://www.bancadaativista.org/bancada-ativista.html> Acesso em 13 set. 2020.

<sup>30</sup> ALMEIDA, Renato Ribeiro de, e BEÇAK, Rubens. Candidaturas Avulsas: uma análise do problema da representação e o papel dos partidos políticos nas democracias. REDESP, vol. 3, n. 2, 2019.

Constituição sob a luz de Hamilton, Madison e Jay, cujos artigos, os célebres *Federalist Papers*, tinham um objetivo central: constituir uma federação sob um governo republicano e representativo, num vasto território.

O desafio teórico enfrentado por *O Federalista* era o de desmentir os dogmas arraigados de uma longa tradição. Tratava-se de demonstrar que o espírito comercial da época não impedia a constituição de governos populares e, tampouco, estes dependiam exclusivamente da virtude do povo (...) Pela primeira vez, a teorização sobre os governos populares deixava de se mirar nos exemplos da Antiguidade, iniciando-se, assim, sua teorização eminentemente moderna<sup>31</sup>.

Sob essa base, e com o passar do tempo, o conceito de representatividade, acompanhando o desenvolvimento da sociedade em que se insere, torna-se aglutinador de questões e ideias consideravelmente complexas. E passa a se atrelar intrinsecamente à própria forma com a qual uma nação escolhe se organizar politicamente. Em Estados democráticos como o brasileiro, optou-se por compor a *res pública* com indivíduos eleitos por meio da maioria de votos de cada cidadão, que os representam na elaboração de leis e tomada de decisões que afetam a sociedade como um todo e cada pessoa a ela pertencente.

A representatividade política, nesse sentido, é inerente à própria concepção democrática. A ideia de um Estado democrático pressupõe a garantia de certos “valores fundamentais da pessoa humana, bem como a exigência de organização e funcionamento do Estado tendo em vista a proteção daqueles valores”<sup>32</sup>. Com efeito, falar em representatividade é, de igual modo, falar sobre o tripé sustentáculo de uma democracia, qual seja: (i) garantia da supremacia da vontade popular; (ii) preservação da liberdade e (iii) igualdade de direitos. A efetiva garantia da representatividade é, portanto, condição da própria democracia e, por conseguinte, do mencionado tripé. Nenhum dos citados fatores existe em sua plenitude sem o outro; por isso a necessidade substancial de mantê-los conectados e coexistentes.

Tal coexistência tem sido, no entanto, o grande desafio enfrentado pelas democracias contemporâneas, em especial a brasileira. O equilíbrio ideal raramente atinge sua efetividade. Isto porque, uma vez que a democracia - e todos seus pilares - somente é garantida por meio da representatividade política de seus indivíduos, esta necessita de uma formação qualificada e diversificada, o que nem sempre é fácil de ser conquistado. No contexto brasileiro, há alguns anos o que se observa é o enfraquecimento de tal representatividade, provocando uma preocupante crise nas instituições políticas.

## **2 MANDATO COLETIVO ENQUANTO NOVA FORMA DE ORGANIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: OBJETIVO E FUNCIONAMENTO DA BANCADA ATIVISTA**

---

<sup>31</sup> LIMONGI, Fernando Papaterra. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: Os Clássicos da Política, organizador Francisco C. Weffort, 14ª ed. São Paulo: Ática, 2014, p. 247.

<sup>32</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Teoria Geral do Estado, 32ª ed., 4ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 145.

Considerando esse contexto, a crescente preocupação com a representatividade política, sua renovação e aprimoramento, resultou numa inovação nas eleições de 2018. Novos atores políticos surgiram, apresentando enquanto principal pretensão “trazer mais pluralidade de temas para as Assembleias Legislativas”<sup>33</sup>; na forma inédita de ocupação das cadeiras legislativas estaduais por mandatos coletivos.

Tais mandatos adentram o cenário político enquanto forma alternativa de organização política e, com essa proposta, embora sem qualquer respaldo jurídico, inovam factualmente, desafiando a maneira com a qual se estrutura a representatividade política tradicional no Brasil; assim se anuncia a Bancada Ativista.

A Bancada Ativista consiste em uma candidatura coletiva eleita para ocupar uma das cadeiras da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Formada por um grupo de nove autointitulados “co-deputados”, é composta por sete mulheres e dois homens.

Pela análise de sua composição verifica-se a justificativa da própria denominação do grupo, visto que todos seus componentes se apresentam como ativistas em diferentes áreas: Jesus dos Santos, no âmbito da cultura e comunicação popular à população marginalizada; Claudia Visoni, jornalista, ambientalista e agricultora urbana; Raquel Marques, ativista a favor de assistência ao parto de qualidade para as mulheres; Erika Hilton, transexual, negra e atuante na defesa dos direitos humanos; Monica Seixas, mãe, jornalista, feminista negra e ativista socioambiental; Chirley Pankará, indígena e pedagoga; Paula Aparecida, professora e atuante nas causas estudantis e operárias, com ênfase em mulheres em regiões marginalizadas; Anne Rammi, atuante nas causas ligadas à maternidade; e Fernando Ferrari, combatente em face do genocídio da juventude periférica e defensor da participação popular no orçamento público<sup>34</sup>.

Constantemente questionada acerca do surgimento de tal arranjo, tão peculiar em nosso ordenamento jurídico-eleitoral, a Bancada Ativista esclarece ser consequência de um movimento iniciado em 2016, encabeçado por diversos cidadãos atuantes no terceiro setor e desejosos de representatividade em defesa de interesses comuns, raramente pautados politicamente e que, pelo método tradicional, não lograriam dar eco a eles<sup>35</sup>.

Curioso notar, no processo de idealização e promoção do grupo, a relevante atuação da representatividade extraparlamentar, espécie que vem mostrando cada vez mais alcance e importância. Por meio dela, a política faz-se fora das instituições tradicionais; está presente no cotidiano dos anseios sociais, dada a sua proximidade com os cidadãos, visto que deles próprios emerge.

Indicamos que a representação parlamentar é feita no Legislativo, com mulheres parlamentares, investidas de autorização eleitoral. A representação extraparlamentar, por sua vez, compreende uma estrutura fluida e dinâmica constituída pelos movimentos, ONGs, articulações feministas, agências de políticas para as mulheres, pelas

---

<sup>33</sup> Cf. exposto pela Deputada Monica Seixas, em entrevista concedida ao Jornal da Rede Alesp: <https://www.youtube.com/watch?v=eWKgyTcJuB8> Acesso em 18 set. 2020.

<sup>34</sup> <https://www.bancadaativista.org/mandata-ativista.html> Acesso em 18 set. 2020.

<sup>35</sup> <https://www.bancadaativista.org/historia-bancada-ativista.html> Acesso em 18 set. 2020.

‘femocratas’ que, por meio de variados planos de interação e circuitos de negociação, criam planos de interação de reforço mútuo<sup>36</sup>.

Na representação extraparlamentar, a *advocacy* é figura basilar, voltada à promoção de uma “ação coletiva, pública e política, em defesa dos direitos (...), que tem por finalidade democratizar a esfera pública e conquistar mais justiça e igualdade”<sup>37</sup>.

A despeito de lançar-se eleitoralmente enquanto grupo - e dessa forma ter angariado votos - a Bancada Ativista precisou adaptar-se aos regulamentos formais que não preveem esse tipo de arranjo político.

Assim, uma vez eleito, ao assumir uma das cadeiras legislativas paulistas, o grupo resumiu-se à figura de um dos co-deputados que, em consenso, acreditavam ser aquele que melhor aglutinava as principais representatividades que buscavam ecoar. Nesse cenário, a co-deputada Monica Seixas é a única formalmente eleita deputada e, por conseguinte, a única detentora das prerrogativas oriundas do cargo. Os demais co-deputados, por sua vez, assumem enquanto assessores parlamentares.

Em meio aos entraves formais, a Bancada vê-se cercada de desafios diários em harmonizar seu ideal coletivo com os processos decisórios da Assembleia Legislativa. Quando em Plenário, por exemplo, somente a deputada Monica Seixas, formalmente eleita, é quem pode nele comparecer e se expressar. A imagem de apresentação de tal mandato simboliza essa dicotomia: se por um lado identifica-se por uma foto com todos os integrantes do grupo, por outro, aponta que a ocupante da cadeira legislativa é “Monica da Bancada Ativista”<sup>38</sup>.

Visando contornar as limitações legislativas para seu funcionamento enquanto mandato colegiado, o grupo organiza-se por meio de calendário, em que a cada mês se delimita uma pauta específica a ser visada e, baseado nela, um co-deputado, ativista e atuante naquela determinada área, é escolhido enquanto responsável por sua propositura<sup>39</sup>.

No mês de junho de 2019, por exemplo, a pauta foi a das questões ligadas à condição LGBT e, por conseguinte, encabeçada pela co-deputada Erika Hilton. O mês de agosto, por sua vez, foi destinado à pauta indígena, logo, regido pela co-deputada Chirley Pankará; e da mesma forma se deu em 2020<sup>40</sup>.

Em consulta ao sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo verifica-se que, nos meses mencionados, foram propostos os Projetos de Lei nº 129/2019 e 503/2019, dispondo, respectivamente, acerca da reserva de vagas para transexuais no âmbito empresarial e formulação de política pública estadual de

---

<sup>36</sup> AVELAR, Lucia, RANGEL, Patricia. Como as mulheres se representam na política? Os casos de Argentina e Brasil. In: 50 anos de feminismo: Argentina, Brasil e Chile: A construção das mulheres como atores políticos e democráticos”. Editores: Eva. A. Blay e Lucia Avelar. São Paulo: Editora FAPESP, 2017, p. 270.

<sup>37</sup> Definição dada pela Organização Não-Governamental “Centro Feminista de Estudos e Assessoria”, um dos principais atores na representação extraparlamentar: <https://www.cfemea.org.br> Acesso em 15 ago. 2020.

<sup>38</sup> <https://www.al.sp.gov.br/deputado/?matricula=300637> Acesso em 15 ago. 2020.

<sup>39</sup> <https://www.bancadaativista.org/mandata-ativista.html> Acesso em 15 ago. 2020.

<sup>40</sup> <https://www.facebook.com/bancadaativista/posts/2320765094908403/> Acesso em 15 ago. 2020.



educação básica voltada ao povo indígena. Em que pese terem sido elaborados e chefiados pelas co-deputadas citadas, formalmente, encontramos ambos os projetos enquanto autoria de “Monica da Bancada Ativista”<sup>41</sup>.

Essa é a forma pela qual a Bancada Ativista tem buscado garantir a participação ativa mensal de cada co-deputado, ainda que formalmente estejam todos sob a égide do mandato de apenas uma deputada.

Caracterizando-se enquanto movimento que objetiva eleger ativistas a fim de garantir pautas que lhes são relevantes, a Bancada Ativista indica como objetivo central de seu projeto político: “(...) oxigenar a política institucional, promovendo os princípios e práticas que defendemos, de maneira colaborativa, pedagógica e que fujam dos vícios da política tradicional”<sup>42</sup>.

Por meio de tal prática, os integrantes da Bancada Ativista acreditam ser possível preservar o ideal coletivo em todas as ações promovidas politicamente. Buscam aplicar tal conduta até mesmo durante os procedimentos decisórios internos, quando existem opiniões conflitantes.

Quando há divergência interna, e para solucioná-la, o coletivo opta pela não utilização do meio tradicional de votação, em que ganha a ideia mais votada; ao assim proceder, estar-se-ia inviabilizando as demais visões que também merecem seu espaço.

Por meio do consenso progressivo, o grupo se reúne e, promovendo diversos debates internos - eventualmente inclusive buscando a opinião de especialistas na matéria-alvo do debate -, constroem um ponto de vista uníssono<sup>43</sup>. Por meio de tal processo seria possível não somente abarcar todas as opiniões e anseios de cada membro da Bancada - e seus respectivos grupos representados -, mas também exercitar e reafirmar o próprio regime democrático, cujo cerne reside justamente na diversidade.

Encontra-se, todavia, uma certa incongruência em tal pretensão. Embora se anuncie um regime de construção mais atento e mantenedor de todos os ideais envolvidos, ainda assim, ao final, busca-se, segundo o grupo, “um ponto de vista uníssono”; fim último que, de certa forma, também acaba por tolher a diversidade que tanto sustentam preservar.

Em que pese a interessante inovação do processo decisório interno adotado pela Bancada Ativista, este pode muitas vezes ser de difícil execução, tendo em vista os inúmeros temas que circundam as Assembleias Legislativas e que, a depender do momento ou contexto político, exigem uma resposta imediata, impossibilitando, portanto, um debate complexo e demorado como aquele ora descrito.

Nessas situações, a qual dos co-deputados caberia a decisão? Caso demandada em meio a sessão, por exemplo, somente à co-deputada formalmente eleita caberia a competência decisória célere, visto que exclusiva e legalmente a ela dada tal prerrogativa, tal como enunciado em diversos dispositivos jurídicos que tratam da figura

<sup>41</sup> <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000257959> Acesso em 15 ago. 2020.

<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000264165> Acesso em 15 ago. 2020.

<sup>42</sup> <https://www.al.sp.gov.br/deputado/?matricula=300637> Acesso em 13 set. 2020.

<sup>43</sup> <https://www.modifica.com.br/um-cargo-nove-vozes-bancada-ativista/#.XzSgGy2gSQU> Acesso em 13 set. 2020.

do parlamentar, em especial o quanto disposto no artigo 53 da Constituição Federal<sup>44</sup> e artigos 9º, §1º, e 10º, §1º, todos da Constituição paulista<sup>45</sup>.

Afinal, a prerrogativa está intimamente atrelada ao cargo. O objetivo constitucional da prerrogativa parlamentar consiste justamente em resguardar certos direitos a titulares de funções socialmente relevantes, como a de um parlamentar; não sendo detentores do cargo, a todos os demais co-deputados da Bancada não é estendida a prerrogativa. Talvez daí venha o receio de alguns membros do grupo em a deputada Monica, única detentora do cargo, eventualmente decidir não mais ser “Monica da Bancada Ativista”<sup>46</sup>.

Mas, enquanto “Monica da Bancada Ativista”, a deputada segue defendendo ser mera representante de uma diversidade de ideais oriundos de grupos historicamente excluídos dos processos decisórios políticos tradicionais; afirmando possuir, juntamente com os demais integrantes, o objetivo comum de propor novas pautas, bem como o prenúncio da própria forma de se fazer política, optando por procedimentos decisórios pouco usuais.

Nesse sentido, o mandato coletivo em debate pauta-se por meio de duas principais frentes: (i) a Bancada Ativista em si e (ii) a “Mandata”. Enquanto na primeira se visa reafirmar a iniciativa pluripartidária que objetiva eleger ativistas de diferentes áreas para a ocupação do Poder Legislativo de São Paulo; na segunda, encontramos o diálogo da Bancada com o meio extraparlamentar, configurando-se em espaço de formulação e construção conjunta de propostas político-institucionais - já abarcadas pelo grupo - em parceria com a sociedade<sup>47</sup>.

Por essa estruturação, referido mandato se intitula garantidor dos princípios do regime democrático no qual se funda o Estado brasileiro, no sentido de munir o povo de ferramentas para a participação passiva - por meio do voto - e ativa - propondo em âmbito decisório conjuntamente com os parlamentares.

Ainda, ao confluir em uma única agremiação inúmeros e diversos ativistas, a Bancada Ativista sustenta defender os direitos fundamentais de grupos sub-representados, abarcando diversas especificidades e experiências inerentes a cada grupo de enfoque, englobando, assim, profusas pautas.

---

<sup>44</sup> Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

<sup>45</sup> Artigo 9º - O Poder Legislativo é exercido pela Assembleia Legislativa, constituída de Deputados, eleitos e investidos na forma da legislação federal, para uma legislatura de quatro anos.

§ 1º - A Assembleia Legislativa reunir-se-á, em sessão legislativa anual, independentemente de convocação, de 1º de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.

Artigo 10 - A Assembleia Legislativa funcionará em sessões públicas, presente, nas sessões deliberativas, pelo menos um quarto de seus membros e, nas sessões exclusivamente de debates, pelo menos um oitavo de seus membros

§ 1º - Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Assembleia Legislativa e de suas Comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

<sup>46</sup> “Todo dia a gente acorda e reza para que a Monica não tenha mudado de ideia. O mandato é dela. Se ela quiser nos demitir a todos, ela pode”; fala da codeputada Raquel Marques, em entrevista concedida à Uol: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/03/19/proposta-de-mandato-coletivo-ganha-a-deptos-do-psol-ao-dem.htm> Acesso em 13 set. 2020.

<sup>47</sup> <https://www.bancadaativista.org> Acesso em 13 set. 2020.

Tal se verifica pelo número de frentes e temas em que a Bancada Ativista tem participado. Atualmente, atuando em nove frentes parlamentares, o grupo envolve uma vastidão de áreas: (i) Defesa da cultura; (ii) Frente Parlamentar pela Primeira Infância; (iii) Frente para a Promoção da Igualdade Racial e em Defesa dos Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais; (iv) Defesa dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+; (v) Frente sobre Privatizações e em Defesa do Patrimônio e dos Serviços Públicos de Qualidade; (vi) Defesa do Setor de Energia, Barragens, Saneamento Básico e Recursos Hídricos; (vii) Frente pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; (viii) Defesa dos Direitos Humanos e da Democracia e; (ix) Frente Ambientalista pela Defesa das Águas e do Saneamento<sup>48</sup>.

Verifica-se, dessa forma, que a pluralidade de indivíduos ocupando uma mesma cadeira, se ora provoca consideráveis entraves ao arranjo político, ora o possibilita atuar em inúmeras áreas. Com efeito, ao se distribuir os membros por frentes parlamentares, tem-se apenas uma frente para cada integrante do grupo.

Diametralmente oposta é a situação do mandato individual típico – o único permitido em nosso ordenamento jurídico. Nesse contexto, um parlamentar encontra-se, em média, atuando em duas ou no máximo três frentes parlamentares<sup>49</sup>; do contrário, seria impraticável ao deputado ou deputada participar efetivamente de cada uma e a ela dedicar-se com afinco.

Apresenta-se, assim, mais uma característica da Bancada Ativista que, enquanto mandato coletivo, aparelha-se de ferramentas que o capacitam a atuar em inúmeras áreas, tornando-se, portanto, um potencial ator político com sua atenção voltada aos anseios de inúmeros grupos sociais e suas respectivas variações.

Na prática, todavia, essa diferenciação acaba não se tornando tão clara, visto que, tendo uma única deputada formalmente eleita, o grupo encontra certa dificuldade em efetivamente colocar em prática todas as propostas oriundas das diversas frentes trabalhadas, visto que dependentes de uma pessoa para assim fazê-lo em âmbito legal.

Bem por isso, dessa inovação surgem intensos debates em torno das suas possibilidades e limites legais, uma vez que em nosso ordenamento, como pontuado, prevê-se que cada cidadão eleja apenas um indivíduo para representá-lo em cada nível federativo.

### **3 DESAFIOS**

Conforme analisado, falar em Bancada Ativista é inegavelmente falar em mandato coletivo. O grande desafio, por conseguinte, reside em entender como o Direito lida com essa inovação político-organizacional.

A questão que se coloca, nesse sentido, é que no ordenamento jurídico brasileiro não há previsão de mandatos coletivos, visto que sequer se prevê a possibilidade de sua

---

<sup>48</sup> <https://www.al.sp.gov.br/deputado/?matricula=300637> Acesso em 13 set. 2020.

<sup>49</sup> É o caso das Deputadas Erica Malunguinho e Damaris Moura respectivamente, no exercício parlamentar da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, conforme dados coletados do sítio eletrônico <https://www.al.sp.gov.br/alesp/frentes-parlamentares/> Acesso em 4 maio 2020.

candidatura. Com efeito, o sistema eleitoral brasileiro se pauta em duas figuras basilares: (i) partido político e (ii) mandato individual. A Bancada Ativista anuncia-se justamente com características opostas a tais exigências.

Concernente à questão partidária, no artigo 87 do Código Eleitoral encontramos determinação expressa no sentido de que: “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos”. Tal decretação, por si só, já constitui em obstáculo à propositura de uma candidatura coletiva.

A experiência da Bancada Ativista nos mostra que os mandatos coletivos não são necessariamente filiados a um partido específico, mas sim, a vários ou até mesmo a nenhum. No caso da Bancada, por exemplo, há a coexistência de diferentes vertentes político-partidárias, existindo filiados ao PSOL, PDT e à REDE. Todavia, para lograr candidatar-se, houve necessidade de o grupo optar por apenas um partido, tendo seus integrantes acordado pela filiação ao PSOL e, assim, ingressarem na disputa eleitoral.

A mesma prática encontramos em outras candidaturas coletivas. O “Coletivo + Direito à Cidade”, por exemplo, é composto por alguns co-deputados que sequer são filiados a um partido, mas lança sua candidatura pelo PT para disputar as eleições de 2020<sup>50</sup>.

Sendo, em sua maioria, grupos compostos por ativistas civis em busca de reafirmação de suas pautas, muitos deles acabam, por vezes, deparando-se com a obrigação de uma filiação partidária que, *a priori*, não compactuaria exatamente com seus ideais específicos, mas da qual necessitam justamente para afirmá-los politicamente.

Outro entrave substancial para a inovação política em voga é a exigência de candidaturas individuais. Tal previsão é dada pela própria Constituição federal e se faz presente em todo o regramento do sistema eleitoral.

No ordenamento jurídico brasileiro, a candidatura individual é a única possibilidade legal, norteando todas as regras atinentes à elegibilidade. Nesse sentido, a Legislação pertinente, ao normatizar acerca dos quesitos ao lançamento da candidatura e a vedação da mesma, utiliza constantemente a expressão “candidato”, tratando-o, portanto, sempre no singular. Tal se verifica, dentre outros dispositivos, na redação do art. 93, do Código Eleitoral e 3º, § 2º, 15, 17 e 25 da Lei Complementar nº 64/90.

O próprio cálculo do quociente eleitoral, responsável pela composição dos parlamentos nos diferentes níveis federativos, rege-se pela lógica do mandato individual. Isto porque, para o preenchimento das cadeiras, não somente se verificam os partidos mais votados, como também seus respectivos candidatos com mais votos<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> [https://www.facebook.com/maisdireitoacidade/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/maisdireitoacidade/about/?ref=page_internal) Acesso em 13 set. 2020.

<sup>51</sup> Constituição Federal:

“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.

Art. 107. Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração.

A falta de previsão constitucional leva, assim, a uma vedação tácita ao mandato coletivo por parte do nosso ordenamento jurídico. Vedação esta que termina sendo expressa pelos operadores do direito eleitoral.

Nesse sentido, o Procurador Eleitoral Regional do Estado de São Paulo, ponderou que: “como órgão do Ministério Público Eleitoral, tenho o dever de aplicar a legislação vigente (se compatível com a Constituição Federal). Nesses termos, opinaria desfavoravelmente ao registro de eventual chapa coletiva”<sup>52</sup>.

Em complemento, a Procuradora do Ministério Público Federal atuando na Procuradoria Regional Eleitoral, lembra a exigência de filiação partidária para a atuação política e a vedação legal aos grupos não partidários.

Explica, ainda, que a inviabilidade da candidatura colegiada decorre da forma pela qual o nosso sistema democrático constitucional se estrutura: “(...) é rígido, ou seja, com regras e princípios constitucionais rígidos em torno da representação popular através dos partidos políticos”<sup>53</sup> (arts. 1º, § único, 14 e 17 da CF); logo, impassíveis de modificações ou nova previsibilidade, senão por via legislativa específica.

Da mesma forma encontramos o discurso da Promotora de Justiça e Assessora Eleitoral do Estado de São Paulo, tecendo comentários acerca dos dois entraves aqui já comentados, a fim de fundamentar a incompatibilidade jurídica de uma candidatura colegiada em nosso contexto eleitoral:

Apesar de inovadora e muito interessante, a candidatura colegiada não é compatível com a nossa legislação eleitoral, que não permite candidaturas de um grupo para o mesmo cargo. O nosso ordenamento jurídico eleitoral só admite a candidatura individual, de pessoa regularmente filiada a um partido político (...)<sup>54</sup>.

Verifica-se, portanto, que a inovação política liderada por candidaturas coletivas como a Bancada Ativista acaba não atingindo o auge de sua autonomia ante as barreiras legais e constitucionais, devendo adaptar-se ao *status quo* jurídico.

---

(...)

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima;

II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher; (...).”

<sup>52</sup> Cf. Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, em trecho de entrevista realizada para Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo no ano letivo de 2019, cuja utilização foi expressamente autorizada pelo entrevistado.

<sup>53</sup> Cf. Alice Kanaan, em trecho de entrevista realizada para Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo no ano letivo de 2019, cuja utilização foi expressamente autorizada pela entrevistada.

<sup>54</sup> Cf. Vera Lúcia de Camargo Braga Taberti, em trecho de entrevista realizada para Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo no ano letivo de 2019, cuja utilização foi expressamente autorizada pela entrevistada.

A despeito das vedações legais, inegável que as candidaturas coletivas vêm conquistando certo espaço no meio político, ocupando cadeiras legislativas. Para tanto, a alternativa encontrada foi a de se encaixar formalmente aos ditames constitucionais eleitorais, ainda que na prática promova-se uma construção jurídica informal e paralela à legislação.

Assim o fez a Bancada Ativista que, conforme já explanado, tendo se filiado a um partido para o lançamento de sua candidatura, concentra na figura da co-deputada Monica Seixas todas as prerrogativas do mandato, sendo ela a única com direitos e deveres de uma parlamentar.

Há registro de outros mandatos coletivos que, para assumirem cargos políticos, adotaram a mesma estratégia da Bancada Ativista, como ocorreu nas eleições de 2016 no Estado de Goiás:

Embora não exista previsão legal no nosso ordenamento jurídico para uma candidatura colegiada, a primeira experiência do Brasil ocorreu nas eleições de 2016 em Alto Paraíso (GO). A ideia partiu do advogado João Yuji, que se inspirou no Movimento Ecofederalista – que busca a descentralização do poder. Cinco pessoas foram ‘eleitas’ para ocupar uma das nove cadeiras de vereador. No entanto, o advogado João Yuji é o único representante legal do grupo, mas todas as decisões são tomadas pelo grupo (...)<sup>55</sup>.

O Procurador Eleitoral Regional do Estado de São Paulo também teceu comentários acerca de uma candidatura colegiada lançada em eleições anteriores que, apesar de se autointitular coletiva, necessitou adaptar-se aos ditames legais formais:

Nas eleições passadas, houve uma chapa de candidatos a deputado que se reputou coletiva. O pleito foi indeferido pela Justiça Eleitoral. Eleito o titular da chapa, os demais membros não foram diplomados. Se o nome que encabeçou a chapa (e o único que conseguiu registro como candidato) renunciar, o mandato não irá para os demais componentes do experimento, mas para o próximo suplente da lista de candidatos<sup>56</sup>.

Observa-se assim, a existência de uma dicotomia, um conflito sistêmico entre aquilo que se permite legalmente e aquilo que efetivamente é praticado; haja vista que, mesmo perante a negativa normativa, a sociedade vem progressivamente sustentando esses novos arranjos políticos extraleais.

#### **4 PERSPECTIVAS**

Ante tais constatações, a Bancada Ativista, embora se anuncie enquanto ferramenta política capaz de promover uma representatividade mais qualificada, acaba

---

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> Cf. Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, em trecho de entrevista realizada para Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo no ano letivo de 2019. A utilização dessa entrevista, bem como as demais referidas neste artigo, foi expressamente autorizada pelo entrevistado.

por não lograr efetivamente demonstrar tal potencialidade, ante os obstáculos legislativos para sua plena realização, tais como a permissão exclusiva de mandatos individuais - impossibilitando outras formas organizacionais de se expressarem de forma autônoma no sistema político - e a concentração do processo eleitoral na figura dos partidos.

Das premissas apontadas, a conclusão não pode ser outra, senão a de que nosso ordenamento jurídico eleitoral, da forma como atualmente se coloca, não é permissivo à inserção de tal quadro político.

Embora tenha logrado se colocar legalmente no meio político – a falta de regularidade formal faz com que não seja possível analisar quão garantidora de representatividade ela é - a Bancada Ativista acaba por denunciar um certo descontentamento da população para com as instituições políticas da forma como estão atualmente dispostas.

A candidatura coletiva ecoa, em certa medida, um anseio social por uma renovação do sistema político como um todo, através de uma nova forma organizacional, descentralizando-se da figura específica de um candidato e pautando-se em projetos diversificados, ao confluir em um mesmo grupo diferentes realidades, concepções e anseios.

A ausência de previsão legal, no entanto, impede uma realização mais completa e abrangente dessa nova promessa política e abre o questionamento de se essa seria, de fato, uma ferramenta viável para auxiliar no enfrentamento da crise de representatividade. Os mandatos coletivos, em especial a Bancada Ativista, acabam por tolherem-se em suas propostas atitudinais, ante a necessidade de adaptarem-se aos requisitos legais de um mandato individual e, assim, disputarem as eleições.

Em que pese sua resiliência, buscando, na prática, a conservação do mandato coletivo, fato é que a Bancada Ativista encontra consideráveis dificuldades instrumentais para efetivar seus projetos, preocupações que não são enfrentadas por parlamentares oriundos de candidaturas tradicionais.

Analisando a forma como se estrutura um mandato coletivo, em desacordo com a legislação, verificamos que a presença de nove políticos na cadeira destinada a somente um resulta em verdadeiros desincentivos a essa via de renovação político-organizacional a qual se propõe a Bancada.

Com efeito, um arranjo constituído por representantes oriundos dos chamados “grupos minoritários” – que, por si só, já encontram dificuldades para atuarem no campo político – acaba vendo-se com recursos escassos: falta de estrutura física, impossibilidade de participação coletiva em sessões, ausência de poder formal decisório por parte de todos os integrantes do grupo. Esses são alguns dos problemas enfrentados diariamente pelos membros da Bancada Ativista.

A saída, muitas vezes, é buscar o auxílio extraparlamentar oriundo de organizações não governamentais interessadas nas pautas promovidas pelo grupo e aptas a auxiliá-los financeiramente.

O surgimento de candidaturas coletivas, acaba, assim, por reafirmar situações carentes de atenção legal.

Em um momento em que reina a insegurança e a ausência de confiabilidade nas instituições políticas e nas figuras que as compõem, a sociedade tem clamado por inovação, ocupando espaços de forma ativa que, historicamente, eram de exclusividade partidária. Embora inegável o papel social e histórico dos partidos políticos, eles, por si sós, não têm logrado atender eficazmente os anseios sociais colocados. A representatividade extraparlamentar foi o meio encontrado, em especial de grupos marginalizados, para reafirmarem e conclamarem por seus direitos constitucionalmente previstos e a efetivação deles.

A Bancada Ativista, e os mandatos coletivos em geral, resultam da busca por novas ferramentas para atender a esses anseios. Cabe ao Direito, portanto, entender tal fenômeno e compreender a relevância que essa nova realidade vem apresentando no cenário político. O Direito, em um Estado democrático como o brasileiro, consistindo em ferramenta direcionada ao desenvolvimento e à concretização de anseios de seus cidadãos, é por eles constantemente provocado e instado a acompanhar as mudanças e novas pautas por eles lançadas.

Em resposta, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 379/2017, procura lidar juridicamente com esse fenômeno. Atualmente em trâmite no Congresso Nacional, objetiva justamente a inserção de “parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal para possibilitar o mandato coletivo no âmbito do Poder Legislativo”<sup>57</sup>.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 14 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 12:

‘Art. 14.....’

§ 12. Os mandatos, no âmbito do Poder Legislativo poderão ser individuais ou coletivos, na forma da lei. (NR)’

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

#### JUSTIFICAÇÃO

No momento em que o País enfrenta grave crise ético-política, consideramos necessário rever nosso sistema eleitoral e representativo, com vistas a ampliar a participação da sociedade nas decisões políticas. Por essa razão, propomos a discussão de novo modelo para o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, a fim de instituir a possibilidade de os mandatos, no âmbito do Poder Legislativo, serem individuais ou coletivos.

---

<sup>57</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162014> Acesso em 18 set. 2020.



O mandato coletivo – a ser compartilhado por vários componentes – revela-se uma alternativa para reforçar a participação popular e expandir o conceito de representação política<sup>58</sup>.

Pela justificação da Proposta, nota-se que o Direito, por meio de seus legisladores, interpreta o surgimento de mandatos coletivos enquanto um dos sintomas da crise de representatividade que assola o país, entendendo estar nele a possível solução para esse problema.

Todavia, sob um prisma mais amplo e considerando o contexto brasileiro, concentrar a solução da falta de representatividade em mandatos coletivos parece excessivamente simplista. A proliferação de tais mandatos justamente em um ano de eleições em que passa a vigorar o regramento trazido pela Emenda Constitucional nº 97/17, não aparenta ser mera coincidência.

Mencionada Emenda introduziu algumas mudanças relevantes ao cenário político, bem por isso apelidada de “minirreforma”. Dentre elas, duas novidades chamam atenção para o presente estudo: (i) a cláusula de desempenho e; (ii) a vedação de coligações no âmbito das eleições proporcionais<sup>59</sup>, envolvendo cargos de deputados e vereadores, foco de atuação de grupos como a Bancada Ativista.

Ambos os pontos significam avanços no sistema político brasileiro, objetivando uma disputa eleitoral mais qualificada, ao criar barreiras àqueles partidos esvaziados politicamente e utilizados tão somente como “puxadores de votos”, descompromissados, portanto, com a representatividade.

Nesse contexto, os mandatos coletivos podem tornar-se uma interessante saída a esses partidos; com uma expressividade mínima e sem ideais concretos, bastaria realocar alguns de seus filiados em chapas coletivas, junto a outros – oriundos de legendas partidárias maiores -, para dar-lhes força eletiva e, assim, seguirem na disputa eleitoral mesmo sem coligação.

Ausentes confluências de partidos, vê-se emergir um processo de confluência de indivíduos, em mandatos que, embora intitulados coletivos, acabam por exaltar o individual na política, ao apresentarem como principal angariador de votos, não mais um ideal personificado pelo partido, mas o ativista de uma determinada pauta que, junto com outro ativista de outra determinada pauta, logra ingressar na disputa eleitoral, formato em descompasso com própria construção grupal ecoada por esses mandatos inovadores.

Em um panorama de aprovação da PEC 379, e o conseqüente ingresso dos mandatos coletivos na legalidade, possivelmente observar-se-á uma intensificação dessas práticas, deixando a atuação política dos partidos em segundo plano, e eventualmente contrariando os avanços atualmente colocados pela EC 97/17. Estar-se-ia, dessa forma, efetivamente garantindo a representatividade política?

---

<sup>58</sup>[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=80D349FD4AEA2D5DEB07F1D5D08A232F.proposicoesWebExterno1?codteor=1620713&filename=PEC+379/2017](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=80D349FD4AEA2D5DEB07F1D5D08A232F.proposicoesWebExterno1?codteor=1620713&filename=PEC+379/2017) Acesso em 18 set. 2020.

<sup>59</sup> “Art. 2º A vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais, prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, aplicar-se-á a partir das eleições de 2020

Esses são apenas alguns dos diversos debates que circundam a colocação ou não dos mandatos coletivos na esfera legal. O debate da PEC 379 mostra-se, assim, de extrema relevância, visto que o texto que porventura vier a ser aprovado indicará os próximos rumos nessa matéria, bem como os formatos e arranjos políticos que o país seguirá e se, efetivamente, logrará enfrentar satisfatoriamente o problema da representatividade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando as informações dos tópicos anteriores, dentro de um contexto de crise de representatividade, vê-se um movimento extralegal, desafiando não somente o sistema eleitoral, mas a própria concepção dessa representatividade política.

Emerge um movimento enunciador de uma representatividade inédita, sem qualquer respaldo jurídico; movimento que, justamente por assim o ser, acaba por inviabilizar a exploração de sua potencialidade.

A própria Bancada Ativista, passados pouco mais de um ano de sua ascensão à Assembleia Legislativa de São Paulo, já se encontra em um processo de “desmanche grupal”. No mês de agosto, em entrevista concedida ao *Jornal da Rede Alesp*<sup>60</sup>, a deputada formalmente eleita anunciou que três co-deputados estariam deixando a “Mandata” para disputar as eleições estaduais de forma tradicional, pelo mandato individual. Dentre tais co-deputados, inclusive, encontra-se Erika Hilton, que logrou ocupar uma das cadeiras legislativas do município de São Paulo com um número expressivo de votos, estando entre os vereadores mais votados nas eleições paulistanas de 2020<sup>61</sup>.

Movimento semelhante vem se desenhando com alguns outros grupos colegiados. O Mandato Coletivo de Alto Paraíso, no estado de Goiás, por exemplo, nas eleições de 2020, despede-se de seu deputado formalmente eleito, João Yuji, que irá disputar individualmente a cadeira de prefeito<sup>62</sup>. Assim também fará Kátia Cunha, co-deputada do grupo “Juntas”, em Pernambuco, que se lançará pré-candidata à prefeitura da cidade de Goiana<sup>63</sup>.

Apesar de defenderem que, por meio de tal ação, estarão ocupando mais espaços legislativos, o que se percebe, na prática, é uma dispersão precoce de ativistas que ainda necessitam de uma certa unidade coletiva para se fazerem ouvir no contexto político mais amplo.

Em que pese o enfraquecimento da Bancada enquanto grupo, simultaneamente presencia-se um considerável aumento no surgimento de mandatos coletivos,

---

<sup>60</sup><https://www.youtube.com/watch?v=eWKgyTcJuB8> Acesso em 13 set. 2020.

<sup>61</sup><https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2020/noticia/2020/11/17/estamos-sedentas-de-direitos-humanos-e-equidade-diz-erika-hilton-mulher-mais-votada-da-camara-de-sp.ghtml> Acesso em 14 dez. 2020.

<sup>62</sup><https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2020/08/09/mandatos-coletivos-se-dividem-para-ampliar-eleitorado-em-2020.htm> Acesso em 19 ago. 2020.

<sup>63</sup><https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2020/08/09/mandatos-coletivos-se-dividem-para-ampliar-eleitorado-em-2020.htm> Acesso em 19 ago. 2020.

especialmente nas eleições de 2020<sup>64</sup>. A persistência de tais figuras, quando o permissivo legal ainda inexistente, acaba por reafirmar a crise institucional de representatividade atualmente vivenciada, porquanto tolerante à existência de arranjos políticos contrários ao próprio ordenamento jurídico eleitoral, pautado em candidaturas individuais e partidárias.

Enquanto, as instituições políticas seguem atreladas ao “tradicional-legal”, a sociedade vai se organizando politicamente em um “novo-extralegal”. O processo de análise da Proposta de Emenda à Constituição nº 379/2017, caminhando a passos lentos, mostra-se urgente para não apenas realizar o caminho rumo ao aprimoramento democrático, mas evitar o desgaste da própria democracia, cujo pilar envolve a representatividade, mas também a obediência à lei

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Renato Ribeiro de; BEÇAK, Rubens, Candidaturas Avulsas: uma análise do problema da representação e o papel dos partidos políticos nas democracias. REDESP vol. 3, n. 2, 2019.

ARAÚJO, Clara, Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política, Rev Sociol. Polit., v. 24. pp. 193-215, 2005.

AVELAR, Lucia, RANGEL, Patricia. Como as mulheres se representam na política? Os casos de Argentina e Brasil. In 50 anos de feminismo: Argentina, Brasil e Chile: A construção das mulheres como atores políticos e democráticos”. Editores: Eva. A. Blay e Lucia Avelar. São Paulo: Editora FAPESP, 2017.

BOBBIO, Norberto. A crise da democracia e a lição dos clássicos. Arquivos do Ministério da Justiça, v. 40. n.170. pp. 29-61, out./dez., 1987.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Teoria Geral do Estado, 32<sup>a</sup> ed., 4<sup>a</sup> tiragem. São Paulo, Saraiva, 2015.

LAMOUNIER, Bolivar. Representação, representatividade e sistemas eleitorais. Revista da Universidade de São Paulo, São Paulo. n.6. pp. 39-48. jul./set. 1987.

LIMONGI, Fernando Papaterra. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: Os Clássicos da Política, organizador Francisco C. Weffort, 14<sup>a</sup> ed. São Paulo: Ática, 2014.

SILVA, Virgílio Afonso da, “Sistemas eleitorais”, cap. 10, pp. 153-158, Malheiros, São Paulo, 1999.

---

<sup>64</sup> Em 2020, por exemplo, estima-se que 257 candidaturas coletivas tenham disputado as eleições municipais no Brasil: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/11/12/candidaturas-coletivas-e-compartilhadas-se-multiplicam-nas-eleicoes-de-2020-mostra-levantamento-da-fgv.ghtml> Acesso em 14 dez. 2020.

# EM BUSCA DE MAIOR EFETIVIDADE DA COTA DE GÊNERO NO DIREITO BRASILEIRO: ANÁLISE DE PRECEDENTES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E DE PROPOSTAS LEGISLATIVAS EM TRAMITAÇÃO SOBRE O TEMA

*THE PURSUIT FOR GENDER QUOTA EFFICIENCY: AN ANALYSIS OF RECENT PRECEDENTS OF THE SUPREME ELECTORAL COURT AND OF CURRENT LEGISLATIVE PROPOSALS.*

Gabriela Juliano Nicolay<sup>65</sup>

## RESUMO

Este trabalho trata da participação de mulheres na política, especificamente da cota de gênero legislativa instituída no art. 10 da Lei nº 9.504/97, traçando um histórico desde sua criação até os dias atuais com o objetivo de analisar a sua eficácia como ação afirmativa. Por meio de pesquisa teórica e documental, analisa os resultados das últimas eleições, a atuação da Justiça Eleitoral, especialmente do Tribunal Superior Eleitoral, para a fiscalização da aplicação da cota e os principais projetos de alteração legislativa em trâmite no Congresso sobre o tema. Com base nos elementos levantados, conclui-se que a cota de gênero atual não é eficaz e que são necessárias alterações nas leis brasileiras, mas também uma construção firme sobre a importância da participação equânime de mulheres na política para garantia de seus próprios direitos e para a promoção da democracia.

**Palavras-chave:** Cota de gênero para mulheres. Participação política equânime. TSE. Propostas legislativas. Democracia.

## ABSTRACT

This article is about women in politics, it specifically analyzes the legal gender quota currently stated in article 10 of the Brazilian federal law n. 9.504 / 97, with a brief historical account with the intent of evaluating its efficiency. Based on a theoretical and documentary research methodology, it covers the statistics of the last elections generated by the Supreme Electoral Court, the actions of the Electoral Justice towards monitoring of quota compliance and the current legislative proposals on the matter. The information gathered by the work leads to the conclusion that the current gender quota does not produce the desired results and therefore that changes are in need. Changes in legislation but also the reaffirmation of the importance of equal participation of women in politics to guarantee their own rights and to promote democracy.

**Keywords:** Legal gender quota. Women in politics. Supreme Electoral Court. Legislative proposals. Democracy.

## INTRODUÇÃO

---

<sup>65</sup> Bacharela em Direito pela Universidade de São Paulo em 2010, com especialização em Direito Penal e Criminologia. Pós graduanda em Direito Eleitoral pela EJP. Analista de apoio jurídico do MPU desde 2013, atualmente lotada na Procuradoria Regional da República da 3ª Região.

Desde a aquisição do direito ao voto pelas mulheres até o momento atual, a questão da participação de mulheres na política continua central no debate sobre república, democracia e inclusão, abarcando, hoje, uma análise qualitativa do espaço ocupado pelas mulheres que “chegam lá”.

Segundo a ativista e professora Angela Davis, a luta das mulheres por emancipação e igualdade, desde o século XIX, perpassou os campos da política e da economia. Em relação ao campo político, ela aponta que o movimento pelo voto, que se iniciou entre mulheres brancas com melhores condições econômicas, ganhou adesão maior das trabalhadoras e negras quando o direito ao voto passou a ser compreendido como uma “arma importante para a continuidade da luta por salários mais altos, por melhores condições de trabalho e pelo fim do risco onipresente de linchamentos” (DAVIS, 2016, p.12).

Em 1791, a escritora Olympe de Gouges publicou a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã em resposta à Declaração Dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que não contemplava mulheres (PINHEIRO, POMPEU, 2018, p. 241). Cem anos depois, entrou em vigor a Constituição da República Federativa Brasileira, que era omissa sobre a cidadania política das mulheres e outorgava aos estados a competência para legislar sobre matéria eleitoral. Foi assim que o direito ao voto para mulheres foi reconhecido pela primeira vez em nosso país no estado do Rio Grande do Norte, onde Celina Guimarães Viana foi a primeira mulher a alistar-se como eleitora, em 1927. Nas mesmas eleições em que a primeira mulher foi eleita - Alzira Soriano, eleita prefeita no município de Lajes (MACEDO, 2014, pp. 207-210).

A previsão nacional só veio no Código Eleitoral de 1932 que estabelecia “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na fôrma deste Código”. A constitucionalização desse direito ocorreu em 1934, no início da Era Vargas<sup>66</sup>; porém, o voto só era obrigatório para mulheres “quando estas exerçam função pública remunerada”.

A Constituição Federal de 1988 representa um salto qualitativo para a cidadania das mulheres, estabelecendo como valores fundamentais da República e do Estado Democrático de Direito a igualdade, o pluralismo político, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Assim também o Código Civil de 2002 foi essencial para sua emancipação.

Sob influência da IV Conferência da ONU sobre a Mulher realizada em 1995 em Pequim - em que os países signatários reconheceram que “O empoderamento da mulher e sua total participação, em base de igualdade, em todos os campos sociais, incluindo a participação no processo decisório e o acesso ao poder, são fundamentais para a realização da igualdade, do desenvolvimento e da paz;”-, foi adotada a primeira ação afirmativa em favor da representação política de mulheres. A Lei 9.100/95 que, regulamentando as eleições municipais de 1996, estabeleceu para cada partido ou coligação deveria preencher 20% das vagas em disputa para a câmara municipal para mulheres.

---

<sup>66</sup>. TSE. Dia da Conquista do Voto Feminino no Brasil é comemorado nesta segunda (24). 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Fevereiro/dia-da-conquista-do-voto-feminino-no-brasil-e-comemorado-nesta-segunda-24-1>. Acesso em: 24 fev. 2020.

A origem dessa norma foi o PL nº 783/95 apresentado pela então deputada federal Marta Suplicy, que visava alterar a Lei nº 4.737/65 para incluir a previsão de uma reserva facultativa de 30% das candidaturas proporcionais de cada partido ou coligação para mulheres. Em sua fundamentação, defendia-se a necessidade de uma ação afirmativa “para reverter este quadro de grande injustiça para com a mulher, decorrente de sua posição de inferioridade nos últimos séculos” e para provocar uma mudança nas práticas internas dos partidos políticos. A cota de gênero seria de fato incorporada à legislação eleitoral pátria na Lei nº 9.504/97 - a “lei das eleições” - que determinava aos partidos ou coligações a reserva de, no mínimo, 30% de candidaturas proporcionais “para cada sexo”.

Importante esclarecer que conquanto a redação do artigo fale em reserva de vagas para candidaturas “de cada sexo”, o espírito da norma estava conectado ao fomento das candidaturas de mulheres, conforme a exposição de motivos do projeto legislativo.

Desde a criação da cota de gênero legislativa, houve aumento gradual das candidaturas de mulheres, mas o número de assentos ocupados por mulheres no legislativo federal ainda está longe dos 30%. Em 2018, embora representassem 52,5% do eleitorado brasileiro segundo dados do Cadastro Eleitoral do TSE<sup>67</sup>, as mulheres preencheram apenas 16,2% das vagas disponíveis<sup>68</sup>.

Foi um aumento percentual de 52,6% em relação ao número de cadeiras ocupadas por mulheres em 2014, o que não é insignificante do ponto de vista de fomento da participação feminina na política mas é um fenômeno que deve também ser compreendido no contexto de renovação parlamentar que marcou as eleições naquele ano<sup>69</sup>.

Esse desempenho nos coloca atrás da maior parte dos países vizinhos em proporção de mulheres nas “casas baixas” ou “casas únicas” de acordo com os dados do Observatório de Igualdade de Gênero das Nações Unidas para América Latina e Caribe<sup>70</sup>.

Mas, não “perdemos” apenas de vizinhos latino-americanos: segundo dados da União Interparlamentar, que desde 1997 faz um ranking de países de acordo com a porcentagem de mulheres no Parlamento, em junho de 2020, o Brasil ocupava a 141ª

---

<sup>67</sup> TSE. Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro>. Acessos em 02 dez. 2019.

<sup>68</sup> TSE. Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>. Consultado em 20/01/2020.

<sup>69</sup> AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Câmara tem 243 deputados novos e renovação de 47,3%. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/545896-camara-tem-243-deputados-novos-e-renovacao-de-473/>. Consultado em 20 jan. 2020.

<sup>70</sup> ONU, Observatório de Igualdade de Gênero. Poder legislativo: porcentagem de mulheres no órgão legislativo nacional: Câmara baixa ou única: América Latina, Caribe e Península Ibérica (35 países): Mulheres eleitas para os parlamentos nacionais, 2019 (Em porcentagens). 2019. gráfico. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/indicadores/poder-legislativo-porcentagem-mulheres-no-orgao-legislativo-nacional-camara-baixa-ou>. Acesso em: 20 jan. 2020.

posição dentre 190<sup>71</sup>.

Assim, temos que, 81 anos depois que as mulheres tiveram reconhecido o direito ao voto e, portanto, passaram a vivenciar a cidadania política ampla, os dados coletados pelo Tribunal Superior Eleitoral e por organizações internacionais indicam que o Brasil ainda não atingiu uma representação parlamentar equânime entre mulheres e homens e tem um desempenho insatisfatório na promoção da participação de mulheres na política.

Importante considerar ainda que o grupo “mulheres” é diverso e, dentro dele, a desigualdade de representação tem camadas mais profundas, como mostra estudo realizado por grupo de pesquisa da FGV coordenado por Catarina Helena Cortada Barbieri e Luciana de Oliveira Ramos (2019). Conforme o relatório parcial da pesquisa sobre as mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados pelo estado de São Paulo em 2018, raça, grau de escolaridade, quantidade de financiamento, capital político, dentre outros índices identificados pelas pesquisadoras são fatores de distinção da sub-representação dentro do grupo “mulheres”.

Diante desse quadro, o objetivo do presente artigo é analisar a evolução da ação afirmativa para o fomento de participação de mulheres na política no Brasil, valendo-se para isso de dados das últimas eleições desde sua criação, de análise da atuação do Tribunal Superior Eleitoral em casos paradigmáticos nessa seara e de projetos de lei sobre o tema.

Com essa análise, pretende-se alcançar uma visão mais aprofundada sobre o fenômeno objeto de estudo, buscando identificar os motivos pelos quais a cota legislativa não está produzindo os efeitos desejados, e analisar os possíveis caminhos a serem adotados para a escolha de uma ação afirmativa eficaz em prol da participação feminina na política.

## **1 HISTÓRICO: COMO CHEGAMOS AO PONTO EM QUE NOS ENCONTRAMOS E POR QUE ISSO IMPORTA. ANÁLISE DE DADOS DE ELEIÇÕES PASSADAS**

Como exposto no item anterior, por trás da criação da cota de gênero estava o intuito de fomentar a inclusão numérica de mulheres na política, em busca de uma representatividade equânime de gêneros, seguindo diretrizes estabelecidas internacionalmente. Não havia, contudo, qualquer consequência legal prevista para o desrespeito à determinação; de modo que se um partido não conseguisse ou não quisesse preencher o percentual com mulheres, apenas não poderia suprir a falta com candidatos homens, mas continuava podendo apresentar sua lista de candidaturas ao pleito.

Essa situação só se alterou em 2009, quando na minirreforma eleitoral daquele ano foi alterada a redação do parágrafo terceiro do art. 10 da Lei nº 9.504/97: com a mudança do verbo de “deverá reservar” para “preencherá”, tornou-se imperativo que os partidos políticos preenchessem 30% de suas vagas proporcionais com candidaturas de

---

<sup>71</sup>INTERPARLAMENTARY UNION. Monthly ranking of women in national parliaments. 2020. gráfico. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=6&year=2020>. Acesso em: 7 ago. 2020.

mulheres, sob pena de terem seus Demonstrativos de Regularidade de Atos Partidários indeferidos e não poderem participar do pleito (MACEDO, 2014).

Também como parte da minirreforma eleitoral, a Lei nº 12.034/09 criou para os partidos a obrigação de alocar 5% do montante dos recursos recebidos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e de difusão da participação política das mulheres, incluindo o inciso V no artigo 44 da Lei nº 9.096/95.

A partir de então, o número de candidaturas de mulheres para os cargos proporcionais começou, de fato, a se aproximar dos 30% no decurso das eleições seguintes. Como mostra o repositório de estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2010<sup>72</sup>, 22,195% das candidaturas para o cargo de deputado federal foram de mulheres, que também preencheram 22,765% das candidaturas para o cargo de deputado estadual e 25,339% para o cargo de deputado distrital.

Conforme dados do TSE, nas eleições de 2012, houve 134.150 candidatas mulheres ao cargo de vereadora de 420.536 candidatos no total; porém apenas 7.654 mulheres foram eleitas enquanto 49.765 homens se elegeram<sup>73</sup>. Nas eleições gerais de 2014<sup>74</sup>, atingiram-se os 30% com 7.931 mulheres se candidatando para os cargos proporcionais, enquanto os homens foram 17.237.

No entanto, as eleições gerais daquele ano foram responsáveis por suscitar um importante debate sobre o financiamento das campanhas das mulheres já que apenas 51 mulheres foram eleitas para a Câmara dos Deputados, 114 para as assembleias estaduais e 5 para a assembleia distrital. Ressalte-se que, dentre as mulheres eleitas naquele ano, 73,37% eram brancas, 4,89% pretas e 21,74% pardas conforme os dados do TSE – o que significa que dentro do grupo das mulheres, já sub-representadas, as mulheres pretas e pardas sofriam com outra carga de falta de representatividade.

Diante desses fatos, o subfinanciamento de campanhas foi apontado como uma das possíveis causas da disparidade entre o número de candidaturas e o número de eleitas. É nesse sentido que Lígia Campos (2019) afirma que a falta de alocação de verbas nas campanhas de mulheres era uma fraude às disposições legais da ação afirmativa em prol da inserção de mais mulheres na política.

Assim, no ano de 2015, a Comissão Especial de Reforma Política, após analisar diversas propostas de alteração do sistema eleitoral, aprovou algumas alterações infraconstitucionais, dentre elas a norma que previa reserva do Fundo Partidário para a campanha de mulheres (RODRIGUES, 2017).

A Lei nº 13.165/15 estabelecia que, nas três próximas eleições, haveria uma reserva, entre 5% e 15%, do Fundo Partidário, para o financiamento de campanhas de mulheres. O percentual da reserva, nota-se, era inferior ao da cota de gênero e ainda incluía os recursos para ações de incentivo à participação de mulheres na política, além de ser uma regra limitada a três eleições, - por esses motivos, a alteração legislativa será levada à análise do Superior Tribunal Federal pela Procuradoria Geral da República na

---

<sup>72</sup>TSE. Estatísticas de candidaturas cargo/sexo. Eleições 2010. Disponível em: [http://www.tse.jus.br/hotsites/estatistica2010/Est\\_candidatura/cargo\\_sexo.html](http://www.tse.jus.br/hotsites/estatistica2010/Est_candidatura/cargo_sexo.html). Acesso em 20/01/2020.

<sup>73</sup>TSE. Estatísticas de candidaturas cargo/sexo. Eleições 2012.

<sup>74</sup>TSE. Estatísticas de candidaturas cargo/sexo. Eleições 2014.



ADI 5617.

Em 2016<sup>75</sup>, foram 153.313 candidaturas de mulheres ao cargo de vereadora, das quais 142.039 foram consideradas aptas e 7.820 foram eleitas. Entre as eleições de 2016 e as de 2018, algumas decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral tiveram impactos relevantes para o financiamento das campanhas de mulheres.

Em março de 2015, no julgamento da ADI 4650, o STF havia decidido, por maioria de votos, pela inconstitucionalidade dos dispositivos legais que admitiam que pessoas jurídicas fizessem doações para campanhas eleitorais. Essa decisão provocou uma alteração no sistema de financiamento de campanhas no Brasil, que passou a ser composto por verbas advindas de doações de pessoas físicas (art. 38, III, e art. 39 da Lei nº 9.096/95), do Fundo Partidário (art. 38, Lei nº 9.096/95) e do Fundo Especial de Campanha (art. 16-C, Lei nº 9.504/97).

No julgamento da ADI 5617, em março de 2018, o STF definiu, por maioria de votos, que a reserva do Fundo Partidário para as campanhas de mulheres deveria ser do mesmo percentual da cota de gênero, declarou inconstitucional a fixação de um prazo para a validade da regra, vez que a medida deveria “perdurar enquanto for justificada a necessidade de composição mínima das candidaturas femininas”, e declarou inconstitucionais por arrastamento os parágrafos 5º-A e 7º do artigo 44 da Lei 9.096/95, que diziam respeito aos recursos específicos para a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

O Relator Ministro Fachin apresentou três fundamentos essenciais para sua decisão (que serão importantes em julgamentos futuros): a eficácia vinculante de tratados internacionais posto que tendo o Brasil é signatário da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, cujo artigo 2º prevê um compromisso com a “realização prática” do princípio da igualdade do homem e a “proteção efetiva” da mulher contra todo ato de discriminação; a supremacia da Constituição Federal, já que o Fundo Partidário é verba pública e, portanto, deve ser aplicado segundo as regras constitucionais que regem a atividade financeira do Estado, vedada qualquer tipo de discriminação de gênero; e a supremacia dos direitos fundamentais à qual está submetida a autonomia partidária, nos termos do art. 17 da Constituição Federal (CARNEIRO, 2018, p. 160).

Na esteira dessa decisão, em 2018, o TSE recebeu uma consulta por senadoras e deputadas federais sobre a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) para as candidatas de mulheres questionando se, considerando a decisão do STF na ADI 5617, deveria se “equiparar o mínimo de recursos destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do artigo 10, § 3º, da Lei 9.504/97” e caso houvesse mais de 30% de candidaturas de mulheres, se “o mínimo de recursos globais do partido, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção?” e se a mesma lógica deveria ser adotada pelos partidos “para a distribuição do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, prevista nos artigos 47 e seguintes, da Lei das Eleições, devendo-se

---

<sup>75</sup>TSE. Estatísticas de candidaturas cargo-gênero. Eleições 2016.

equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido”<sup>76</sup>. O Tribunal respondeu afirmativamente a todas as questões.

O voto condutor na Consulta nº 060025218 foi da Ministra Rosa Weber, que ressaltou que os fundamentos da decisão do STF na ADI 5617 se estendiam à questão da distribuição do FEFC<sup>77</sup>.

Nas eleições gerais de 2018<sup>78</sup>, em vigor as novas regras sobre financiamento de campanha e após orientação do TSE na consulta nº 060025218, 31,6% das candidaturas foram de mulheres - um total de 9.204 candidatas, das quais 8.078 foram consideradas aptas.

Não obstante, o número de mulheres eleitas ainda foi pequeno se comparado com a composição do eleitorado: somente 77 mulheres foram eleitas deputadas federais, 160 deputadas estaduais e 3 deputadas distritais. Das mulheres eleitas naquele ano, 70,32% eram brancas, 9,19% pretas, 20,14% pardas e 0,35% indígenas conforme os dados do TSE.

Apesar das decisões do STF e do TSE, 44 das 316 coligações não cumpriram com a cota de 30%, sendo que Amazonas, Ceará, Rio Grande do Norte e Alagoas foram os estados em que mais coligações descumpriram a cota conforme os achados da pesquisa realizada pela FGV sobre as eleições de mulheres em 2018 para o cargo de deputada federal<sup>79</sup>.

Em relação ao financiamento das campanhas, os dados coletados apontaram que nem todos os partidos cumpriram a determinação de destinar 30% do FEFC para as candidaturas de mulheres e, aqueles que o fizeram, não deixaram claro se o montante seria dirigido para as campanhas proporcionais ou majoritárias.

As pesquisadoras observaram ainda que, conquanto nem todos os partidos tenham cumprido essa determinação, houve um aumento significativo dos recursos recebidos por mulheres em relação a 2014 acompanhado pelo aumento da importância do financiamento público.

Enquanto é possível notar que houve um aumento numérico de candidaturas de mulheres desde 2010 até 2018, chegando-se ao cumprimento da cota legislativa de gênero, o mesmo crescimento não é observado no número de mulheres eleitas e os dados das eleições de 2018 indicam que o baixo engajamento dos partidos no cumprimento da cota de gênero e no financiamento das campanhas das mulheres tem uma influência direta sobre esse cenário.

Campos (2019) aponta que o subfinanciamento de campanhas das mulheres revela uma atuação “viciada” dos partidos, isto é, que o processo de escolha de

---

<sup>76</sup> JURÍDICO, Consultor. Leia voto de Rosa Weber sobre verbas mínimas ao fundo eleitoral para mulheres. 25 mai 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/leia-voto-rosa-weber-verbas-fundo-eleitoral-mulher>. Acesso em 20/01/2020.

<sup>77</sup> TSE, CTA - Consulta nº 060025218 - DF, Relatora Min. Rosa Weber, DJE, 15/08/2018.

<sup>78</sup> TSE. Estatísticas de candidaturas cargo-gênero. Eleições 2018.

<sup>79</sup> Democracia e Representação nas Eleições de 2018: Campanhas Eleitorais, Financiamento e Diversidade de Gênero. Sumário Executivo. coordenação Catarina Helena Cortada Barbieri e Luciana de Oliveria Ramos – São Paulo: FGV Direito SP, 2019.

candidatos e de apoio de candidaturas não se alterou profundamente com as novas disposições legislativas e determinações judiciais. Ao contrário, os partidos continuam preferindo os candidatos que tem mais chance de serem eleitos e há uma identificação de representantes políticos com padrões de gênero masculinos, já que homens participam há mais tempo do espaço público, enquanto mulheres continuam associadas ao ambiente doméstico e também limitadas em sua participação política por essa dupla ou tripla jornada (ARAÚJO, 2005, p. 194).

Refratários em aderir ao espírito da ação afirmativa e ceder espaços de poder, os partidos, que são liderados principalmente por homens, buscaram maneiras de burlar a cota de gênero, às vezes formal, às vezes materialmente.

Não é por outro motivo que, no período das eleições de 2018 e logo após a sua realização, pipocaram diversas denúncias de candidatas sobre o mal uso do financiamento de campanha das mulheres, seja pelo recurso a candidaturas “laranjas” (BERTHO, 2018), pela concentração de dinheiro em apenas algumas candidatas ou pelo uso das verbas das mulheres com desvio para produzir material de propaganda para candidatas<sup>80</sup>.

Em 2019, no contexto das alterações legislativas promovidas nos anos entre eleições, foram aprovadas duas alterações legislativas significativas sobre o tema.

Em maio, a Lei 13.831/19 incluiu o art. 55-A na Lei 9.504/97, isentando de qualquer punição os partidos que tivessem descumprido a determinação de destinar no mínimo 5% do Fundo Partidário para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Em outubro, a Lei 13.887/19 alterou o art. 44, V, da Lei 9.504/97, passando a determinar que esses 5% serão geridos pela Secretaria da Mulher, que será a responsável por criar e executar os programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

As alterações consecutivas na legislação sobre a distribuição dos valores dos fundos eleitorais para as campanhas das mulheres demonstram que a classe política está atenta à destinação do dinheiro, mas, não necessariamente em favor da efetivação da ação afirmativa.

Dessarte, a análise das estatísticas de eleições sobre candidaturas e gênero indicam que a cota legislativa, que se propôs a integrar mulheres na política em prol do aprofundamento da democracia e da superação de seu histórico alijamento do espaço público, não está conseguindo promover a equidade de representação entre mulheres e homens nos parlamentos. Revelam ainda que há desigualdade de representatividade entre as mulheres que conseguem se eleger.

## **2 ATUAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL - TSE**

---

<sup>80</sup>PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM SÃO PAULO. Dos 34 partidos, apenas nove destinaram ao menos 30% de verbas às candidatas a deputada federal em São Paulo. 5 out 2018. Disponível em: <http://www.presp.mpf.mp.br/index.php/noticias/2068-dos-34-partidos- apenas-nove-destinaram-ao-menos-30-de-verbas-as-candidatas-a-deputada-federal-em-sao-paulo> Acesso em 20 jan 2020.

Ante esses dados, é natural que nos perguntemos como a Justiça Eleitoral tem agido para tentar corrigir essa situação, fiscalizando e direcionando a implementação da cota de gênero pelos partidos políticos.

Como apontado por MACEDO (2014, p. 231), a partir da minirreforma eleitoral de 2009, a Justiça Eleitoral passou a atuar no momento do registro de candidaturas por meio de decisões que apontavam que o descumprimento do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 reverberava em irregularidade do DRAP e impedia a apresentação de chapa para concorrer ao pleito por determinado partido ou coligação.

À medida que o tema ganhou relevância que extrapolava o momento da análise de regularidade do DRAP, a Justiça Eleitoral - e o TSE especificamente - passou a se posicionar de maneira mais contundente sobre o dever dos partidos políticos em observar a cota de gênero e sobre a dimensão dessa ação afirmativa.

Não olvidando que o TSE atua normativamente para sedimentar as normas e elucidar a sua interpretação por meio de suas resoluções, para a finalidade desse trabalho, será analisada a sua atuação em relação à implementação da cota de gênero com enfoque sobre as suas competências jurisdicional e consultiva.

## 2.1 COMPETÊNCIA CONSULTIVA

Diferentemente de outros órgãos do Judiciário, o TSE tem competência para responder consultas formuladas por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político (art. 23, XII, do Código Eleitoral). Desde que as consultas sejam genéricas, isto é, não relacionadas com algum litígio já submetido à análise dos tribunais eleitorais (art. 25, § 5º, VI, Regimento Interno do TSE).

Embora as respostas às consultas não sejam vinculantes, representam o entendimento do tribunal sobre determinado tema e assim servem como orientação para outros órgãos da Justiça Eleitoral e para os demais atores do processo eleitoral (GOMES, 2018, p. 101).

Conforme já mencionado, na Consulta nº 060025218 o TSE respondeu à uma consulta de senadoras e deputadas federais sobre a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) para as candidatas. Em acórdão de 22/05/2018, o Tribunal ressaltou-se a importância do fortalecimento da ação afirmativa da cota de gênero como meio de fortalecer a própria democracia e adotou importante posicionamento em prol da equidade de representação entre mulheres e homens respondendo, por unanimidade, afirmativamente às perguntas<sup>81</sup>.

Na Consulta nº 0603816-39, o Tribunal foi questionado pela senadora Lídice da Mata (PSB/BA) sobre a aplicação da cota de gênero aos órgãos partidários, isto é, se a composição de comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais de partidos políticos deveria observar a reserva de 30% de suas vagas para mulheres e, em caso afirmativo, se o descumprimento da regra resultaria na negativa do registro de órgãos de direção partidária pela Justiça Eleitoral.

---

<sup>81</sup> TSE, Consulta nº 060025218 - DF, Relatora Min. Rosa Weber, DJE 15/08/2018.

Em acórdão publicado em maio de 2020, novamente sob relatoria da Ministra Rosa Weber, o Tribunal decidiu, por unanimidade, afirmativamente à primeira questão e, por maioria de votos vencidos os Ministros Edson Fachin, Luis Felipe Salomão e Sérgio Banhos, negativamente à segunda<sup>82</sup>.

Em seus votos, a Ministra Rosa Weber e o Ministro Luís Barroso ressaltaram o papel institucional que cabe à Justiça Eleitoral na fiscalização do cumprimento da cota de gênero, a função administrativa da Justiça Eleitoral, a importância da participação de mulheres na política partidária como uma maneira de fortalecer a democracia e a submissão da autonomia partidária às regras democráticas e os impactos da matéria questionada no pleito.

A resposta negativa ao segundo questionamento se deu justamente em razão do caráter não vinculativo da atuação do TSE nas consultas. Por isso, a Relatora concluiu seu voto instando os legisladores a incluir em lei a obrigatoriedade da observância da cota gênero nos órgãos internos dos partidos.

Seguindo essa exortação, Lídice da Mata (PSB/BA), acompanhada de outros, apresentou o PL nº 3.540/2020 que propõe a alteração do artigo 15 da Lei nº 9.096/95 para estabelecer as seguintes obrigações para os partidos: (i) que a participação equitativa de homens e mulheres nas atividades eleitorais e partidárias deve informar o conjunto das normas estatutárias; (ii) que assegurem proporção nunca inferior a 30% para cada um dos sexos na composição dos órgãos de direção municipais, estaduais, distrital e nacional de cada agremiação; (iii) que observem tanto o número quanto a hierarquia dos cargos a preencher no cumprimento da regra da destinação de no mínimo trinta por cento dos lugares nos órgãos de direção partidária para mulheres; e (iv) que encaminhem ao TSE, a cada ano, entre os dias 20 e 31 de março, relatório detalhado da composição por sexo dos órgãos de direção nacional, estaduais, distrital e municipais.

Também em 2020, o Tribunal respondeu a consulta sobre tema relevante já apontado nesse trabalho: a sub-representação de candidatas e candidatos negros. Ao analisar a Consulta nº 60030647 feita pela deputada federal Benedita da Silva (PT-RJ), sob relatoria do Ministro Luís Barroso, o TSE se manifestou sobre os seguintes pontos: “(i) se deveria se garantir às candidatas negras percentual dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas femininas no montante de 50%, dada a distribuição demográfica brasileira; (ii) se deveria se instituir reserva de 30% das candidaturas de cada partido a pessoas negras, nos termos da cota de gênero prevista na Lei nº 9.504/1997; (iii) se deveria se determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando-se a estes no mínimo 30% do total do FEFC; e (iv) se deveria se assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, respeitando - se o mínimo de 30%”.

Por maioria de votos, respondeu afirmativamente quanto ao primeiro, ao terceiro e ao quarto quesitos, e negativamente quanto ao segundo. Assim, o Tribunal entendeu que sim, que deveria se garantir 50% dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV das candidatas mulheres para as candidatas negras, considerando a composição demográfica de nossa sociedade. Mas, negou a possibilidade de se aplicarem cotas

---

<sup>82</sup> TSE, Consulta nº 060381639 — DF, Relatora Min. Rosa Weber, DJE 08/10/2020.

raciais sem definição legal sobre o tema.

Os fundamentos da decisão foram a igualdade material, os valores da democracia e da representatividade e a necessidade de se “atuar sobre o funcionamento das normas e instituições sociais, de modo a impedir que elas reproduzam e aprofundem a desigualdade racial”:

7. Sob o prisma da igualdade, há um dever de integração dos negros em espaços de poder, noção que é potencializada no caso dos parlamentos. É que a representação de todos os diferentes grupos sociais no parlamento é essencial para o adequado funcionamento da democracia e para o aumento da legitimidade das decisões tomadas. Quando a representação política é excludente, afeta-se a capacidade de as decisões e políticas públicas refletirem as vontades e necessidades das minorias sub-representadas. Para além do impacto na agenda pública, o aumento da representatividade política negra tem o efeito positivo de desconstruir o papel de subalternidade atribuído ao negro no imaginário social e de naturalizar a negritude em espaços de poder.

8. O imperativo constitucional da igualdade e a noção de democracia participativa plural justificam a criação de ações afirmativas voltadas à população negra. No entanto, o campo de atuação para a efetivação do princípio da igualdade e o combate ao racismo não se limita às ações afirmativas. Se o racismo no Brasil é estrutural, é necessário atuar sobre o funcionamento das normas e instituições sociais, de modo a impedir que elas reproduzam e aprofundem a desigualdade racial. Um desses campos é a identificação de casos de discriminação indireta, em que normas pretensamente neutras produzem efeitos práticos sistematicamente prejudiciais a grupos marginalizados, de modo a violar o princípio da igualdade em sua vertente material.<sup>83</sup>

Também por maioria, o Tribunal definiu que a sua decisão só se aplicaria a partir das eleições de 2022, mediante a edição de resolução. O intervalo de tempo atenderia ao princípio da anterioridade eleitoral e garantiria que o Congresso pudesse legislar sobre a matéria<sup>84</sup>.

Porém, a matéria foi levada ao STF por meio da ADPF 738 e, em decisão de caráter cautelar, em 9 de setembro de 2020, o Ministro Ricardo Lewandowski determinou que as diretrizes traçadas pelo TSE nessa consulta deveriam se aplicar já para as eleições de 2020, pois, segundo seu entender, como ainda não tinha se iniciado a campanha eleitoral, os partidos teriam tempo para se adaptar aos novos ditames<sup>85</sup>.

No ensejo da consulta proposta ao TSE, a deputada Benedita da Silva (PT-RJ), acompanhada de outros, apresentou o PL 4041/2020 que visa “Alterar as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) e nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos), com o fim de promover candidaturas étnico raciais e assegurar

<sup>83</sup>TSE. Consulta nº 060030647 - DF, Relator Min. Luís Roberto Barroso, DJE 05/10/2020.

<sup>84</sup>CONSULTOR JURÍDICO. TSE adia aplicação de questão racial para 2022 e dá espaço a atuação do Congresso. 22 ago 2020.

<sup>85</sup>CONSULTOR JURÍDICO. Lewandowski manda aplicar incentivos para candidatos negros já nestas eleições. 10 SET 2020.

recursos e tempo de rádio e televisão em proporções equivalentes”.

Como foi tratado no item 2 deste trabalho, as estatísticas de eleições indicam que, dentro do grupo das mulheres, as mulheres não brancas são ainda mais atingidas pela sub-representação. A questão foi bem colocada na justificativa do PL:

A presença de parlamentares negros, ligados às reivindicações da comunidade negra, é um ingrediente crucial para a qualidade da nossa democracia e maior representatividade das instituições legislativas. É fundamental a presença de homens e mulheres negros que tragam para o Congresso Nacional e para os Legislativos Municipais e Estaduais, os anseios e aspirações da comunidade negra.

Assim, embora não vinculantes, as manifestações do TSE em consultas têm servido como importantes orientações para os partidos e para o Congresso sobre os seus entendimentos sobre a cota de gênero, sobre democracia e sobre representatividade. E como sinalização para a sociedade sobre a relevância dessa ação afirmativa, buscando desconstruir as ideias de que eleger mais mulheres prejudica os homens ou de que eleger mais pessoas negras prejudica as pessoas brancas.

## **2.2 COMPETÊNCIA JURISDICIONAL**

Em 2015, em recurso especial contra decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí que extinguiu, sem julgamento de mérito, uma Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), o Tribunal foi confrontado com a questão da possibilidade de análise da fraude à cota de gênero após o momento dos registros de candidatura.

Na decisão do REspe nº 1-49, o TSE estabeleceu que a fraude à cota de gênero se incluiria no rol do art. 14, § 10, da Constituição Federal, que traça o objeto da AIME com fundamento no caráter constitucional dessa ação que se à garantia dos principais valores do processo eleitoral, dos quais não poderia ser excluída a participação das mulheres na política.

Ampliando ainda mais o espectro de controle sobre a atividade dos partidos, em 2016, no julgamento do REspe nº 243-42/PI, o TSE decidiu que eventuais fraudes cometidas pelos partidos na escolha das candidaturas femininas poderiam ser apreciadas em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Enquanto no julgamento do REspe nº 1-49 a fraude à cota de gênero foi estudada do ponto de vista da fraude à lei, nesta ocasião o tribunal considerou que a fraude à cota de gênero era uma espécie de abuso de poder e que, por isso, poderia ser submetida à análise judicial ainda durante as eleições por meio da AIJE e não apenas após a diplomação por meio da AIME:

(...) o abuso de poder a que se referem os arts. 19 a 22 deve ser compreendido de forma ampla, de maneira a albergar condutas fraudulentas e contrárias ao ordenamento jurídico-eleitoral. A rigor, a fraude nada mais é do que espécie do gênero abuso de poder. Toda fraude é uma conduta abusiva aos olhos do Direito. A teleologia subjacente à investigação judicial eleitoral consiste em proteger a legitimidade, a normalidade e a higidez das eleições.

O princípio da inafastabilidade da jurisdição foi um fundamento relevante dessa decisão, ponderando os ministros que, a fiscalização sobre a conduta dos partidos em relação ao cumprimento da cota de gênero não poderia ficar circunscrita somente ao momento inicial do processo eleitoral (análise dos DRAPs) ou ao momento posterior ao pleito (AIME).

No decorrer do julgamento, os ministros ainda fizeram considerações importantes sobre o conteúdo material da exigência veiculada no do artigo 10, § 3º, da Lei 9504/97, sobre autonomia partidária, abuso de poder e a importância da participação de mulheres na política.

Mas, foi no julgamento do REspe nº 193-92 que o Tribunal enfrentou a questão da fraude à cota de gênero para produzir um precedente sobre o tema. O Relator foi o Ministro Jorge Mussi, que ressaltou a relevância do julgamento como um meio para a Justiça Eleitoral assegurar a inclusão da mulher no processo democrático “como corolário da garantia fundamental de isonomia de gênero (art. 5º, I, da CF)”.

Tratava-se de três recursos especiais interpostos em sede de uma AIJE, referente às eleições municipais no município de Valença do Piauí-PI, em que a coligação a autora alegou a prática de fraude à cota de gênero por meio da apresentação de candidaturas fraudulentas de mulheres para o cargo de vereadora pelas coligações rés e pleiteou a cassação de todos os candidatos, proporcionais e majoritários, das coligações rés, bem como a declaração de suas inelegibilidades.

Em primeira instância, a fraude foi reconhecida e o magistrado determinou a cassação dos registros das candidatas “laranjas” e recalculou o quociente partidário, cassando os registros dos homens que haviam obtido menos votos para equalizar a proporção 70-30 estabelecida em lei. Declarou inelegíveis as candidatas cassadas; entretanto, não declarou a inelegibilidade dos candidatos eleitos.

A Corte Regional havia reformado a sentença para estender a cassação de registros a todos os candidatos que concorreram às eleições proporcionais pelas coligações rés.

O TSE, por maioria de votos, manteve a cassação de todos os registros dos candidatos que concorreram pelas coligações rés e deu parcial provimento ao recurso da coligação autora para estender a inelegibilidade aos candidatos homens que comprovadamente colaboraram com a fraude à cota de gênero, nos seguintes termos:

(...) 4. A fraude na cota de gênero de candidaturas representa afronta à isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 - a partir dos ditames constitucionais relativos à igualdade, ao pluralismo político, à cidadania e à dignidade da pessoa humana - e a prova de sua ocorrência deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso, o que se demonstrou na espécie.(...)

**CASSAÇÃO. TOTALIDADE DAS CANDIDATURAS DAS DUAS COLIGAÇÕES. LEGISLAÇÃO. DOCTRINA. JURISPRUDÊNCIA.**

8. Caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos



beneficiários que compuseram as coligações, prova inconteste de sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para impor a eles inelegibilidade para eleições futuras. Precedentes.

9. Indeferir apenas as candidaturas fraudulentas e as menos votadas (feito o recálculo da cota), preservando-se as que obtiveram maior número de votos, ensejaria inadmissível brecha para o registro de "laranjas", com verdadeiro incentivo a se "correr o risco", por inexistir efeito prático desfavorável.

10. O registro das candidaturas fraudulentas possibilitou maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabilizou-se para as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que puderam então registrar e eleger mais candidatas.

11. O círculo vicioso não se afasta com a glosa apenas parcial, pois a negativa dos registros após a data do pleito implica o aproveitamento dos votos em favor das legendas (art. 175, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude.

12. A adoção de critérios diversos ocasionaria casuismo incompatível com o regime democrático.

13. Embora o objetivo prático do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 seja incentivar a presença feminina na política, a cota de 30% é de gênero. Manter o registro apenas das candidatas também afrontaria a norma, em sentido contrário ao que usualmente ocorre.

**INELEGIBILIDADE. NATUREZA PERSONALÍSSIMA. PARCIAL PROVIMENTO.**

14. Inelegibilidade constitui sanção personalíssima que incide apenas perante quem cometeu, participou ou anuiu com a prática ilícita, e não ao mero beneficiário. Precedentes. (...)

Durante o julgamento, os ministros se debruçaram sobre as relevantes questões da determinação da qualificação jurídica da conduta fraudulenta e da fixação das consequências decorrentes do reconhecimento da prática da fraude à cota de gênero.

Houve unanimidade sobre o reconhecimento da fraude à cota, em face da constatação de que algumas candidatas nem realizaram atos de campanha, nem receberam votos. Também foi unânime a decisão de que a sanção de inelegibilidade, por ser personalíssima, só poderia ser aplicada aos candidatos diretamente envolvidos na prática da fraude, nos termos do art. 22 da LC nº 64/90. Mas, houve divergência quanto à aplicação da cassação de registros e à destinação dos votos recebidos pelas coligações.

A posição favorável à cassação de todos os candidatos da chapa em que houve fraude foi liderada pelo Ministro Jorge Mussi que ponderou que em vista dos bens jurídicos tutelados pela AIJE e nos termos do art. 22 da LC nº 64/90, a caracterização do abuso de poder independe do conhecimento ou da anuência de candidato. Assim, segundo ele, da mesma forma deveria ocorrer quanto à fraude à cota de gênero, propondo a cassação de todos os candidatos que compuseram as coligações que

praticaram a fraude

O relator ressaltou ainda o argumento utilizado pelo TRE/PI para cassar todos os candidatos: a igualdade de tratamento entre a situação de indeferimento da chapa no DRAP e a de cassação em AIJE e ponderou que cassar apenas as candidatas “laranjas” e recalculando o coeficiente partidário poderia servir como um incentivo para os partidos “correrem o risco” de não cumprir a cota de gênero, o que acabaria por afetar a eficácia da norma. Foi acompanhado pelos Ministros Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, Luís Barroso e Rosa Weber.

A divergência foi inaugurada pelo Ministro Edson Fachin, que defendeu que o lançamento de candidaturas “laranjas” seria um ato fraudulento semelhante a um ato jurídico simulado e não uma fraude à lei. Por isso, defendeu que só poderiam ser cassados os candidatos diretamente envolvidos na prática. Segundo o Ministro, embora a fraude à cota de gênero prejudique a participação feminina na política, não provocaria uma desigualdade entre os participantes do pleito em um nível mais profundo, como o abuso de poder faz, e a cassação de toda uma chapa acabaria por criar uma interferência indevida na representatividade.

O Ministro Og Fernandes seguiu a divergência, defendendo que não era possível afirmar que todos os colegas de chapa das candidatas “laranjas” auferiram um benefício tal qual aqueles que ensejam a pena de cassação prevista no art. 22 da LC nº 64/90, mas somente aqueles que efetivamente tivessem conhecido, participado ou anuído com a fraude. Afirmou que “o mero benefício de participar da legenda/coligação não se subsume ao tipo do art. 22, XIV, da LC nº 64/1990”.

O Ministro Sérgio Banhos engrossou o coro dos divergentes, alegando necessidade de se respeitar a vontade popular. Argumentou que seria possível que a fraude à cota de gênero fosse praticada apenas por alguns membros da coligação sem “influência sobre as estruturas partidárias” e “às vezes por iniciativa exclusiva das próprias candidatas ditas laranjas”.

O Ministro ainda declarou que “a experiência demonstra que as agremiações definem os candidatos com maior potencial de atração de votos, independentemente dos respectivos gêneros”. O que, como pontuado acima, não é necessariamente verdade no cenário político brasileiro.

Após as manifestações divergentes, o Ministro Relator realçou a importância da tutela dos valores que orientam tanto as normas do art. 10 da Lei nº 9504/97 e do art. 22 da LC nº 64/90 - a legitimidade, a higidez e a normalidade das eleições. Destacou também que, caso verificado o não atendimento da cota de gênero no momento de registro das candidaturas, o DRAP não teria sido deferido e alertou novamente para os efeitos práticos da decisão de cassar apenas as candidatas fraudulentas sobre as práticas partidárias.

O Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto acompanhou o relator expressando preocupação com um esvaziamento do comando do art. 22 da LC nº 64/90 e com a possibilidade de uma decisão do TSE pela não cassação de toda a chapa incentivar os partidos a fazer uma análise de custo x benefício quanto ao cumprimento ou não da cota de gênero.

Manifestou-se também contra a hipótese de se manter apenas os mandatos das mulheres eleitas, afirmando que tal medida acabaria por ferir a competição justa intragênero, impedindo que mulheres de posicionamentos políticos mais diversos participassem do pleito.

O Ministro Luís Barroso (relator da consulta nº 060030647) acompanhou o relator, concluindo que, todos os candidatos que compuseram as chapas em que houve fraude tiveram algum benefício, pois o deferimento do DRAP pela Justiça Eleitoral é requisito para o registro de candidaturas. Portanto, nos termos do art. 22 da LC nº 64/90, deveriam ter o registro ou diploma cassados, independentemente de liame subjetivo com a fraude e ainda que isso pudesse produzir alguma injustiça pontual.

A Ministra Rosa Weber (a relatora de duas importantes consultas mencionadas no item anterior) foi a última a votar e declarou que a previsão legal não deixa dúvidas sobre a necessidade de se cassar de todos os candidatos que se beneficiam de uma conduta abusiva:

De outra banda, restringir a cassação dos diplomas aos candidatos que contribuíram ou anuíram com a prática do ilícito, a um só tempo: desqualifica a gravidade como elemento conformador suficiente à cassação dos beneficiários pela conduta abusiva, sem atentar para a quebra da lisura/legitimidade do pleito, ocorrida na espécie; e não corrige, na prática, a inobservância da norma que foi, no caso, essencialmente violada, a saber, o art. 10, § 3º, da Lei no 9.504/97, que estabelece a obrigatoriedade dos percentuais de gênero.

Ela rememorou ainda que a cota de gênero não se restringe, como o nome faz parecer, a uma questão de gênero, mas atravessa a própria garantia da democracia:

(...) para além de uma questão de gênero, está a se discutir a lisura da democracia, contra a prática fraudulenta do lançamento de candidaturas fictícias pela chapa que compuseram e da qual igualmente se beneficiaram.

A decisão resultante desse julgamento foi paradigmática e celebrada pela comunidade jurídica como um marco em prol da cota de gênero e da inclusão de mulheres na política e, de fato, deve-se celebrar que foram abordados pontos relevantes sobre essa ação afirmativa – os princípios constitucionais que sustentam a importância da inclusão de mais mulheres na política, a importância da representatividade para a construção da democracia e a submissão da atividade partidária aos valores constitucionais.

Os ministros se preocuparam com os efeitos práticos que a decisão provocaria na organização partidária: como ressaltou o Relator, um erro na determinação da abrangência das cassações poderia transformar a fraude à cota de gênero em um risco rentável para os partidos e coligações.

Mas, a divergência sobre a extensão das cassações de diplomas evidencia a existência de algumas tensões sobre o tema mesmo na mais alta corte da Justiça Eleitoral. Nos votos divergentes foram feitas afirmações que de certa forma apequenavam a relevância material da cota de gênero em face dos valores por ela

tutelados.

Assim, mesmo que no julgamento do REspe nº 193-92/PI tenha sido vencedora a tese em favor da cassação de todos os candidatos que foram beneficiados pelo deferimento do DRAP em que houve fraude, como apontou o ministro Tracísio Vieira, citando uma fala do Ministro Fux, a Justiça Eleitoral ainda é hesitante quando se trata de reconhecer as graves consequências da fraude à cota de gênero.

### **3 PROPOSTAS LEGISLATIVAS EM TRÂMITE**

Os tópicos anteriores permitiram identificar certos gargalos na ação afirmativa da cota de gênero que estão prejudicando sua eficácia: a resistência dos partidos em apoiar candidaturas de mulheres que, em geral, são candidatas sem capital político prévio; a falta de financiamento das campanhas; as condutas fraudulentas que ferem o espírito da cota de gênero quando não a descumprem formalmente; a desigualdade dentro do grupo das candidatas mulheres, especialmente em função da raça; e dificuldades de cunho processual em sua fiscalização.

Além disso, há ainda certa resistência cultural à ação afirmativa, questões de cunho econômico-social que dificultam o acesso das mulheres aos cargos de representação e direção partidárias. Assim, além de algumas propostas já mencionadas ao longo do texto, nesse item são colacionados alguns projetos em trâmite que tem o potencial de melhorar esse cenário.

O Projeto de Lei nº 4.497/2012 de autoria do então deputado Arolde de Oliveira do PSD-RJ foi apresentado na Câmara em 09/10/2012 propondo alterar a redação do art. 10 da Lei nº 9.504/97 passando a estabelecer a paridade entre os gêneros. Na justificativa do projeto foram mencionados o baixo engajamento dos partidos em efetivamente promover a formação de líderes mulheres e a utilização de candidaturas “laranjas”. Porém, também era da justificativa que havia uma necessidade de facilitar a atividade dos partidos e coligações no preenchimento da cota de gênero.

Outros projetos sobre o tema foram sendo apensados a este durante a tramitação e já foram apresentados três substitutivos a esse projeto que está, atualmente, com a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara para emissão de parecer.

Tramita na Câmara a Proposta de Emenda à Constituição nº 134/2015, já aprovada no Senado, que propõe o acréscimo de um artigo no Ato de Disposições Transitórias que criaria uma cota de vagas para mulheres na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais em uma progressão de 10%, 12% e 16% nas três eleições que se seguirem à promulgação da Emenda. A nova regra estipularia que, caso esse percentual não fosse preenchido naturalmente, os candidatos homens menos votados seriam substituídos pelas mulheres mais votadas até que fosse atingida a cota.

A PEC, resultante da atividade da Comissão Temporária de Reforma Política do Senado, tinha em sua justificativa a necessidade de atender ao anseio da população por um “aprimoramento do sistema eleitoral” e de “tornar mais fiel a identidade do eleitorado com a representação político-partidária” abarcava o enfrentamento da sub-

representação das mulheres nas casas legislativas.

Se, por um lado, essa proposta traz a inovação da cota de legislatura aventada como uma possível solução para os problemas de eficácia da cota de gênero, por outro, tem algumas disposições estranhas à uma ação afirmativa: a duração determinada por três eleições (assim como fez a primeira regra sobre a destinação do Fundo Partidário para mulheres, que acabou por ser declarada inconstitucional pelo STF na ADI 5617) e o aumento da cota com o passar do tempo, ao invés de sua redução.

Salgado Guimarães e Monte-Alto (2015) apontam ainda que os percentuais previstos são tímidos e insuficientes.

Não obstante, em 11 de novembro de 2020, um conjunto de doze parlamentares lideradas pela deputada federal Maria do Rosário (PT-RS) apresentou um requerimento oficial ao Presidente da Câmara dos Deputados para que essa PEC seja incluída em pauta para votação.

A PEC nº 283/2016 de autoria do deputado Reginaldo Lopes do PT-MG, apresentada em 29/11/2016, propõe a alteração dos artigos. 45 e 46 da Constituição Federal que passariam a prever a obrigatoriedade de paridade na distribuição de vagas entre mulheres e homens na câmara dos deputados, nas assembleias estaduais e distrital, nas câmaras dos vereadores e no senado.

Na justificativa, o deputado mencionou a ineficácia da cota de gênero em promover a igualdade das mulheres na representação política e a necessidade de se atingir mais rapidamente a paridade. A proposta está aguardando a emissão de parecer pela CCJ, tendo como relator designado em 11/09/2019 o deputado Felipe Francischini do PSL-PR.

No Senado, tramita o Projeto de Lei Complementar nº 178/19 de autoria da senadora Renilde Bulhões do PROS/AL, que propõe alteração dos mecanismos processuais cíveis de combate à fraude de gênero: (i) alterar os arts. 22 e 262 do Código Eleitoral para tornar possível a propositura de ação rescisória e de recurso contra a expedição de diploma com fundamento na ocorrência de fraude à cota de gênero; (ii) alterar o inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, acrescentando previsão de sanção de inelegibilidade para os condenados por fraude à cota de gênero; (iii) alterar o *caput* e o inciso XIV do art. 22 da LC nº 64/90, incluindo a fraude contra a cota de gênero como hipótese de propositura de AIJE; e (iv) alterar o art. 10 da Lei nº 9.504/97 para prever que o preenchimento de vagas remanescentes pelos partidos ou coligações também deve observar a cota de gênero.

Finalmente, em 2019, o Ministério Público Estadual de São Paulo lançou uma campanha pela promoção da participação de mulheres na política, que pretendia alavancar três projetos de lei: dois deles, sobre a reserva de cadeiras para mulheres e especificamente para mulheres negras, que seriam apresentados como projetos de iniciativa popular; e o terceiro, sobre a atribuição de um peso diferente para as candidaturas de mulheres na distribuição do Fundo Eleitoral, seria apresentado para a bancada feminina da Câmara em busca de apoio de uma deputada para fazer a proposição (FOLEGO, 2019).

Os anteprojeto foram construídos em parceria com a sociedade civil, especialmente com os seguintes coletivos: Vote Nelas, Grupo Mulheres do Brasil, A Fala/Visibilidade Feminina, APPCívico, Elas na Política, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE/SP), GEPO/DCP/USP, Mulher Ação, Mulheres com Direito, Rede Feminista de Juristas e Mulheres Negras Decidem<sup>86</sup>.

## CONCLUSÃO

Os dados e estatísticas produzidos sobre a quantidade de mulheres eleitas para as casas legislativas no Brasil desde a criação da cota de gênero revelam que ela não está atingindo satisfatoriamente o fim a que se destina – a promoção de aumento numérico de mulheres ocupantes de cargos representativos de maneira equânime à participação dos homens.

Cientes dessa situação, STF e TSE se movimentaram para tentar conduzir a atividade partidária para o cumprimento da determinação legal. Nesse sentido, nos últimos anos tivemos decisões em ADIs, resoluções normativas, respostas a consultas e precedentes do TSE que buscaram fortalecer o comando no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97.

Entretanto, se, por um lado, o TSE assumiu protagonismo e buscou estabelecer no julgamento do REspe 193-92/PI um precedente que celebraria a importância e incentivaria o cumprimento da cota de gênero, por outro, ficou evidente que não há unanimidade sobre isso na maior Corte Eleitoral do país.

Essa situação evidencia como é arriscado deixar que tais definições fiquem à cargo da jurisprudência, ainda mais de uma Corte que, por definição legal, periodicamente muda de composição.

Ademais, as leis que entraram em vigor em 2019 sobre o tema do financiamento de campanha revelam que ainda há representantes eleitos interessados em promover o retrocesso nesse campo e abrir brechas para a redução, na prática, da cota de gênero.

Isso parece ser um reflexo de uma compreensão pequena sobre a importância da cota de gênero enquanto ação afirmativa que, pela inclusão numérica de mulheres na política, busca corrigir o histórico alijamento dessa parte (hoje mais da metade) da sociedade da vida pública, melhorar a representatividade, realizar o direito à igualdade e promover os valores constitucionais da democracia e do pluralismo político.

ARAÚJO (2005, p.211) aponta que, em sua maioria, os partidos brasileiros a incorporaram uma retórica em prol da participação política de mulheres, mas poucos adotaram ações efetivas nessa direção.

Essa realidade reforça um dos motivos pelos quais a promoção numérica da participação de mulheres diversas é de fato relevante: o poder de influenciar o processo

---

<sup>86</sup>MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. MPSP lança, com entidades da sociedade civil, anteprojeto por mais mulheres na política: Entre as propostas, a reserva de 50% das cadeiras dos Parlamentos para mulheres

de elaboração de normas eleitorais é essencial para que as mulheres possam realmente criar condições melhores para a sua própria participação política. A participação de mais mulheres em cargos de representação e em cargos de direção partidária é essencial para a promoção de seus interesses e da democracia e a presença de grupos minorizados é determinante para que não se perpetuem desigualdades.

Segundo o Observatório da Igualdade de Gênero das Nações Unidas para América Latina e Caribe, a autonomia das mulheres envolve “contar com a capacidade e com condições concretas para tomar livremente as decisões que afetam suas vidas.” e a sua participação em casas legislativas é um dos indicadores da existência dessa autonomia<sup>87</sup>.

O modelo do Estado Social construído pela Constituição Cidadã está sendo questionado no Brasil atualmente. Assim, ao mesmo tempo que resta claro que é necessária uma alteração legislativa para melhorar a eficácia da cota de gênero - ,possivelmente no tipo de cota adotada pelo Brasil e ou de percentual da cota em busca da paridade-, parece ser igualmente importante trabalhar na construção da conscientização sobre a relevância do fomento à participação de mulheres (e de mulheres diversas) na política - em cargos representativos e em cargos de comando na estrutura partidária – para a existência da democracia desenhada pela nossa Constituição e para o pleno exercício da cidadania.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Câmara tem 243 deputados novos e renovação de 47,3%. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/545896-camara-tem-243-deputados-novos-e-renovacao-de-473/>. Consultado em 20 jan. 2020.

ARAÚJO, Clara. Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. In: Revista de Sociologia e Política, Curitiba. n. 24, junho 2005.

BARBIERI, Catarina Helena Cortada *et al.* Democracia e Representação nas Eleições de 2018: Campanhas Eleitorais, Financiamento e Diversidade de Gênero: relatório final (2018-2019)/ coordenação Catarina Helena Cortada Barbieri e Luciana de Oliveria Ramos – São Paulo: FGV Direito SP, 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27646>. Consultado em 20 jan. 2020.

BERTHO, Helena. AZ MINA. Laranjas profissionais? Com zero votos em eleições anteriores, elas são candidatas em 2018: Fomos atrás das 37 suspeitas de entrar nas eleições só para cumprir a lei. Uma delas nem sabia que era candidata. 20 set 2018. Disponível em: <https://azmina.com.br/reportagens/laranjas-profissionais-com-zero-votos-em-eleicoes-anteriores-elas-sao-candidatas-em-2018/>. Acesso em 20 jan 2020

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em

---

<sup>87</sup>OBSERVATÓRIO DA IGUALDADE DE GÊNERO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. Autonomias.

02 dez. 2019.

BRASIL. Decreto nº 21.076/32. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 02 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 9100/95. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9100-29-setembro-1995-372892-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 02 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 9504/97. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9504-30-setembro-1997-365408-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. Lei 9.504/97. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Consultado em 20 jan. 2020.

BRASIL. Lei 12.034/09. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm). Acesso em 20 jan 2020.

BRASIL. Lei nº 13.165/15. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-). Acesso em 20 jan 2020.

BRASIL. Lei nº 13.831/19. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13831.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13831.htm). Acesso em 2 dez 2019.

BRASIL. Lei 13.887/19. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13887.htm). Acesso em 2 dez 2019.

BRASIL. Projeto de Lei nº 783/95. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182361>. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.695/97. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=205889>. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.497/12. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556576>. Acesso em 02/12/2019.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.540/ 20. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1908426&filenome=Tramitacao-PL+3540/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1908426&filenome=Tramitacao-PL+3540/2020). Acesso em 28/10/2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.041/20. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2259201>. Acesso em 20 nov 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 134/15. Disponível em:



<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1724716>. Acesso em 22/10/2020.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 283/16. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118618>. Acesso em 02/12/2019.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 178/20. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7977818&ts=1567533155091&disposition=inline>. Acesso em 02/12/2019.

BRASIL. STF. ADI 4650, Rel. Min. Luiz Fux, DJE 24/02/2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>. Acesso em 22/01/2020.

BRASIL. STF. ADI 5617, Rel. Min. Edson Fachin, DJe-211 DIVULG 02-10-2018 PUBLIC 03-10-2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398>. Acesso em 20/01/2020.

BRASIL. TSE, Consulta nº 060025218 - DF, Relatora Min. Rosa Weber, DJE Tomo 163, Data 15/08/2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/deciso/es/jurisprudencia>. Acesso em 15/02/2020.

BRASIL. TSE, Consulta nº 060381639 -DF, Relatora Min. Rosa Weber, DJE Tomo 202, Data 08/10/2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/deciso/es/jurisprudencia>. Acesso em 10/08/2020.

BRASIL. TSE. Consulta nº 060030647 - DF, Relator Min. Luís Roberto Barroso, DJE Tomo 199, Data 05/10/2020, Página 0. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/deciso/es/jurisprudencia>. Acesso em 20 nov 2020.

BRASIL. TSE. RESPE nº 149– PI, Relator Min. Henrique Neves da Silva, DJE, Data 21/10/2015, Página 25-26. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/deciso/es/jurisprudencia>. Acesso em 24/07/2020.

BRASIL. TSE. RESPE nº 24342 - PI, Relator Min. Henrique Neves da Silva, DJE, Tomo 196, Data 11/10/2016, Página 65-66. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/deciso/es/jurisprudencia>. Acesso em 22/07/2020.

BRASIL, TSE, RESPE nº 19392 - PI, Relator Min. Jorge Mussi, DJE, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=513402&noCache=-1517227999>. Acesso em 22/07/2020.

CAMPOS, Ligia Fabris. Litígio estratégico para igualdade de gênero: O caso das verbas de campanha para mulheres candidatas. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 10, ed. 1, 2019. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2179-89662019000100593](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662019000100593). Acesso em: 19 out. 2020.

CARNEIRO, Carlos David. CARNEIRO, Carlos David. Representação feminina nos parlamentos brasileiros: discutindo os direitos políticos das mulheres a partir de modelos e experiências internacionais. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 23, ed. 3, set./dez. 2018.

CONSULTOR JURÍDICO. TSE adia aplicação de questão racial para 2022 e dá espaço a atuação do Congresso. 22 ago 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-26/tse-abre-espaco-definicao-legislativa-questao-racial>. Acesso em 20 nov 2020.

\_\_\_\_\_. Lewandowski manda aplicar incentivos para candidatos negros já nestas eleições. 10 SET 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-10/lewandowski-determina-aplicacao-cotas-negros-nestas-eleicoes>. Acesso em 20 nov 2020.

\_\_\_\_\_. Leia voto de Rosa Weber sobre verbas mínimas ao fundo eleitoral para mulheres. 25 mai 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/leia-voto-rosa-weber-verbas-fundo-eleitoral-mulher>. Acesso em 20/01/2020.

DAVIS, Angela. *Mulheres, Cultura e Política*. Boitempo, (local) 2016.

FOLEGO, Thais. Projetos de lei querem aumentar cota para mulheres na política: Iniciativa do Ministério Público com sociedade civil propõe reservar 50% das cadeiras de vereadores e deputados para mulheres, sendo metade para negras. *Az Mina*, 19 set. 2019. Disponível em: <https://azmina.com.br/reportagens/projetos-de-leis-aumentar-cota-para-mulheres-na-politica/>. Acesso em: 2 dez. 2019.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2018. E-book.

INTERPARLAMENTARY UNION. Monthly ranking of women in national parliaments. 2020. gráfico. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=6&year=2020>. Acesso em: 7 ago. 2020.

MACEDO, Elaine Harzheim. A Cota De Gênero no Processo Eleitoral como Ação Afirmativa na Concretização de Direitos Fundamentais Políticos: Tratamento Legislativo e Jurisdicional. *Revista da AJURIS*, [s. l.], v. 41, ed. 133, p. 205-243, 2014. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/11430>. Acesso em: 04 ago. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. MPSP lança, com entidades da sociedade civil, anteprojetos por mais mulheres na política: Entre as propostas, a reserva de 50% das cadeiras dos Parlamentos para mulheres Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id\\_noticia=21301882&id\\_grupo=118](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=21301882&id_grupo=118). Acesso em 02 dez 2019.

OBSERVATÓRIO DA IGUALDADE DE GÊNERO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. *Autonomias*. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/autonomias>. Acesso em: 20 set. 2019.

ONU. Observatório de Igualdade de Gênero. Poder legislativo: porcentagem de mulheres no órgão legislativo nacional: Câmara baixa ou única: América Latina, Caribe e Península Ibérica (35 países): *Mulheres eleitas para os parlamentos nacionais, 2019*

(Em porcentagens). 2019. gráfico. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/indicadores/poder-legislativo-porcentagem-mulheres-no-orgao-legislativo-nacional-camara-baixa-ou>. Acesso em: 20 jan. 2020.

PINHEIRO, Carla; POMPEU, Gina. De onde viemos, quem somos, para onde vamos? Um breve relato acerca do percurso da cidadã brasileira, desde o acesso ao voto até seu status quo no cenário jurídico contemporâneo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Constitucional Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. A evolução da política de cota de gênero na legislação eleitoral e partidária e a sub-representação feminina no parlamento brasileiro. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 12, ed. 1, p. 27-51, 2017. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica). Acesso em: 20/01/2020.

SALGADO, E. D.; GUIMARÃES, G. A.; MONTE-ALTO, E. V. L. C. Cotas de Gênero da Política: entre a História, as Urnas e o Parlamento. *Gênero & Direito*, v. 4, n. 3, 23 dez. 2015.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Dia da Conquista do Voto Feminino no Brasil é comemorado nesta segunda (24). 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Fevereiro/dia-da-conquista-do-voto-feminino-no-brasil-e-comemorado-nesta-segunda-24-1>. Acesso em: 24 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Estatísticas de candidaturas cargo/sexo. Eleições 2010. Disponível em: [http://www.tse.jus.br/hotsites/estatistica2010/Est\\_candidatura/cargo\\_sexo.html](http://www.tse.jus.br/hotsites/estatistica2010/Est_candidatura/cargo_sexo.html). Acesso em 20/01/2020.

\_\_\_\_\_. Estatísticas de candidaturas cargo/sexo. Eleições 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2012-1/estatisticas-eleitorais-2012>. Acesso em 20/01/2020.

\_\_\_\_\_. Estatísticas de candidaturas cargo/sexo. Eleições 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em 20/01/2020.

\_\_\_\_\_. Estatísticas de candidaturas cargo-gênero. Eleições 2016. Disponível em: <http://inter04.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1001:10:2545259507821::NO:::>. Acesso em 20/01/2020.

\_\_\_\_\_. Estatísticas de candidaturas cargo-gênero. Eleições 2018. Disponível em: <http://inter04.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1001:10:2545259507821::NO:::>. Acesso em 20/01/2020.

# A PROPOSTA DE CANDIDATURAS COLETIVAS À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO PLURALISMO POLÍTICO E DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

## *THE PROPOSAL OF COLLECTIVE CANDIDACIES IN LIGHT OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF POLITICAL PLURALISM AND FREEDOM OF EXPRESSION*

Carla Nicolini<sup>88</sup>

### RESUMO

O presente artigo pretende analisar a proposta das candidaturas coletivas, seu enquadramento no nosso sistema eleitoral e o exercício desses mandatos no nosso sistema político e a possibilidade da divulgação da proposta à luz dos princípios constitucionais do pluralismo político, da liberdade de expressão e da propaganda política e da soberania popular. Para tanto, faremos uma breve análise da teoria dos mandatos e da representação em cotejo com as regras para o exercício dos mandatos fixados na Constituição Federal, bem como dos aspectos relativos aos processos de registro das candidaturas coletivas à luz da legislação eleitoral, resoluções, bem como do entendimento dos tribunais sobre a matéria. A proposta do artigo não é a defesa da adoção do modelo do mandato coletivo por nosso sistema político partidário, o que demandaria uma profunda reforma constitucional, mas sim a defesa da possibilidade do debate democrático em torno da ideia do mandato coletivo à luz dos princípios do pluralismo e da liberdade de expressão.

**Palavras-chave:** Candidaturas coletivas; pluralismo político; liberdade de expressão; livre mercado de ideias.

### ABSTRACT

This article aims to analyze the proposal of collective candidacies, their framing in our electoral system and the exercise of these mandates in our political system in light of constitutional principles of political pluralism, freedom of expression and political propaganda and popular sovereignty. For this purpose, we will make a brief analysis of the mandates and representation theory in comparison with the rules for exercising mandates set out in the Federal Constitution, electoral legislation, resolution, as well as the understanding of the Courts on the subject matter.

**Keywords:** Collective candidacies; political pluralism; freedom of expression; marketplace of ideas.

### INTRODUÇÃO

As candidaturas coletivas tiveram um crescimento notável nas eleições municipais de 2020. Conforme dados fornecidos pela Rede de Ação Política pela Sustentabilidade – RAPS, somente na cidade de São Paulo, foram requeridos os registros de 34 de “coletivos” ligados aos direitos femininos, aos sem tetos, ao

---

<sup>88</sup> Advogada, especialista em Direito e Processo Eleitoral (EJEP/SP) e em Direito Processual Civil (UNIFACS/BA), membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – Abradep

movimento negro, dentre outros segmentos da sociedade civil organizada. Em todo o país esse número chega a quase 100 postulações<sup>89</sup>.

O crescimento substancial desse tipo candidatura, por certo, acendeu o debate sobre o tema. Aqueles que são contrários à proposta afirmam não há previsão legal para o exercício coletivo de mandato, de modo que a divulgação da proposta poder ser considerada fraudulenta e induzir o eleitor. Além disso, sustentam que, admitido o exercício, poderia haveria distorção na regra de proporcionalidade da representação do Parlamento, considerando o fato de que, em tese, todos os mandatos são coletivos, já que o eleito não representa a si mesmo, mas parcela do eleitorado que o elegeu. E, por fim, alegam que a divulgação da proposta confunde o eleitor e pode induzi-lo a erro, afetando o princípio da liberdade do voto.

Os defensores dos mandatos coletivos, em apertada síntese, sustentam que o exercício do mandato de forma coletiva é viável dentro do sistema atual e que os eleitores são devidamente esclarecidos acerca da natureza coletiva da candidatura, qual seja: de que os “mandatos coletivos e compartilhados” são uma forma de exercício de mandato legislativo em que o representante eleito se compromete a dividir o poder com um grupo de cidadãos. É a aplicação à política da lógica de compartilhamento, já presente em diversas esferas da economia e da sociedade.<sup>90</sup>

A experiência da gestão coletiva dos mandatos no Brasil teve início na década de 90 e existem atualmente alguns mandatos em curso, de parlamentares eleitos nas eleições gerais de 2018 e nas eleições municipais de 2016, que adotaram o formato de mandato coletivo, no entanto, os efeitos da gestão compartilhada se dão tão somente no âmbito interno do mandato, com poucos reflexos institucionais.

O presente artigo pretende analisar a proposta das candidaturas coletivas, seu enquadramento no nosso sistema eleitoral e o exercício desses mandatos no nosso sistema político, analisando a possibilidade da divulgação da ideia na propaganda eleitoral à luz dos princípios constitucionais do pluralismo político, da liberdade de expressão e da propaganda política e da soberania popular. Para tanto, faremos uma breve análise da teoria dos mandatos e da representação em cotejo com as regras para o exercício dos mandatos fixados na Constituição Federal, legislação eleitoral, resolução, bem como do entendimento dos tribunais sobre matéria.

Não há dúvida de que o sistema representativo brasileiro, já de há muito, passa por uma crise profunda de legitimidade, como de resto se verifica em diversos outros países. Há um desencontro entre as figuras de representante e representados, estes últimos não se sentem representados pelas oligarquias partidárias e anseiam por maior poder de intervenção na tomada de decisão. O modelo de representação é o cerne da discussão do regime democrático atual. É sob representação que os cidadãos na atualidade querem se fazer ouvir nos parlamentos e nos governos, como conclui Manuel Castells:2018<sup>91</sup>, ao analisar as recentes manifestações populares ocorridas em diversos

---

<sup>89</sup> SECCHI, Leonardo (org.). Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo. São Paulo: RASP, 2019. Disponível em: [https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos\\_v5.pdf](https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf). acesso em 27.10.2020. p. 25.

<sup>90</sup> idem

<sup>91</sup> CASTELLS, Manuel. Ruptura: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018 p.8

países contrárias ao sistema representativo de partidos políticos, a exemplo das chamadas “jornadas de junho”, no Brasil e da “primavera árabe”, no Oriente Médio.

Sustenta o mencionado autor que o modelo liberal de democracia partidária que se consolidou nos últimos dois séculos, fazendo frente aos regimes autoritários de então, entrou em colapso, havendo uma “ruptura da relação entre governantes e governados”, não havendo, contudo, por parte dos cidadãos “rejeição à democracia, mas à democracia liberal tal como existe em cada país, em nome da ‘democracia real’”(CASTELLS, 2018)

O que se revela, ainda segundo Castells (2018), nas “amplas mobilizações populares contra o atual sistema de partidos políticos e democracia parlamentar sob o lema ‘Não nos representam!’”. Slogan utilizado pelos manifestantes, do denominado movimento 15-M, nos protestos pacíficos havidos na Espanha, no ano 2011, que reivindicavam mudanças no sistema político.

Na pesquisa *a cara da democracia no Brasil*, realizada em março de 2018, pelo Instituto da Democracia, constatou-se que o nível de confiança dos brasileiros nos partidos políticos é o mais baixo desde 2006, desde quando há dados para comparação sistemática e o nível de simpatia às legendas é o mais de baixo desde 2008, sendo que 77,8% dos entrevistados afirmaram não ter “nenhuma confiança” nos partidos políticos e apenas 1,1% dos eleitores declararam “confiar muito” nessas instituições.<sup>92</sup>

Nesse contexto histórico, a proposta de mandatos coletivos ou compartilhados surge como alternativa para o exercício do poder, através da participação direta dos denominados “coletivos” e “movimentos” no processo de tomada de decisão e com a divisão de responsabilidade entre os “*co-parlamentares*” para o exercício dos mandatos, ideia que se coaduna com o princípio democrático.

Como já dissemos, não é nova a experiência de mandatos coletivos: existem exemplos no Brasil e diversos outros países do mundo, como se verá adiante. O presente estudo, de forma breve, pretende analisar e situar o instituto no sistema vigente, os limites para seu reconhecimento e a legitimidade de sua proposição como plataforma política, em vista da viabilidade no sistema político-eleitoral, mediante reforma da Constituição Federal.

## **1 O PRINCÍPIO DA REPRESENTAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO - DA TEORIA DOS MANDATOS**

Na democracia representativa a participação popular se dá através da escolha dos seus representantes pelo processo eleitoral periódico, por meio de regras previamente estabelecidas, em que os cidadãos transferem parcela da soberania para seus representantes para que exerçam em seu nome o poder político, sendo que a relação de representação se estabelece entre toda a coletividade e o representante, e não entre os eleitores que efetivamente escolheram aquele representante.

---

<sup>92</sup> <https://www.institutodademocracia.org/single-post/confiancanospartidospoliticos>. Acesso em 24 out. 2020.

Decorrendo da eleição, a expedição de um *mandato político* em favor do eleito, elemento básico da democracia representativa, em que se materializam dois princípios da representação e da autoridade legítima. O primeiro que significa que o poder, pertencente ao povo, é exercido em seu nome, por representantes eleitos periodicamente. E o segundo, que significa a materialização desta vontade popular pelo exercício propriamente dito das funções de governamentais e de autoridade, seja no Parlamento, pelos titulares dos mandatos.

Segundo a teoria da representação, no exercício da função representativa e no papel dos representantes, é possível identificar três diferentes formas de classificar a representação política, segundo Mezzaroba:2003<sup>93</sup>: “1) a que associa o significado da representação à ideia de autoridade ou delegação; 2) a que trata a questão como relação de confiança; e 3) a que estabelece o significado da representação como reflexo de alguma coisa ou de alguém.”

Assim a doutrina classifica o mandato em três modelos, Mezzaroba:2003<sup>94</sup>:

- i) *O mandato imperativo ou delegado*, de índole privatista, é aquele cujos atos do representante estão sujeitos à aprovação dos representados, de modo que o mandato é vinculado à vontade do eleitor previamente manifestada, que delega ao representado o exercício do poder de forma limitada. Não há cessão de parcela da soberania, estando o conteúdo da representação vinculada à circunscrição e ao eleitorado representado. A relação entre representantes e representados se dá por vínculo de confiança, bem por isso sujeita a revogação;
- ii) *O mandato representativo* é de tal modo que a representação se dá por substituição da vontade dos representados pela vontade do representante, que exerce seu mandato de forma livre, com garantia de inviolabilidade por seus atos, palavras e decisões no exercício de suas funções, afastando sua revogabilidade. Nessa hipótese, o conteúdo da representação é pleno, de modo que o comprometimento do representado não é mais limitado com os interesses daqueles que o elegeram, mas para com os interesses de toda coletividade.
- iii) *O mandato partidário*, no qual o exercício do poder do eleito é também por representação, mas vinculado ao cumprimento das diretrizes partidárias, das quais o representante é mero interlocutor, cuja função representativa pode ser sumariamente revogada em caso de não cumprimento das decisões partidárias, “justamente por isso que a *fidelidade partidária* torna-se um pré-requisito fundamental para a mecânica dos Partidos e, conseqüentemente para a existência do *Estado de Partidos*.”

## **2 DO MANDATO NO SISTEMA REPRESENTATIVO BRASILEIRO**

O Brasil adotou o princípio da democracia participativa, combinando o exercício do poder de forma direta pelo cidadão e indireta por representação, na forma do

---

<sup>93</sup> MEZZAROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.p.71

<sup>94</sup> Idem, p. 79

parágrafo único, artigo 1º da Constituição Federal, onde se lê: “Art. 1º [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

A tal conclusão se chega também pela leitura dos artigos 45 e 46 da Constituição que disciplinam, respectivamente, que a Câmara dos Deputados é composta de representantes do povo e o Senado Federal de representantes dos Estados e do Distrito Federal. Extrai-se ainda do texto constitucional em relação aos exercícios dos mandatos, o regime de plena liberdade de convicção e de consciência dos mandatários, conforme o artigo 53, dando forma ao modelo de mandato representativo.

De outra parte, o texto constitucional concedeu aos partidos políticos o monopólio das candidaturas, sendo, portanto, obrigatória a filiação partidária para o concorrer às eleições. Além disso, o parágrafo 1º do artigo 17 da CF conferiu ampla autonomia aos partidos para livremente disciplinar sua organização e atuação, por meio de seus estatutos, que devem, inclusive, prever regras relativas à disciplina e fidelidade partidária e às sanções aplicáveis aos filiados em caso descumprimento, desde que observem os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Muito embora o constituinte de 1988 não tenha incluído a infidelidade partidária dentre as causas de perda de mandato, que estão enumeradas no artigo 55 da CF, a partir de 2007, por construção jurisprudencial, o STF deu nova interpretação ao texto constitucional para reconhecer que os mandatos pertencem aos partidos e não aos candidatos eleitos, confirmando os termos da resposta à consulta n.º 1938, do Tribunal Superior Eleitoral, inclusive para recomendar que aquele Tribunal adotasse as providências necessárias para disciplinar a matéria, o que restou regulamentado pela Resolução n.º 22.610/2007.

Dentre outros fundamentos, foi razão de decidir dos Ministros da Corte a forma de escolha dos parlamentares pelo sistema proporcional, que permite a votação direta no candidato ou na legenda do partido e estabelece critérios de distribuição das vagas baseados no quociente partidário, ressaltado assim o papel de centralidade dos partidos no processo eleitoral e, por decorrência, para o exercício dos próprios mandatos por aqueles que obtiveram mais votos dentro das legendas, que delas dependem para atingir o quociente eleitoral, surgindo daí a tese do caráter partidário do mandato.

Tal entendimento veio na esteira de conter uma prática política que de fato distorcia o sistema proporcional brasileiro, conforme apontou o Ministro Barroso, em seu voto na ADI 5081<sup>95</sup>, cujo excerto destacamos:

Este cenário representava clara deturpação da vontade política do eleitor, pois o amplo êxodo partidário alterava a divisão de forças estabelecida ao final das eleições, tendendo a inflar os partidos integrantes da base aliada em detrimento dos de oposição. É absolutamente incoerente que determinado parlamentar seja eleito em razão dos votos dados à legenda ou a um correligionário com votação extraordinária e, durante seu mandato (muitas vezes logo no seu início), migre para outro partido que em nada colaborou para a sua

<sup>95</sup> Brasil. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5081.pdf>. Acesso em 23 out. 2020.



eleição. A infidelidade partidária, principalmente na proporção assumida no Brasil, representava completo desvirtuamento do sistema proporcional, da democracia representativa e da soberania popular.

A partir de tal entendimento, os mandatos parlamentares passaram a ter um caráter híbrido entre o modelo representativo e o partidário, na medida em que se manteve hígido o princípio da liberdade do representante, ao tempo em que se reafirmou a centralidade dos partidos políticos, como artífices do processo democrático, de modo que o exercício do mandato fica vinculado à manutenção da filiação partidária e às ações e deliberações dos mandatários orientadas pelas concepções e diretrizes partidárias a que estão filiados, sendo as hipóteses de manutenção do mandato do parlamentar, em caso de desfiliação, reduzidas às hipóteses de reconhecida justa causa: *i)* incorporação ou fusão do partido; *ii)* mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; *iii)* e grave discriminação pessoal, conforme disciplina da Resolução n.º 22.610 do TSE.

Vale destacar que, nesse mesmo julgamento, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a constitucionalidade da já referida da Resolução n.º 22.610 do TSE, afastou a aplicação da cláusula de fidelidade para fins de cassação de mandato para os cargos executivos, cujo escolha se dá pelo sistema majoritário, cuja fórmula eleitoral é a maioria simples dos votos válidos, sem qualquer relação com o quociente partidário.

Estabelecidas tais premissas, cumpre-nos analisar o modelo de mandato coletivo e sua adequação ao sistema político eleitoral brasileiro.

### **3 CANDIDATURAS E MANDATO COLETIVO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO**

Os mandatos coletivos se apresentam como um grupo de pessoas que comungam ideias comuns e se unem para concorrer de forma coletiva a uma vaga no legislativo, com o compromisso de que o mandato será exercido de forma compartilhada, mediante o estabelecimento de regras e funções de cada um dos co-parlamentares.

Como se vê, a ideia central da proposta é a democratização do exercício do poder. Tal constatação nos remete a algumas outras questões antes já referidas, quanto à viabilidade do mandato coletivo dentro do sistema político eleitoral brasileiro. A primeira delas seria em relação ao processo de registro de candidaturas coletivas e a legitimidade do uso de expressões que designem a natureza coletiva da candidatura na variação nominal urna e na propaganda eleitoral.

Isso porque, o pedido da candidatura coletiva, por óbvio, se dá na forma da legislação eleitoral, isto é, pela designação de um representante, escolhido em convenção, em nome de quem será requerido o pedido de registro à Justiça Eleitoral, de modo que, formalmente, o registro é individual, estando o caráter coletivo da candidatura postulada no plano das propostas, que serão divulgadas na propaganda eleitoral e que se materializa na identificação do caráter coletivo na variação nominal a ser indicada para uso na urna eletrônica.

E é na análise dos pedidos de registro que a Justiça Eleitoral vem tratando a questão das candidaturas coletivas, mas somente de forma transversal, nas impugnações relativas à variação nominal e da imagem do candidato indicadas a na urna eletrônica, questão que tem reflexos diretos na propaganda eleitoral, em vista da utilização pelos representantes das mencionadas candidaturas de expressões que designam tal coletividade.

O artigo 12 da Lei Eleitoral admite que os candidatos indiquem as variações nominais com que deseja ser registrado, que poderão ser o *prenome, sobrenome, cognome, nome abreviado, apelido ou nome pelo qual é mais conhecido*, desde que não se estabeleça dúvida quanto à sua identidade, não atente contra o pudor e não seja ridículo ou irreverente, mencionando em que ordem de preferência deseja registrar-se.

Em relação à variação nominal de urna, a jurisprudência tem se orientado no sentido de garantir ampla liberdade aos candidatos, interpretado restritivamente a regra do artigo 12 da Lei Eleitoral, admitindo um amplo leque de designações, o que se pode constatar no exame da propaganda eleitoral em curso, em que se constata indicações de variação nominal de candidato, tais como: “Bahea”, “Baninha maluco”, “Ganso” “Mortadela”, “Mug”, “Patolino” designações que se não podem ser consideradas ridicularizantes, ao menos há que se reconhecer são irreverentes.<sup>96</sup>

Bem por isso, muitos foram os registros de candidaturas, nestas eleições municipais, em que foi autorizado o uso de referências ao modelo de coletivo na identificação do candidato representante da bancada na urna eletrônica, sem qualquer impugnação e já com trânsito em julgado, a exemplo de: “Casé da Banca Sustentável”, “Juntas Mulheres Sem Teto”, “Bancada Antifascista”, “Diana e a Bancada Revolucionária” em São Paulo, “Petra da Bancada” em Salvador e “Vanessa da Bancada do Livro” no Rio de Janeiro, dentre outros.<sup>97</sup>

Por outro lado, nos municípios de Recife e Fortaleza, o Ministério Público Eleitoral teve outro entendimento, oferecendo impugnações às variações nominais de urna, sob o fundamento de violação ao a fim de instituir a possibilidade de os mandatos do Poder Legislativo serem tanto individuais quanto coletivos, inserindo parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal e regulamentando o Mandato Compartilhado por meio da lei. Hoje a proposta está sujeita à apreciação no Plenário da Câmara para sua aprovação. artigo 12 da Lei Eleitoral, que veda o uso de expressões que possam causar dúvidas ao eleitor quanto à identidade do candidato, o que, segundo alegam, ocorreria na espécie, já que nosso sistema legal não admite a hipótese de exercício coletivo dos mandatos políticos, o que poderia induzir o eleitor a erro, em afronta aos princípio da liberdade de escolha do eleitor, da estrita segurança jurídica eleitoral e da moralidade, que não se compraz com a fraude ou induzimento a erro.

Tal entendimento, não nos parece sustentável e parte de uma premissa, lamentavelmente muito irrigada na hermenêutica eleitoral, que trata o eleitor como um ser praticamente incapaz de formar suas próprias convicções e que, por isso, deve ser

---

<sup>96</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/municipios/2020/2030402020/71072/candidatos> -Acesso em 29 out. 2020.

<sup>97</sup> Idem.

protegido e orientado pelo Estado. Muito embora não haja disciplina para o exercício do mandato coletivo em nosso ordenamento jurídico, os meios democráticos de acesso à informação estão disponíveis a todos eleitores, que sabe como acessá-los para formar suas opiniões, de modo que a *adesão à proposta do mandato coletivo se dá por vontade própria e livre convicção do eleitor*.

Nesse ponto, a identificação da coletividade do nome na urna eletrônica, ao contrário do que se sustenta, não induz a erro o eleitor, justamente porque somada ao conteúdo da propaganda eleitoral, são os meios idôneos e legítimos para garantir a transparência na divulgação do projeto político submetido à sua escolha e ao debate público. Isto porque no curso do período de propaganda legal o eleitor receberá propostas, material de campanha e todos os informes da candidatura destacando o formato coletivo, inclusive, pelo uso de denominações que representem a pluralidade de sujeitos que compõe a candidatura.

Da mesma forma, o eleitor será esclarecido que o exercício do mandato de forma coletiva não está regulamentado pela lei, bem por isso, para fins de registro perante a Justiça Eleitoral, o coletivo será obrigatoriamente representado por um único candidato, não havendo óbice legal, contudo, no uso da denominação que tornou a candidatura conhecida durante o processo eleitoral, ao contrário, a exclusão do elemento que identifica tal característica é que poderia vir a confundir o eleitor na hora da tomada de decisão, opondo obstáculos ao reconhecimento do candidato que representa a proposta coletiva.

Como de fato se dará o exercício deste mandato coletivo, *.i.e.*, se factível com nosso sistema político; se são necessárias alterações legislativas para viabilizá-los, todas estas e outras questões, no entanto, não impedem que a proposta do mandato coletivo, tal qual idealizado pelos integrantes da candidatura coletiva, seja divulgada na propaganda eleitoral para fins de angariar votos, desde que esclarecido o eleitor dos limites institucionais do exercício do formato, não sendo admissível a imposição de condutas restritivas ao direito de escolha do corpo eleitoral, fundadas em um protecionismo exacerbado e em presunções que não espelham a realidade fática.

Segundo definição do Tribunal Superior Eleitoral, propaganda eleitoral “é aquela que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, *a ação política que se pretende desenvolver ou razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública.*”<sup>98</sup>.

O modelo de mandato coletivo é, antes de tudo, uma ideia - ou um ideal - que se propõe como forma de aprimoramento do sistema político, através da democratização do exercício do poder, sendo assim é uma proposta legítima, que encontra abrigo nos princípios democrático, do pluralismo político, da liberdade de expressão e da liberdade da propaganda política. Senão vejamos:

O pluralismo político e a liberdade de expressão consagrados em diversos dispositivos na Constituição Federal de 1988, conduzem ao

---

<sup>98</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Direito Eleitoral. Acórdão nº 16.183, Relator Ministro Eduardo. Alckmin, publicado DJ em 31.03.2000. Acesso em: 29 out. 2020.

reconhecimento de que formamos uma nação que acolhe a diversidade de concepções e estilo de vida dos cidadãos, bem por isso, se reconhece como uma sociedade pluralista, formada por diferentes grupos sociais, econômicos e culturais, que devem buscar mecanismos compatíveis com a igual liberdade e participação de todos na construção de um estado democrático de direito legítimo.

Se de um lado é a liberdade de expressão em todos os seus vieses que consagra autodeterminação individual e impede que o Estado imponha uma moral de conteúdo específico ao cidadão, por outro é o pluralismo político que garante a efetivação dessa autonomia individual.

Nessa equação, o debate público é fundamental, pois a liberdade não se reduz à livre escolha do cidadão, mas também pela possibilidade de o “indivíduo ter suas próprias crenças e preferências ou mesmo mudá-las após ser exposto a um número suficiente de informações e de diferentes opiniões sobre um mesmo tema.”<sup>99</sup>

Por propaganda em geral, pode-se definir como um conjunto de técnicas publicitárias articuladas destinadas a influenciar as pessoas na tomada de decisão, seja sobre o consumo de um produto comercial, seja para adesão a uma ideia ou crença.

Conforme pontua Neves Filho:2012<sup>100</sup>, “a propaganda política democrática é a tentativa de criar estados mentais favoráveis às propostas e às realizações políticas, mas calcadas no debate e na livre circulação de informações e ideias”, que deve ser norteadas pelo princípio da liberdade política, “parte integrante da liberdade de expressão de pensamento político e, como tal, encontra-se protegida enquanto *liberdades republicanas*”.

A liberdade na propaganda eleitoral, no entanto, não é irrestrita e tem seus limites vinculados ao respeito aos demais princípios constitucionais previsto ao artigo 1º da Constituição Federal, deve, por isso, respeitar a soberania, isto é: não pode ser separatista; não pode ser ofensiva à honra; tampouco trazer qualquer conteúdo discriminatório, deve ainda respeitar os valores sociais do trabalho, bem como o pluralismo político, não podem pugnar pela extinção de outro partido.

Não se vislumbra que a divulgação da ideia do mandato coletivo confronte tais princípios, pois a proposta não se coloca contra o sistema político partidário, ao contrário, adere a ele na medida em que tais candidaturas estão vinculadas às legendas partidárias, limitando-se a propor uma forma alternativa do exercício deste poder, não havendo assim incompatibilidade de coexistência de ambos os formatos.

E de fato, não há, haja vista que o formato já é adotado há mais de 25 anos no país, sendo que a primeira experiência dos denominados mandatos coletivos no Brasil, foi no ano de 1994, de iniciativa do então deputado Durval Ângelo (PT), que institucionalizou o exercício coletivo do mandato, ao longo dos seus seis mandatos consecutivos, aplicando a deliberação coletiva, por meio de conselhos políticos que se

---

<sup>99</sup>SANKEIVICZ, Alexandre. Liberdade de expressão e pluralismo. São Paulo; Saraiva, 2011, p.40

<sup>100</sup> NEVES. Propaganda eleitoral e o princípio da liberdade na propaganda política. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p.28

reuniam semestralmente em várias regiões do estado de Minas Gerais, para a definição das ações do seu mandato.<sup>101</sup>

O movimento de candidaturas coletivas, contudo, ganhou maior visibilidade e grande expansão após as eleições de 2014 (quatro candidaturas e dois mandatos), com para as eleições municipais de 2016 (70 candidaturas e 16 mandatos) e as eleições gerais em 2018 (28 candidaturas e 6 mandatos), a exemplo do movimento *Mandata Ativista* (PSOL), candidatura coletiva de 9 ativistas de pautas, territórios e partidos distintos, que é representada oficialmente pela jornalista Mônica Seixas, eleita em 2018, para exercer o Poder Legislativo Estadual de São Paulo, tendo a candidatura recebido 149.844 votos, a maior votação entre todas as experiências de mandatos coletivos ou compartilhados do Brasil.<sup>102</sup>

No âmbito da Câmara Federal, pode-se destacar a iniciativa dos Deputados Felipe Rigoni (PSB/ES) e Tábata Amaral (PDT/SP), eleitos em 2018, que integram o Movimento Acredito – movimento suprapartidário de renovação política – que criou o chamado Gabinete Compartilhado, que resultou na reunião física dos gabinetes e no compartilhamento do pessoal da assessoria parlamentar. Atualmente, tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 379/2017, que visa instituir a possibilidade de os mandatos do Poder Legislativo serem tanto individuais quanto coletivos, inserindo parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal e regulamentando o Mandato Compartilhado por meio da lei, estando a matéria na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, aguardando parecer.

Como se vê, apesar de não haver um parâmetro legal para conclusões, nem posicionamento da Justiça Eleitoral sobre as implicações futuras que a modalidade pode acarretar no sistema de eleições e candidaturas, o fato é que os movimentos sociais vem buscando apresentar iniciativas de outras formas de representação política, fomentando a formação de campanhas compartilhadas, utilizando a lógica de coletividade e compartilhamento como base argumentativa de construção da candidatura e promessa de divisão do poder a partir da vitória eleitoral.

Nesse sentido, a identificação coletividade na variação nominal na urna eletrônica e a divulgação da ideia da candidatura coletiva na propaganda eleitoral, desde que explicitadas as suas limitações, não pode ser interpretada como enganosa ou fraudulenta, mas como uma proposta política como qualquer outra trazida *ao debate público*.

E será sua exposição ao debate público e dialético que propiciará, inclusive, àqueles que são contrários à proposta dos mandatos coletivos apresentarem suas contrariedades e críticas ao modelo, o que favorecerá o eleitor, que terá maior acesso informações, para a tomada de decisão do voto. O que não se pode, contudo, é obstar o

---

<sup>101</sup> SECCHI, Leonardo (org.). Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo. São Paulo: RASP, 2019. Disponível em: [https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos\\_v5.pdf](https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf). acesso em 27.10.2020. p. 48 e 49

<sup>102</sup> SECCHI, Leonardo (org.). Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo. São Paulo: RASP, 2019. Disponível em: [https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos\\_v5.pdf](https://www.raps.org.br/2020/wp-content/uploads/2019/11/mandatos_v5.pdf). acesso em 27.10.2020. p.48 e 49

*debate público* da ideia na propaganda eleitoral, que deve ser o mais livre possível, como destaca Aline Osório<sup>103</sup>:

às manifestações políticas e eleitorais e de demais assuntos de interesse público, deve-se enfatizar que tais manifestações dizem respeito diretamente ao autogoverno democrático, permitindo que os representantes e demais agentes públicos possam se tornar responsáveis à vontade popular. Interditar tais debates é, assim, impedir a participação da cidadania nos processos de deliberação e de controle da gestão pública, essenciais à democracia. Disso resulta a existência de uma tolerância reduzida para restrições à divulgação e ao acesso a informações e opiniões relacionadas a temas de interesse público.

Assim, interditar o debate acerca das candidaturas coletivas seria o mesmo que interditar o debate sobre *as candidaturas avulsas* ou sobre a *descriminalização do uso da maconha*, tema sobre o qual o STF se manifestou por ocasião do julgamento da ADPF n.º 187, que visava à liberação da “Marcha da Maconha”, manifestações convocadas por um grupo de cidadãos favoráveis a descriminalização do uso da droga, então obstadas por força de diversas decisões judiciais que impediam realização das manifestações pacíficas. Do voto condutor do Acórdão, do Ministro Celso de Mello, que liberou a realização do evento, destacamos:

(...) a liberdade de expressão, considerada em seu mais abrangente significado, traduz, ela própria, o fundamento que nos permite formular idéias e transmiti-las com o intuito de provocar a reflexão em torno de temas que podem revelar-se impregnados de elevado interesse social. *As idéias, Senhor Presidente, podem ser fecundas, libertadoras, subversivas ou transformadoras, provocando mudanças, superando immobilismos e rompendo paradigmas até então estabelecidos nas formações sociais.* É por isso que se impõe construir espaços de liberdade, em tudo compatíveis com o sentido democrático que anima nossas instituições políticas, jurídicas e sociais, para que o pensamento não seja reprimido e, o que se mostra fundamental, para que as idéias possam florescer, sem indevidas restrições, em um ambiente de plena tolerância, que, longe de sufocar opiniões divergentes, legitime a instauração do dissenso e viabilize, pelo conteúdo argumentativo do discurso fundado em convicções divergentes, a concretização de um dos valores essenciais à configuração do Estado democrático de direito: *o respeito ao pluralismo político.*(...) <sup>104</sup>

Nessa linha de raciocínio, os defeitos ou incongruências com o sistema político-eleitoral do modelo de mandato coletivo não podem justificar a proibição da identificação do nome de urna, tampouco inviabilizar o debate da propaganda eleitoral da candidatura coletiva, há que se prestigiar a boa-fé dos candidatos na transparência da proposta e a livre convicção do eleitor pela aderência ao projeto.

<sup>103</sup> OSÓRIO, Aline. Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão. Belo Horizonte; Fórum, 2017.p.109

<sup>104</sup> Brasil, Supremo Tribunal Federal- STF, ADPF 187, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 15.06.2011 – Acesso em 29 de outubro de 2020

Até mesmo porque, no limite, não se pode deixar de considerar que as plataformas políticas de que se valem os candidatos na propaganda eleitoral para convencer o eleitor não são vinculantes, não havendo controle efetivo do cumprimento destas propostas ao longo do exercício do mandato. Nesse sentido, a divulgação da proposta de mandato coletivo deve ser vista como qualquer outra peça publicitária, que se vale de um conjunto de técnicas publicitárias destinadas a influenciar as pessoas na tomada de decisão para adesão a uma ideia ou crença. Evidente que não se está a propugnar o estelionato eleitoral, o que nos propusemos foi demonstrar que *o conteúdo* da propaganda eleitoral, desde feito no limite do artigo 1º da Constituição Federal, não pode ser obstado à luz do princípio da liberdade na propaganda política.

## **CONCLUSÃO**

Como demonstramos, é elemento do regime republicano consagrado na Constituição Federal de 1988, o pluralismo político, artigo 1º, IV, que encerra a ideia de oferecimento de meios democráticos e múltiplos de escolhas aos cidadãos para formulação, debate e proposição de projetos e programas para o exercício do poder em seu nome.

O princípio republicano se funda na eletividade e na temporariedade no exercício do poder pelos representantes eleitos, sendo pressuposto a realização de eleições livres e periódicas, cabendo aos partidos políticos a indicação dos representantes.

Os partidos desempenham um papel de excelência na manutenção do sistema democrático representativo e por isso convencionou-se que o Estado deve assegurar os meios de sua manutenção e de seu fortalecimento.

Contudo, a ausência de democracia interna nos partidos na escolha de seus dirigentes e candidatos, aliado à celeuma em torno do financiamento das campanhas eleitorais e causas de corrupção, vem desgastando muito a imagem dos partidos políticos e dos políticos junto aos cidadãos, que não se sentem representados, dando origem a mais uma crise de representatividade que coloca em xeque o modelo representativo, demandando reformas políticas mais profundas.

Um aspecto novo da atual crise é, sem dúvida, a aceleração do nível de troca de informações, globalmente através da internet, que fez surgir na sociedade, sobretudo entre os jovens, os chamados “coletivos”, “movimentos” e que tais, apresentando propostas alternativas para o exercício do poder, que visam garantir uma maior participação dos cidadãos nas tomadas de decisão de governo, como é a hipótese da proposta de mandato coletivo que aqui analisamos e cuja legitimidade de proposição para o debate público defendemos.

Mais uma vez reafirmamos, por fim, que não se está a defender a adoção do modelo do mandato coletivo por nosso sistema político partidário, o que demandaria uma profunda reforma constitucional, mas sim a possibilidade do debate democrático em torno da ideia à luz dos princípios do pluralismo e da liberdade de expressão.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5081.pdf> - Acesso em 23/10/2020

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Direito Eleitoral. Acórdão nº 16.183, Relator Ministro Eduardo. Alckmin, publicado DJ em 31.03.2000. Acesso em: 29 outubro 2020

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/municipios/2020/2030402020/71072/candidatos> - Acesso em 29/10/2020

BRASIL, Supremo Tribunal Federal- STF, ADPF 187, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 15.06.2011 – Acesso em 29 de outubro de 2020

BRASIL, Instituto da Democracia. Disponível em: <https://www.institutodademocracia.org/single-post/confiancanospartidospoliticos> - Acesso em 24/10/2020

CASTELLS, Manuel. Ruptura: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MEZZAROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

NEVES FILHO, Carlos. Propaganda eleitoral e o princípio da liberdade na propaganda política. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

OSÓRIO, Aline. Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão. Belo Horizonte; Fórum, 2017.

SANKEIVICZ, Alexandre. Liberdade de expressão e pluralismo. São Paulo; Saraiva, 2011.

SECCHI, Leonardo e outros. Mandatos coletivos e compartilhados: inovação na representação legislativa no Brasil e no mundo. Pesquisa realizada pela PVBLICA - Instituto de Políticas Públicas; 2019



# OS IMPACTOS DO INSTITUTO DA REELEIÇÃO NA DEMOCRACIA E NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA

## *THE REELECTION'S IMPACTS ON DEMOCRACY AND THE EFFECTIVENESS OF SOCIAL RIGHTS IN LATIN AMERICA*

Antônio Daniel Ribeiro Filho<sup>105</sup>

### RESUMO

O presente estudo busca identificar se os diferentes modelos constitucionais de reeleição para o cargo de presidente podem ter relação com o nível democrático de cada país, sob a ótica da efetivação dos direitos sociais. Para isso, adotou-se como parâmetro de nível de democracia o índice global de democracia elaborado, anualmente, pela revista *The Economist*, selecionando-se os dez países da América Latina com a melhor classificação. A partir dessa seleção de países, foram coletados os dados socioeconômicos relacionados com a efetivação dos direitos sociais, conforme pesquisa da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Os resultados sugerem que países com restrições à reeleição consecutiva tendem a apresentar melhores índices democráticos e melhores médias de indicadores socioeconômicos. Por fim, é apresentada uma reflexão a respeito dos efeitos da dicotomia entre o continuísmo administrativo ou a alternância de poder.

**Palavras-chave:** Democracia, Direitos Sociais Fundamentais, Reeleição, América Latina.

### ABSTRACT

This work aims to identify whether the different constitutional permissions for re-election to the position of president might be related to the democratic level reach by countries, in the perspective of the effectiveness of social rights. Then, the global democracy index by The Economist magazine, was adopted as a parameter to measure the level of democracy, in ten Latin America's countries. As second parameter, was adopted data published by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) in order to measure the effectiveness of social rights. The results suggest that countries with any legal restrictions on consecutive re-election to presidential run are more likely to shown better democratic indices as well as better socioeconomic indicators mean. Finally, it brings a thought on the effects of the dichotomy between administrative continuity or alternation of power is presented.

**Keywords:** Democracy, Social Rights, Re-election, Latin America.

### INTRODUÇÃO

A democracia sempre foi objeto de profunda discussão acadêmica, especialmente sob a ótica daqueles que tentam traçar uma definição ou um conceito abrangente o suficiente para contemplar os mais diversos fenômenos sociais e políticos que são observados nas sociedades democráticas.

---

<sup>105</sup> Contador, com bacharelado e mestrado em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília – UnB. Advogado, com bacharelado em Direito pelo Centro Universitário Unieuro. Servidor Público Federal desde 2004, atualmente ocupa o cargo de Analista da carreira de especialista do Banco Central do Brasil – BCB.

O que se percebe é que, independentemente de um conceito, a democracia e os Estados que assumem a forma democrática são caracterizados, quase sempre, por um conjunto de valores e princípios que perseguem e norteiam sua atuação. Por isso, atualmente, tem-se percebido um maior interesse da academia na tentativa de mensurar quais níveis democráticos os Estados têm alcançado, estudos avaliam a qualidade das democracias instituídas e daí surgem diversos campos de pesquisa.

Notadamente, tem-se servido como parâmetros para esses estudos que avaliam a qualidade das democracias o nível de efetivação de direitos, o respeito às garantias individuais, o grau de independência das instituições, a liberdade de imprensa, os sistemas eleitorais, a efetividade das políticas públicas instituídas, dentre outros.

Diante disso, verifica-se que a qualidade da democracia de um Estado pode estar relacionada com mais de uma das vertentes acima mencionadas e que a prevalência de alguns desses instrumentos sobre outros pode afetar a percepção da realidade democrática e do ambiente social de um país, como, por exemplo, determinados modelos de sistemas eleitorais adotados por algumas democracias podem garantir maior efetividade na garantia de direitos como à saúde, à segurança, à educação, ao trabalho e à renda.

Quanto à abordagem em relação aos modelos de sistemas eleitorais, o presente estudo restringiu a análise às diferentes possibilidades de exercício de mandato por chefes do poder executivo, isto é, podem ser reeleitos ou não. Nesse cenário, cria-se espaço para o debate sobre o que pode ser mais positivo para a democracia, se a alternância do poder ou o continuísmo administrativo.

Partindo-se daí questiona-se o seguinte problema de pesquisa: a possibilidade jurídica de reeleição presidencial em países da América Latina afeta as respectivas democracias e, conseqüentemente, a efetivação de seus direitos sociais fundamentais?

Por hipótese primária definiu-se que quanto menor a alternância de poder, menor a qualidade e a força democrática de uma sociedade e, em razão disso, a vontade do governante passa a se sobrepor à vontade do povo e, com isso, os direitos sociais tendem a ser menos efetivos.

Como objetivo geral pretende-se buscar evidências de que nos países que admitem juridicamente a reeleição ou naqueles tenha ocorrida a reeleição de seus presidentes, nos últimos 20 anos, período de 2000 até 2020, estão propensos a apresentar indicadores sociais em níveis menores que aqueles países que não permitem a reeleição.

Dentre os objetivos específicos são propostos: a) selecionar os 10 (dez) países da América Latina e do Caribe que possuem melhor classificação quanto aos índices de democracia, segundo o mais recente estudo divulgado pela revista da *The Economist* (2019), buscando verificar o regime constitucional desses países quanto à possibilidade jurídica de reeleição de seus presidentes; b) examinar no período dos últimos 20 (vinte) anos quantos presidentes desses países foram eleitos e reeleitos; c) verificar e analisar a classificação desses países em um conjunto de 12 (doze) indicadores sociais apurados e compilados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), órgão vinculado à Organização das Nações Unidas – ONU, a fim de se avaliar a

efetivação dos direitos sociais; d) avaliar e comparar os países quanto aos seus resultados nos índices de democracia; regras de reeleição; índices de reeleição e indicadores sociais.

Quanto aos aspectos metodológicos, o presente trabalho pode ser classificado como de abordagem indutiva, uma vez que parte de observações individuais de fenômenos eleitorais e sociais nos países, depois busca relacionar esses resultados com os respectivos índices de democracia e, por fim, ao concluir extrapola esses “achados” específicos para o geral.

Quanto à técnica, caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, conforme a lição de Marconi e Lakatos (2017, p. 297), essas pesquisas objetivam descrever as características de uma população, ou identificar relações entre variáveis.

O debate sobre a possibilidade jurídica de reeleição para cargos de chefes do poder executivo sempre foi pauta controversa, tanto no Brasil quanto em outros países. A Colômbia, por exemplo, passou, nos últimos 20 (vinte) anos, por duas mudanças constitucionais, permitindo e depois revogando a possibilidade de reeleição presidencial.

No Brasil, de forma polêmica e inédita, a mudança constitucional implementada em 1997 passou a permitir no ordenamento jurídico pátrio a reeleição dos chefes dos poderes executivos, em todos os níveis da Federação.

Esse tema é frequentemente abordado e aparece em forma de propostas de campanhas políticas em anos eleitorais. Recentemente, é mais frequente observar candidatos que se posicionam pelo fim da reeleição, sob o argumento que esse instituto não seria benéfico para o desenvolvimento democrático. Entretanto, em geral, tais opiniões ficam esquecidas nas campanhas, haja vista o elevado número de propostas de emendas constitucionais que visam a abolir a reeleição e que não tiveram sucesso no trâmite, encontrando-se esquecidas no parlamento brasileiro: 376/2009, 35/2014, 19/2015, 21/2015, 30/2015, 37/2015, 47/2015, 49/2015 (SENADO FEDERAL, 2019).

## **1 A DEMOCRACIA E OS DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS**

Inicialmente, convém registrar que não se pretende aqui exaurir as discussões a respeito do conceito de democracia, uma vez que o tema permeia diversas áreas de conhecimento e de estudo das ciências humanas e sociais, como ciência política, história, antropologia, sociologia, política e o próprio direito. Logo, tentar esgotar a discussão sobre o tema, além de uma árdua tarefa, implicaria grandes chances de fazê-la de modo insatisfatório e imperfeito.

De acordo com Gomes (2019, p. 61), a democracia trata-se, antes de tudo, de um dos mais preciosos valores da atualidade, entretanto, enorme extensão atribuída a essa palavra fez com que perdesse um pouco de sua clareza, tornando-se algo fluido com sentido vago, por vezes indeterminado, então como resultado dessa imprecisão semântica até os regimes ditatoriais se disseram em algum momento democráticos e, em razão dessa imprecisão semântica, também se viu o surgimento de diferentes

concepções de democracia, a exemplo da liberal, cristã, marxista, social, neoliberal, representativa.

Historicamente e de forma mais conhecida, pode-se atribuir a origem da democracia à Grécia, tanto é que sua própria etimologia remete à formação das palavras gregas: povo e poder. Ressalvadas as inúmeras diferenças existentes entre o que era e o que é considerado poder pelo povo atualmente, é aquela definição a que mais se aproxima do que se tem hoje.

Talvez o traço mais marcante e remanescente do conceito de poder pelo povo seja o binômio igualdade e liberdade. Nesse sentido, Franco (2019, p. 77) resgata o discurso no qual “ARISTÓTELES salienta, assim como HERÓDOTO, de que a base majoritária do governo democrático está fundada no princípio da igualdade, mas acrescenta o outro elemento essencial ao sistema — o princípio da liberdade”.

Em análise, Zaneti (1996) apud Zaneti et al (2019, p. 443) explica que a democracia pode ser vista em duas vertentes, sendo uma formal e outra substancial: a primeira refere-se à liberdade de ir e vir, como exemplo, ter direito à informação, reunião, dentre outros, e a segunda vertente significaria o direito de “ter”, por exemplo: moradia, alimentação, saúde, saneamento básico para a adequada qualidade de vida para todos.

Isso explica o motivo de se recorrer frequentemente ao vocábulo democracia quando se discute a participação do povo nas escolhas políticas ou quando se busca resguardar a observância de direitos essenciais. Além disso, há um aspecto quase que compulsório de que a efetivação dos direitos sociais é uma premissa para uma democracia verdadeira.

Franco (2019, p. 80) acrescenta que a liberdade é o aspecto político da democracia, enquanto a igualdade é o seu aspecto social. Daí decorre a conclusão, por todos sentida, de que a democracia moderna não é apenas uma forma de organização do Estado, que garanta a liberdade dos cidadãos, mas também uma forma de organização da sociedade, que promova a igualdade de oportunidade entre os homens.

Para Gomes (2019, p. 61) os valores que hoje sustentam a democracia são resultados de inúmeras batalhas travadas em busca da liberdade, da conquista do poder político, da maior participação popular nos governos, da afirmação de direitos humanos e fundamentais, da efetivação de direitos sociais e, por fim, da evolução das instituições.

Logo, é preciso compreender que existe a união de valores e princípios que tende a ser o alicerce para que, em um primeiro momento, se construam os direitos e as obrigações que, em um segundo momento, devem se consolidar como a prática e o exercício da própria democracia, sendo a constituição da democracia plena sempre um objetivo programático.

Ao sintetizar a ideia, Gomes (2019, p. 63) afirma que a democracia não se limita a definir uma forma de governo na qual é assegurada a participação do povo, seja para constituí-lo, seja para indicar os rumos a serem seguidos pela nação. Segundo o autor, vai além disso: implica promover a cidadania no seu sentido mais amplo, assegurando a

vida digna, a liberdade, a igualdade, a solidariedade, o devido processo legal, os direitos individuais, sociais, econômicos, coletivos, os direitos políticos, entre outros.

É oportuno registrar que, nesse contexto, a democracia foi elevada ao patamar de Direitos Humanos, conforme prescreve a Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Artigo XXI

1. Todo ser humano tem o direito de fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

(...) 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Foi igualmente reconhecida pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966:

Artigo 25

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

## **1.1 O ESTADO DEMOCRÁTICO E A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) traz em diversos dispositivos a referência ao estado democrático, como princípio, valor e objetivo a ser perseguido. Antes mesmo do início do texto normativo, o preâmbulo de 1988 já destaca a necessidade de se instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais.

Ao informar que somos um Estado Democrático de Direito, o artigo 1º da CF/88 impregna valiosas mensagens, como da figura de uma centralização do poder nas mãos do Estado, porém consignando que esse poder deve ser imperiosamente democrático e condicionado à delegação dada pelo seu povo. Além disso, o Estado deve reger-se pela força normativa da lei e do direito.

Um Estado de Direito, segundo Gomes (2019, p. 68) implica que as estruturas estatais devem pautar-se pelos critérios do Direito, e não pelos da força, prepotência ou do arbítrio de um soberano. Na visão de Canotilho (2018, p. 117), a ideia de Estado

Democrático de Direito, que a Carta Magna de 1988 prescreve em seu artigo 1º, requer a existência de um núcleo capaz de concentrar os avanços da sociedade sustentadas no binômio democracia e direitos humanos fundamentais sociais.

De modo geral, pode-se concluir que a Constituição Federal de 1988 logrou sucesso em positivizar os valores que à época da sua promulgação garantiram sua natureza democrática. Além disso, lançou nos demais dispositivos de seu texto normas e princípios que objetivam dar a flexibilidade para permitir uma interpretação que constantemente possa acompanhar a evolução do que venha a se convencionar como Estado Democrático, bem como na efetivação de seus propósitos.

Por isso, Franco (2019, p. 91) faz uma importante ressalva de que ou a democracia se condiciona para poder evoluir, de acordo com as novas condições econômicas e sociais da ação do Estado, ou perecerá. Contudo, na visão do autor, se respeitadas as bases em que se assenta a filosofia da democracia, não subsistiriam indícios de que ela seja incapaz de evoluir.

Sob o enfoque que estabelece a liberdade do povo e, por conseguinte, sua participação no governo, foram concebidos, conforme menciona Gomes (2019, p. 64), três modelos de democracia, isto é, a direta, a indireta e a semidireta.

Para exemplificar o modelo direto, basta que se volte às origens da formação da democracia, o modelo da Grécia Antiga, enquanto a vertente da liberdade democrática ensejava a direta participação na política. A vertente igualdade não se sustentava, uma vez que havia grande restrição em se definir quem era apto a participar das decisões, logo apenas os cidadãos livres gozavam de tal prerrogativa.

Já a democracia representativa ou indireta é aquela em que pelo voto ocorre a escolha de quem representará os cidadãos no governo. Pode-se extrair do disposto no caput do artigo 14 da CRFB/88 tal modelo, uma vez que a soberania popular deve ser exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos.

Assim, aqueles agraciados com a escolha pelo voto recebem um mandato e participam diretamente das decisões e do processo político. Nesse sentido, é de suma importância a existência dos partidos políticos que atuam como integradores do sistema de representação, tornando-se peças essenciais para o funcionamento do complexo mecanismo democrático contemporâneo (GOMES, 2019 *apud* FERREIRA, 1989, p. 338).

No atual modelo de democracia representativa, Gomes (2019, p. 66) ressalta que parcela significativa da população não se sente representada nas instâncias do poder político-estatal. Tal sentimento é reforçado pela ideia de Canotilho (2018, p. 736) que, no dizer de Martin Kriele, a democracia, na contemporaneidade, não se amolda com o princípio da identidade, mas apenas como o princípio da representação.

Por fim, no sistema misto, há elementos tanto do modelo direto como do modelo indireto. Existem autores que advogam ser esse o modelo adotado pela constituição brasileira, por se apegarem ao disposto no parágrafo único do artigo 1º, que todo o poder emana do povo e tem seu exercício por meio de representantes eleitos ou

diretamente, acrescentando ainda em suas teses os incisos do artigo 14 que enumeram o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como as formas diretas de participação.

Entretanto, a corrente majoritária, como defende Gonçalves (2018 p. 48), considera exagerado que apenas esses institutos, como plebiscito, referendo, iniciativa popular e ação popular sejam suficientes para transformar a democracia brasileira em mista ou participativa. Ainda segundo o autor, o que se tem no Brasil é um grande avanço, já que por grande período não houve aqui democracia.

## **1.2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS**

O constituinte de 1988 inseriu a previsão dos direitos sociais em capítulo próprio e dentro do título dos direitos e garantias fundamentais na Carta Magna de 1988, deixando explícita a relevância que atribuiu a essa matéria.

São, portanto, como descrevem Mendes e Branco (2019, p. 714), autênticos direitos fundamentais, pois a exemplo das demais normas de direitos fundamentais, as normas consagradoras de direitos sociais possuem aplicabilidade direta e eficácia imediata, ainda que o alcance desta eficácia deva ser avaliado sempre no contexto de cada direito social e à luz de outros direitos e princípios.

Precisamente o artigo 6º elenca os direitos sociais, sendo que inicialmente foram previstos a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Posteriormente, por força de emenda constitucional nº 26, de 2000, foi acrescentada a moradia e, em 2010, com a emenda constitucional nº 64, teve espaço também a alimentação.

Talvez o excesso de “direitos” que passam a ser tutelados por esse prisma de direitos fundamentais se deve ao fato de que os direitos sociais estão ligados à superação das falhas e deficiências do mercado, à proteção contra a pobreza e à promoção de justiça social, haja vista que, conforme elucidada Barroso (2019, p. 497), são direitos que devem ser satisfeitos por serviços públicos de qualidade disponíveis para todos.

Há, nesse contexto, pelo menos, dois aspectos que interligam os direitos sociais à temática da reeleição e da democracia: no primeiro, uma necessidade de prestação ativa do Estado, que representa e deve suprir os anseios do povo, antes dos desejos políticos de perpetuação no poder latentes em alguns governantes, e o senso de igualdade.

Na mesma direção, Silva (2010, p. 286) explica que são prestações positivas proporcionadas pelo Estado, direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos; direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais e que proporcionam condições mais compatíveis com o exercício efetivo da liberdade.

Para Mendes e Branco (2019, p. 697), os direitos sociais possuem duas vertentes, de direitos a prestações e de direitos de defesa, sendo que, em ambos, demandam o emprego de recursos públicos para seu atendimento.

É importante deixar claro que o presente estudo não ambiciona adentrar no campo das discussões sobre a judicialização ou ativismo judicial, enquanto instrumento para a efetivação dos direitos sociais. O enfoque buscado aqui é discutir como os elementos de uma democracia mais efetiva podem influenciar na efetivação dos direitos sociais.

Nesse sentido, o reconhecimento dos direitos sociais é, segundo lecionam Hincapié e López (2015, p. 15), um processo fundamental para a consolidação do Estado social, democrático e constitucional de direito, por exemplo, no que diz respeito ao conteúdo digno e libertador que exige uma maior proteção e progressão na garantia de direitos jurídicos.

Com relação ao trabalho, o constituinte nacional foi bastante zeloso, sendo que para alguns autores, a CRFB/88 foi exagerada na quantidade de garantias previstas. Para Tavares (2019, p. 741), a Constituição foi extremamente generosa, tratando de açambarcar diversos dos direitos trabalhistas presentes na história jurídica nacional, criando, ainda, outros, em caráter inovador.

Mendes e Branco (2019, p. 715) destacam, como exemplo, a garantia destinada a assegurar um sistema de proteção ao trabalhador contra o desemprego involuntário e a determinação para a instituição, preservação e desenvolvimento de um modelo apto a assegurar a adequada compensação ao trabalhador em caso de dispensa ou extinção do contrato de trabalho.

Tais intervenções constitucionais podem ser traduzidas como uma proteção direta direcionada ao trabalhador e representam uma obrigação estatal em tutelar e preservar a sociedade.

Na mesma linha, o direito à alimentação, que foi incorporado posteriormente ao texto constitucional, integra o mínimo existencial, é o que Mendes e Branco chamam de núcleo intangível da dignidade humana (2019, p. 725). Os autores explicam que é preciso fazer uma diferenciação entre direito à alimentação e o direito a ser alimentado, pois a Carta Magna intenciona proteger e garantir o direito a alimentar-se de forma digna, de modo que os cidadãos satisfaçam suas próprias necessidades com seu próprio esforço, bem assim utilizando seus meios disponíveis, enquanto ser alimentado seria receber alimentos de forma gratuita pelo Estado. Assim, pode-se extrair do conceito que o Estado deverá prover condições visando a garantir a segurança alimentar à sociedade, evitar ou reduzir ao máximo a desnutrição e a subalimentação dos indivíduos.

O direito à moradia está previsto também entre as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, e Mendes e Branco (2019, p. 727) apontam que é uma política pública do Estado em todos os seus níveis e que, portanto, devem promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Percebe-se, pois, uma estreita relação com o direito à saúde, ao saneamento básico, à dignidade dos indivíduos. Deve-se pensar que o objetivo da moradia estaria, em um primeiro momento, relacionado à existência de saneamento básico, fornecimento de água e rede de abastecimento de energia elétrica.



Não seria razoável imaginar que a Constituição de 1988 houvesse deixado de incluir em suas preocupações mais sensíveis, para fins de desenvolvimento, justamente a educação (TAVARES, 2019, p. 773).

Mendes e Branco (2019, p. 719) relembram que a necessidade de consolidar o direito à educação como direito fundamental foi bastante discutida no processo constituinte e tal preocupação com a concretização desse direito social buscou superar a ineficiência do modelo educacional brasileiro. Para eles, não há como negar que, para a concretização dos valores tutelados pela Constituição e, principalmente, para a construção do patamar mínimo de dignidade para os cidadãos, o direito à educação é ferramenta chave.

De fato, a materialização de uma democracia que preserva seus valores essenciais passará necessariamente pelo adequado suprimento de alguns direitos fundamentais e notadamente a educação é um deles, até mesmo como a formação do cidadão, inclusive quanto aos seus direitos políticos.

Hincapié e López (2015, p. 15) consideram que a educação cívica-política é um elemento transcendente na conformação dos grupos sociais que exige a proteção por meio de direitos, e, portanto, um componente essencial no exercício da cidadania e para o controle derivado da prática dos direitos sociais.

O direito à saúde se impõe como obrigação do Estado quase de forma compulsória pelo texto constitucional. A Carta de 1988 foi a primeira a estabelecer a saúde dentro dos direitos fundamentais.

Além da sua inclusão junto aos direitos sociais fundamentais, a saúde é tratada em outros trechos da Constituição Federal, como no artigo 196 que estabelece que: a saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Por óbvio, no direito à saúde a prestação e a tutela estatal é decisiva para sua materialização, mas há que se destacar que o nível de comprometimento da atuação estatal no atendimento e na efetivação desse direito deve ir além do mero compromisso constitucional. Cabe ao cidadão utilizar-se dos instrumentais que o estado democrático e a democracia representativa lhe assistem para cobrar as políticas públicas necessárias à efetivação de seus direitos.

Mendes e Branco (2019, p. 732) concluem que, numa visão geral, o direito à saúde há de se efetivar mediante ações específicas (dimensão individual) e mediante amplas políticas públicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos (dimensão coletiva). Para os eminentes juristas, nessas perspectivas, as pretensões formuladas e formuláveis poderão dizer respeito a atos concretos como a políticas e ações administrativas que contribuam para a melhoria do sistema de saúde, como também quanto às normas de organização e procedimento.

Nesse sentido, o reconhecimento dos direitos sociais é, segundo lecionam Hincapié e López (2015, p. 15), um processo fundamental para a consolidação do Estado social, democrático e constitucional de direito, por exemplo, no que diz respeito

ao conteúdo digno e libertador que exige uma maior proteção e progressão na garantia de direitos jurídicos.

Assim, pode-se compreender que a efetivação dos direitos sociais deve ser realizada por meio das ferramentas presentes em uma sociedade democrática, sendo a primeira, pautada na igualdade, o direito à representação – eleição – o voto; e em seguida, pautada na liberdade, o controle social sobre as políticas públicas, sobre o representante, seu mandato e seus anseios eleitorais.

## **2 MODELOS CONSTITUCIONAIS DE REELEIÇÃO**

Importa para o presente estudo debater sobre os institutos de representação que estão legitimados no ordenamento jurídico pátrio e nos demais países da América Latina. É, portanto, nosso objeto o chamado sistema de governo que se consubstancia por meio do presidencialismo.

Nesse sentido, segundo Moraes (2013, p. 2), a estruturação do presidencialismo, especialmente em relação aos poderes e responsabilidades do Presidente, acarreta fundamental impacto na consolidação democrática, haja vista a estreita relação entre os respectivos institutos.

Leciona ainda que a luta pela concretização democrática na América Latina, e especialmente no Brasil, tem gerado grandes debates sobre as difíceis escolhas sobre os modelos institucionais a serem implantados, os poderes e funções presidenciais, os controles e a fiscalização (MORAES, 2013, p. 1).

Carey (2003, p. 120) explica que a preocupação com a perpetuação de um presidente no poder é tão antiga quanto a própria fundação de muitas repúblicas no continente americano e, por isso, a introdução de normas constitucionais que limitam as possibilidades de reeleição objetivam a conservação da estabilidade política, bem como manter distante a monarquia.

O debate sobre a reeleição presidencial reapareceu na América Latina nas últimas décadas e promete continuar nos próximos anos, com seguidas tentativas de mudanças nas regras do jogo eleitoral, sob os mais diversos argumentos. Tem-se observado com frequência tais interferências para permitir a reeleição, como bem observou Carey (2003, p. 124) quanto às mudanças no Peru, em 1993, na Argentina, 1994, no Brasil, 1996, e sucessivas mudanças na Venezuela e Bolívia, além das recentes mudanças na Colômbia.

A efetivação da recondução de um governante a um novo mandato, ou sua reelegibilidade, pode ocorrer de diversas formas, a depender do modelo adotado pela constituição que rege o ordenamento jurídico de seu país. A seguir serão tratados os principais modelos de reelegibilidade previstos nos ordenamentos constitucionais da América Latina, a começar pelo modelo brasileiro.

De acordo com a Carta Magna de 1988, a República Federativa do Brasil adotou o sistema de governo presidencialista, no qual o presidente da república acumula as

funções de chefe de estado e o chefe de governo, sendo para isso eleito pelo voto majoritário.

Moraes (2017, p. 518) destaca que o chefe de Estado representa o país nas suas relações internacionais, bem como corporifica a unidade interna do Estado. Já o chefe de Governo tem como missão precípua a representação na gerência dos negócios internos, sejam eles de natureza política (participação no processo legislativo) ou administrativa.

Há, por parte da doutrina, duras críticas aos modelos políticos adotados no Brasil e sobretudo sobre o processo de condução e de efetivação do exercício de poder por nós experimentado. Na visão de Barroso (2019, p. 420), todas as pessoas trazem em si o bem e o mal, e o processo civilizatório existe para potencializar o bem e reprimir o mal. No entanto, para o eminente jurista, o sistema político brasileiro, que compreende sistema de governo, sistema eleitoral e o sistema partidário, faz exatamente o contrário, ou seja, potencializa o mal.

Nesse sentido, Barroso (2019, pp. 393-421) conclui que estão presentes os pressupostos para a tragédia da política nacional, primeiro o hiperpresidencialismo – demasiados poderes concentrados no chefe do executivo, combinado com um quadro de extrema pulverização partidária, o que impõe uma condição indispensável à governabilidade: a construção de uma ampla coalizão junto ao parlamento para aprovar os projetos e por fim uma representação parlamentar em que o eleitor não sabe exatamente quem elegeu e o candidato não sabe exatamente a quem prestar contas.

É preciso compreender também que, para manter ativo o sistema político, além do povo, dos políticos e dos partidos, é necessário o voto. A respeito, Mendes e Branco (2019, p. 789) relatam que o direito ao sufrágio, que se materializa no direito de votar, de participar da organização da vontade estatal e no direito de ser votado, é universal, uma vez que se estende a todos os nacionais do País.

São atributos do voto, ainda, segundo a própria Constituição Federal, a obrigatoriedade, o valor igualitário, secreto e direto. É obrigatório a partir do adimplemento da condição de maioridade, prevista no inciso I, §1º, artigo 14. É igualitário, posto que o voto de todos os cidadãos possui mesmo peso no cômputo final dos resultados. É direto, ainda que direcionado a uma legenda partidária, pois representa a vontade final política do eleitor ser representado.

Os partidos políticos são condição necessária para a viabilidade do processo político, e, na lição de Gomes (2019 p. 125), o instituto do partido político vai muito além da mera legenda ou agremiação partidária que serve de condição para elegibilidade de um candidato.

Há que se registrar que o fenômeno da reeleição não surgiu como norma originária na Constituição de 1988. Aliás, em nenhuma das Cartas Magnas nem mesmo na Constituição de 1891, inauguradora da República, fez-se menção à possibilidade de reeleição.

Tal tradição em nosso ordenamento, segundo Moraes (2017, p. 281), teve por objetivo não só afastar o perigo da perpetuidade da mesma pessoa na chefia da Nação,

por meio de sucessivos mandatos, mas antes de tudo afastar o uso da máquina administrativa por parte do Chefe do Executivo. Contudo, em 1997, e na premência da realização das eleições, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997, que possibilitou a vigência da reeleição no Brasil ao alterar o §5º do artigo 14 da Constituição de 1988.

Nos demais países da América Latina, pode-se analisar o fenômeno da reeleição de acordo com os modelos constitucionais existentes quanto à viabilidade jurídica de recondução do presidente ao poder. Foi possível identificar pelo menos cinco modelos constitucionais distintos quanto à reeleição, sendo alguns mais restritivos e outros mais liberais.

O primeiro modelo a ser abordado aqui está presente em constituições que podem ser consideradas mais livres, no sentido de não existirem limitações constitucionais que impeçam a reeleição. Assim, o governante pode se candidatar e ser reeleito sucessivamente sem quaisquer limitações no número de mandatos que venha a ocupar. Muitas vezes o processo eleitoral de países que adotam esse modelo foi alterado por emendas à constituição e quase sempre acompanhado por momentos de instabilidade política e ameaças à democracia. Como exemplo de países da América Latina e Caribe que adotam esse modelo temos o Suriname, Nicarágua e Venezuela.

Na Constituição da República do Suriname, o artigo 91 informa a duração do mandato presidencial, mas não traz limitações quanto ao número de mandatos que o chefe da nação poderá exercer.

Já na Constituição da República Bolivariana da Venezuela, havia restrição expressa ao número de mandatos para os quais o presidente poderia ser reeleito, conforme artigo 230; contudo, com a aprovação da emenda 1, de 15 de fevereiro de 2009, passou-se a permitir a recondução ilimitada do presidente.

O segundo modelo, um pouco mais rígido, seria aquele em que a constituição permite a reeleição consecutiva de seus chefes do poder executivo limitada a uma reeleição subsequente, porém depois de decorrido o período de um mandato, poderia aquele governante se candidatar novamente ao pleito. Este é o modelo atualmente adotado no Brasil e na Argentina, em que, após ser reeleito, o governante deve ficar afastado pelo período de um mandato da corrida eleitoral, mas depois pode se eleger e consequentemente se reeleger a seguir.

Na Constituição Nacional Argentina, o texto é claro em reproduzir como funciona o processo que permite apenas um mandato consecutivo para o chefe do poder executivo, conforme descrito em seu artigo 90.

O terceiro modelo experimentado por países da América Latina é aquele em que a constituição permite a reeleição dos chefes do executivo por apenas uma vez, independentemente se for de forma consecutiva ou não. Assim, caso um governante seja reeleito ao cargo nas eleições seguintes ao término de seu mandato, ou anos após ter concluído seu mandato, terá esgotada sua possibilidade jurídica de reeleição, tornando-se a partir daí inelegível para aquele cargo. Esse modelo pode ser considerado mais restritivo que os anteriores, pois impede que o chefe do executivo tenha mais que duas

gestões, consecutivas ou não. Países como o Equador e Trinidad e Tobago adotam essa sistemática de reeleição.

Na Constituição da República do Equador, a restrição está expressa e positivada no seu artigo 144, o qual dispõe que o Presidente da República permanecerá no cargo por quatro anos e poderá ser reeleito apenas uma vez.

O quarto modelo agrega maior restrição ao instituto da reeleição, pois é aquele que admite a possibilidade jurídica de reeleição de forma ilimitada ao cargo desde que não ocorra de maneira consecutiva. Para alguns autores esse modelo seria um híbrido, pois não permite a recondução imediata do governante, muito embora ele possa ocupar aquele cargo novamente no futuro, desde que não o faça de forma consecutiva. Esse instituto é observado nas constituições dos países que ostentam os melhores índices de democracia como o Chile, o Uruguai e a Costa Rica, por exemplo.

A Constituição Política da República do Chile estipula, em seu artigo 25, a restrição para que o presidente da república seja reeleito no período consecutivo, ao determinar que o seu mandato terá duração de seis anos e não poderá ser reeleito para o período seguinte. No caso do Uruguai, a Constituição da República também prevê, conforme o artigo 152, a inelegibilidade para reeleição consecutiva do chefe do executivo.

Já na Constituição Política da República da Costa Rica, embora disposto de maneira diversa, também é possível depreender que há uma vedação às práticas contrárias ao processo de sucessão e alternância de poder, tanto que em seu artigo 134 prevê crime de traição à República os atos que atentem contra a alternância de poderes.

Por fim, há, ainda, um quinto modelo, bem mais restritivo, no qual o governante somente pode ser reconduzido àquele cargo já ocupado após um período superior ao equivalente a um mandato. Nesse caso, considerando que o menor período de um mandato dura ao menos quatro anos, um presidente eleito em uma república que adote este modelo só poderia voltar a concorrer às eleições oito anos após o término de seu primeiro mandato. De certo modo, apesar de não estar expresso, esse modelo acaba limitando inclusive a quantidade de vezes que é possível a reeleição dos governantes, pois cria um lapso temporal quase inexequível para que se exerça a presidência por mais de duas vezes.

O Panamá é um exemplo de país que adota esse modelo ultra restritivo, e o artigo 178 da Constituição Política da República do Panamá prevê que não se pode concorrer à reeleição em pelo menos duas eleições seguintes.

## **2.1 CONTINUISMO OU ALTERNÂNCIA DE PODER**

O tema é demasiadamente controverso. Por um lado, defendem a reeleição aqueles que consideram o tempo de mandato do chefe do poder executivo curto para que se implementem, de modo satisfatório, políticas públicas e demais propostas de governo; por outro lado existem aqueles que temem que o gosto pelo poder inebrie os mandatários de modo que passem a usar a máquina e todo o aparato estatal para permanecerem no poder ao custo que for necessário.

A favor da tese da recondução do chefe do executivo, Mendes e Branco (2019, p. 821) advogam que a reelegibilidade, como bem asseverado pelo Ministro Carlos Velloso, assenta-se em um postulado de continuidade administrativa, sendo, portanto, uma regra necessária. Os referidos autores consideram que a emenda nº 16 contemplou não somente o postulado da continuidade administrativa, mas também o princípio republicano ao limitar a quantidade de reeleições subsequentes.

Carey (2003, p. 126) elenca, dentre os argumentos favoráveis à reeleição, que esse instituto aprimora a escolha dos candidatos à presidência, de modo que não exclui da apreciação das urnas aquele governante que acabou de concluir seu mandato, sendo, portanto, também um instrumento de aprimoramento da democracia. Acrescenta ainda que a reeleição tende a estreitar a relação entre os presidentes e os eleitores no sentido de melhorar a capacidade de resposta e a responsabilidade democrática.

Por outro lado, diversos estudos, inclusive fora da área do Direito, buscaram demonstrar que a reeleição do chefe do poder executivo pode, em determinados contextos sociais, econômicos e até mesmo políticos, gerar mais prejuízos a determinadas sociedades que benefícios. Isso porque, em alguns casos, o detentor do mandato, diante da possibilidade jurídica de se reeleger, utiliza todos os meios possíveis para se perpetuar no poder.

Estudos inaugurais sobre o tema, como o de Nordhaus (1975), identificaram que a busca de certos governantes para se manter no poder, ou para manutenção de ideologias partidárias, foram capazes de interferir na política econômica de países a ponto de gerar ciclos envolvendo ajustes que impactavam inversamente as taxas de emprego e as taxas de inflação.

Há estudos, como os de Meneguín e Bugarin (2001), que sugerem o uso da política monetária para manutenção de governantes no poder. Outras pesquisas como a de Ribeiro Filho (2011) apresentam evidências de que a possibilidade jurídica de reeleição de chefes do poder executivo faz com que a política fiscal dos referidos entes seja afetada, isto é, as despesas e receitas são conduzidas de maneira oportunista.

No mesmo sentido, Carey (2003, p. 127) afirma que o principal argumento contrário à reeleição é o risco que o continuísmo representa, pois os presidentes abusarão dos poderes do executivo para garantir sua própria perpetuação nos cargos. Diante de situações assim, questiona-se como a sociedade pode ser afetada também na efetivação de seus direitos sociais, tendo em vista a ânsia pelo poder.

### **3 ÍNDICE DE DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA**

Para o presente trabalho foi utilizado o índice global de democracia desenvolvido pela *The Economist Intelligence Unit* (UITE) – unidade de inteligência da *The Economist* – que é a divisão de pesquisa e de análise do *The Economist Group*, empresa irmã do jornal *The Economist*.

O índice de democracia elaborado pela Unidade de Inteligência da *The Economist* (2019, p. 54) possui uma escala de 0 a 10, que é calculado com base nas classificações de 60 indicadores, agrupados em cinco categorias: processo eleitoral e

pluralismo; liberdades civis; o funcionamento do governo; participação política; e cultura política<sup>106</sup>. O Índice geral é obtido pela média simples das cinco categorias para cada país avaliado.

A partir do resultado do índice, os países são classificados em grupos que representam os tipos de regime democrático: são democracias plenas aqueles países que atingem pontuação maior que 8; em seguida são chamadas de democracias defeituosas os países com pontuação maior que 6 e menor ou igual a 8; o terceiro grupo é formado pelos denominados regimes híbridos, neles agrupados aqueles cuja pontuação foi maior que 4 e menor ou igual a 6; por fim, no último grupo, constam os regimes autoritários, países que somaram pontuação menor ou igual a 4.

De acordo com a pesquisa (2019, p. 23) a América Latina é a região de mercados emergentes mais democrática do mundo. No entanto, sua pontuação geral caiu pelo quarto ano consecutivo, substancialmente em 2019, descendo de 6,24 para 6,13.

Conforme demonstrado na Tabela 1, a relação dos 10 (dez) primeiros países da América Latina e Caribe classificados segundo à pontuação obtida, bem como em qual grupo de definição democrática se enquadram para os resultados obtidos no ano de 2019. Sendo o grupo 1: democracia plena, com apenas três países; e os demais sete países no grupo 2: democracias defeituosas.

**Tabela 1 – Índice de nível de democracia dos países da América Latina e do Caribe.**

Países	Uruguai	Costa Rica	Chile	Trinidad Tobago	Colômbia	Panamá	Argentina	Suriname	Jamaica	Brasil
Pontuação	8,38	8,13	8,08	7,16	7,13	7,05	7,02	6,98	6,96	6,86
Classificação	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º
Grupo	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2

Fonte: *Democracy Index (The Economist, Intelligence Unit, 2019)*.

Além disso, foram avaliados os regimes jurídicos da reeleição e os resultados eleitorais dos últimos 20 anos vivenciados nesses países, a fim de ser identificar se o fenômeno da reeleição ocorreu e com qual frequência, conforme Tabela 2.

<sup>106</sup> A cultura política é considerada como relevante medida de mensuração da democracia, e se dá pela forma com que se relacionam as partes “vencedoras” e “perdedoras” após os resultados eleitorais: “The electoral process periodically divides the population into winners and losers. A successful democratic political culture implies that the losing parties and their supporters accept the judgment of the voters and allow for the peaceful transfer of power.” (*The economist*, 2019, p. 54)

**Tabela 2 – Índice de democracia da América Latina e do Caribe e o processo de reeleição.**

Países/	Uruguai	Costa Rica	Chile	Trinidad Tobago	Colômbia	Panamá	Argentina	Suriname	Jamaica	Brasil
Permitem reeleição consecutiva?	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	N/A	Sim
Há limite de reeleições?	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim*	Não	N/A	Sim*
Reeleições (2000/2020)	1 NC	-	2 NC	1 C	2 C	-	1 C	2 C	N/A	2 C

NC = Não consecutiva, C = Consecutiva.

Fonte: Elaboração própria.

A seguir estão compilados os principais e mais recentes resultados de indicadores sociodemográficos que foram coletados no repositório estatístico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPALSTAT, 2020).

Buscou-se trazer os indicadores que guardam relação com os direitos sociais fundamentais, assim poderão ser feitas análises para avaliar o nível de efetivação desses direitos comparativamente entre os 10 (dez) primeiros países com a melhor classificação nos níveis de democracia.

A Tabela 3 apresenta os valores referentes ao percentual de residências com acesso à internet em 18 países da América Latina e Caribe, no ano de 2017. O resultado contempla o percentual do índice seguido pela respectiva classificação do país na pesquisa. Quanto maior o percentual de residências com acesso à internet, melhor a classificação do país.

**Tabela 3 – Índice de acesso à internet nas residências.**

Países	Uruguai	Costa Rica	Chile	Trinidad Tobago	Colômbia	Panamá	Argentina	Suriname	Jamaica	Brasil
%	64	68,5	87,5	N/C	49,9	60,7	81,3	N/C	N/C	60,8
<b>Classificação</b>	4°	3°	1°	-	8°	6°	2°	-	-	5°

Fonte: CEPALSTAT - Bases de dados e publicações estatísticas da CEPAL (2019).

N/C = país não foi contemplado no escopo da pesquisa da CEPAL

É possível observar que os países com a melhor classificação no indicador de democracia (Tabela 2) também apresentam melhor classificação relativa com relação ao percentual de lares com acesso à internet. A segunda constatação possível é que os países com restrição à reeleição consecutiva ou com limites à reeleição se apresentaram em uma posição melhor que os demais países. Nos dias atuais, o acesso à internet pode



ser considerado como algo maior que a simples efetivação do direito social ao lazer, pois é, sobretudo, uma ferramenta que garante acesso à informação, é instrumento que pode efetivar a participação social e fomentar a democracia sob o aspecto da liberdade e da igualdade.

Na Tabela 4, seguindo a mesma lógica da tabela anterior, estão apresentados os resultados referentes ao indicador de alimentação, que compõem o grupo de indicadores de saúde, e que representa o percentual médio da população subnutrida ou desnutrida entre os anos de 2016/2018. A pesquisa contou com 29 países e o resultado demonstra uma classificação parecida com aquela que mede o nível de democracia, com exceção do Brasil que, no presente caso, ocupou o 1º lugar, muito provavelmente em razão de fortes políticas nacionais de combate à fome encampadas nas últimas décadas, tanto pelo setor público, como pela sociedade civil organizada.

Nesse indicador, quanto menor o percentual da população subnutrida de um país, melhor será a classificação desse país.

**Tabela 4 – Taxa de desnutrição.**

Países	Uruguai	Costa Rica	Chile	Trinidad e Tobago	Colômbia	Panamá	Argentina	Suriname	Jamaica	Brasil
%	2,5	4,8	2,7	5,5	4,8	10	4,6	8,5	8	2,5*
Classificação	1º	9º	4º	10º	8º	21º	7º	17º	15º	1º

Fonte: CEPALSTAT – Bases de dados e publicações estatísticas da CEPAL (2019).

Na Tabela 5 estão apresentados os resultados do indicador que representa a estimativa de esperança de vida em anos para as pessoas que nascerem no quinquênio 2015/2020 nos referidos países. A pesquisa contou com 38 países e novamente aqueles que estão mais bem classificados são os que ostentam os melhores índices de democracia e que igualmente apresentam maiores restrições à reeleição. A expectativa de vida demonstra quantos anos, em média, uma pessoa viverá. Para isso, são considerados aspectos diretamente relacionados com os direitos sociais fundamentais, como saúde, alimentação, segurança, trabalho, previdência e educação, assim todos estão de algum modo ligados a forma que estão sendo disponibilizados e efetivados pelos Estados.

A classificação dos países nesse indicador é melhor quanto maior é a expectativa de vida em anos de sua população.

**Tabela 5 – Taxa de esperança de vida em anos – nascidos entre 2015-2020.**

Países	Uruguai	Costa Rica	Chile	Trinidad e Tobago	Colômbia	Panamá	Argentina	Suriname	Jamaica	Brasil
Anos	77,70	80,00	79,96	73,31	77,02	78,24	76,45	71,49	74,33	75,56
Classificação	11º	4º	5º	29º	12º	10º	15º	35º	23º	19º

Fonte: CEPALSTAT - Bases de dados e publicações estatísticas da CEPAL (2019).

Na Tabela 6 estão os resultados que refletem a taxa de mortalidade infantil no ano de 2018 em pesquisa realizada com 33 países. O indicador representa o número de mortes a cada mil nascimentos registrados. Por essa razão, quanto menor o seu resultado, melhor a classificação do país. Tal medida pode ser relacionada com aspectos de saúde, alimentação, saneamento básico, entre outros.

Importa registrar, novamente, que os melhores resultados acompanham os indicadores de democracia desses países, especialmente para os três primeiros que ostentam a categoria de democracia plena, conforme a Tabela 2.

**Tabela 6 – Taxa de mortalidade infantil.**

Países	Uruguai	Costa Rica	Chile	Trinidad e Tobago	Colômbia	Panamá	Argentina	Suriname	Jamaica	Brasil
Mortes/1.000	4,52	5,88	4,88	11,71	7,76	8,45	6,36	9,98	10,22	8,13
Classificação	3º	6º	4º	25º	12º	16º	7º	22º	23º	15º

Fonte: CEPALSTAT - Bases de dados e publicações estatísticas da CEPAL (2019).

Na Tabela 7 estão os resultados de outro indicador diretamente relacionado com o direito à saúde, uma vez que a pesquisa realizada em 20 países, no ano de 2017, reporta a quantidade de médicos disponíveis para cada 10 mil habitantes do país.

Nesse caso, o indicador é diretamente proporcional a classificação do país, quanto maior o resultado, melhor a classificação. Novamente, observa-se que países com melhor nível democrático e com maiores restrições ao continuísmo do poder alcançam melhores classificações.

**Tabela 7 – Quantidade de médicos por cada 10 mil habitantes.**

Países	Uruguai	Costa Rica	Chile	Trinidad e Tobago	Colômbia	Panamá	Argentina	Suriname	Jamaica	Brasil
M/10.000	50,79	29,53	24,41	33,65	21,06	N/C	39,90	11,85	13,06	21,65
Classificação	2º	6º	8º	4º	11º	-	3º	15º	14º	10º

Fonte: CEPALSTAT - Bases de dados e publicações estatísticas da CEPAL (2019).

Na Tabela 8 o indicador está diretamente relacionado com o direito à educação, porquanto os resultados indicam os anos médios de estudo da população urbana economicamente ativa, com 15 anos de idade ou mais, no ano de 2018, em 13 países pesquisados.

Os resultados possuem um certo padrão, sendo que o Chile e o Panamá apresentam melhores resultados que os demais países. Ressalte-se que o Chile não teve o valor do respectivo indicador divulgado em 2018, motivo pelo qual se optou por trazer para a comparação seu resultado de 2017, ano mais recente disponível à época da coleta dos dados.

Interessante observar que os melhores resultados são de países em que não se admite a recondução consecutiva ou em que não houve a ocorrência de reeleição. Especialmente, registre-se que no Panamá não houve nos últimos 20 anos ocorrência de reeleição, e conforme Tabela 2, pode ser considerado um dos modelos mais restritivos quanto à reeleição.

**Tabela 8 – Taxa de média de anos de estudo da população urbana.**

Países	Uruguai	Costa Rica	Chile	Trinidad Tobago	Colômbia	Panamá	Argentina	Suriname	Jamaica	Brasil
Anos	10,4	10	12,3*	N/C	10,3	12,1	11,6	N/C	N/C	10,9
Classificação	9º	13º	1º	-	11º	1º	2º	-	-	5º

Fonte: CEPALSTAT - Bases de dados e publicações estatísticas da CEPAL (2019).

Na Tabela 9 estão apresentados os resultados referentes à taxa de analfabetismo da população urbana com mais de 15 anos de idade em 12 países no ano de 2018. Dentre os países que compõem a análise, quatro deles não tiveram dados disponibilizados na referida pesquisa, e dois deles (Costa Rica e Chile) apresentaram dados de 2017, referentes ao censo mais recente realizado. O indicador representa, em percentual, a proporção da população que respondeu negativamente ao questionamento, “sabe ler e escrever?”. Assim, quanto menor o indicador, melhor pode ser considerado o nível do país em relação à educação.

Em geral os países apresentaram indicadores abaixo de 3%, com exceção do Brasil e da Colômbia, que coincidentemente são os únicos países da relação que tiveram no período de 20 anos, conforme Tabela 2, duas reeleições consecutivas.

**Tabela 9 – Taxa de analfabetismo da população urbana com mais de 15 anos.**

Países	Uruguai	Costa Rica	Chile	Trinidad Tobago	Colômbia	Panamá	Argentina	Suriname	Jamaica	Brasil
%	1,2	2,1*	2,9*	N/C	3,2	N/C	1,00	N/C	N/C	5,2
Classificação	2º	3º	4º	-	4º	-	1º	-	-	9º

Fonte: CEPALSTAT - Bases de dados e publicações estatísticas da CEPAL (2019).

Na Tabela 10 estão apresentados os resultados referentes ao percentual médio da população da área urbana enquadrada abaixo da linha de pobreza em 16 países, no ano de 2018. Três países que compõem a análise não tiveram indicadores divulgados e para um país (Chile) foram utilizados os resultados do censo realizado em 2017.

O cálculo realizado pela CEPAL utiliza o método "custo das necessidades básicas", no qual são comparados os valores da renda *per capita* média das pessoas de uma família e os referidos custos de uma cesta “teórica” das necessidades básicas, corrigidas à moeda de cada país. Desse modo, quando a renda é inferior ao custo dessa cesta, então essa pessoa estaria abaixo da linha da pobreza. Quanto menor o percentual da população abaixo da linha de pobreza, melhor seria a situação geral de atendimento

às necessidades básicas da população de um determinado país e, segundo o objetivo deste trabalho, melhor seria o nível democrático deste país.

Com relação ao aspecto eleitoral, novamente, os melhores resultados são observados em países que não admitem a reeleição consecutiva, seguidos por aqueles que mesmo admitindo a reeleição consecutiva tiveram poucas ocorrências do fenômeno no período.

**Tabela 10 – População abaixo da linha de pobreza.**

Países	Urugua i	Cost a Rica	Chile	Trinida d Tobago	Colômbi a	Panam á	Argentín a	Surinam e	Jamaic a	Brasi l
%	3	13,8	10,9*	N/C	26	7,2	24,4	N/C	N/C	17,4
Classificação	1°	4°	3°	-	7°	2°	6°	-	-	5°

Fonte: CEPALSTAT - Bases de dados e publicações estatísticas da CEPAL (2019).

Na Tabela 11 o indicador pode ser relacionado com a efetivação dos direitos sociais à saúde, ao saneamento básico e a habitação, pois mede o percentual de residências familiares urbanas com disponibilidade de serviços básicos de fornecimento de água, no ano de 2018.

Apesar de a pesquisa ter contado com 14 países, quatro daqueles que compõem a presente análise não tiveram resultados divulgados. Nesse indicador, quanto maior o percentual apresentado, melhor será a classificação do país e melhor será o nível de efetividade em relação à disponibilidade de água em residências daquele país.

Com exceção da Argentina, que ocupa o primeiro lugar nessa classificação e é uma democracia que permite a recondução consecutiva do chefe do poder executivo, as melhores posições nesse indicador são ocupadas pelos países que não permitem a reeleição de maneira consecutiva.

**Tabela 11 – Taxa de domicílios com fornecimento de serviço de água.**

Países	Urugua i	Cost a Rica	Chile	Trinida d Tobago	Colômbi a	Panam á	Argentín a	Surinam e	Jamaic a	Brasi l
%	98,2	99,6	99,6	N/C	95,1	N/C	99,8	N/C	N/C	93,1
Classificação	4°	3°	2°	-	6°	-	1°	-	-	8°

Fonte: CEPALSTAT - Bases de dados e publicações estatísticas da CEPAL (2019).

Na Tabela 12 estão apresentados os resultados dos países quanto à distribuição de renda, para isso, utilizou-se do índice de Gini urbano, disponível para 13 países, no ano de 2017. Tal medida é relevante para o presente estudo, uma vez que se propõe a demonstrar a taxa de desigualdade de uma sociedade, sob a ótica da concentração de renda. A medida é apresentada em indicador unitário de varia de 0,00 até 1,00.

Os resultados devem ser interpretados como sendo maior a concentração de renda de um país, quando seu índice de Gini mais se aproximar de 1,00. Logo, quanto

menor o índice, ou mais próximo de zero, menor a concentração de renda de um país e, pelo menos sob o aspecto da renda, menor a desigualdade.

Apenas o Brasil apresentou índice superior a 0,5, o que demonstra ainda um alto nível de concentração de renda e, por conseguinte, de desigualdade. Os melhores resultados foram do Uruguai e da Argentina, que mantiveram o indicador abaixo de 0,4.

Se avaliados os aspectos referentes à reeleição, os piores resultados foram experimentados pelos países que, além de admitirem o instituto da reeleição consecutiva, também tiveram a ocorrência da reeleição duas vezes no último período de 20 anos.

**Tabela 12 – Índice de Gini – Concentração de renda.**

Países	Uruguai	Costa Rica	Chile	Trinidad e Tobago	Colômbia	Panamá	Argentina	Suriname	Jamaica	Brasil
Gini	0,392	0,483	0,451	N/C	0,493	0,466	0,388	N/C	N/C	0,526
Classificação	3º	11º	8º	-	12º	9º	2º	-	-	13º

Fonte: CEPALSTAT - Bases de dados e publicações estatísticas da CEPAL (2019).

Na Tabela 13 são apresentados os resultados da pesquisa realizada em 2018, com 24 países da América Latina e do Caribe, sobre a taxa média anual de desempregados. Apenas um dos países da análise não teve resultado divulgado pela referida pesquisa. O indicador mede o percentual da população economicamente ativa que estava procurando emprego no ano da pesquisa, seja pelo motivo de ser o primeiro emprego ou o retorno ao mercado de trabalho, após ser demitido. Assim, quanto menor a taxa de desemprego, pode-se inferir que o país apresenta um melhor quadro de efetivação de seus direitos sociais. Sob ótica da reeleição, os países do estudo que tiveram melhor classificação, quanto à taxa de desemprego, tiveram apenas uma reeleição ou nenhuma nos últimos anos.

**Tabela 13 – Taxa média de desemprego.**

Países	Uruguai	Costa Rica	Chile	Trinidad e Tobago	Colômbia	Panamá	Argentina	Suriname	Jamaica	Brasil
%	8,33	10,26	6,97	3,80	9,09	4,92	9,22	N/C	5,56	12,26
Classificação	16º	21º	15º	6º	17º	8º	18º	-	10º	23º

Fonte: CEPALSTAT - Bases de dados e publicações estatísticas da CEPAL (2019).

Na Tabela 14 estão apresentados os resultados do indicador que mais se relaciona com a efetivação do direito social à segurança, pois mensura o percentual médio de confiança da população na polícia. O índice foi formado a partir do questionamento à população de 18 países, no ano de 2016, sobre “confiar ou não na polícia e nas forças de segurança pública”. Quanto maior o resultado do indicador, maior a sensação de segurança percebida pela população de determinado país e, conseqüentemente, melhor é a classificação do país quanto ao nível de efetivação do direito à segurança.

Novamente, observa-se que as melhores classificações dos países podem estar associadas ao modelo e a ocorrência da reeleição nessas democracias.

**Tabela 14 – Taxa de confiança da população na polícia.**

Países	Urugua i	Cost a Rica	Chile	Trinida d Tobago	Colômbi a	Panam á	Argentin a	Surinam e	Jamaic a	Brasi l
%	62	39	64	N/C	41	46	32	N/C	N/C	40
Classificação	3°	8°	1°	-	6°	4°	13°	-	-	7°

Fonte: CEPALSTAT - Bases de dados e publicações estatísticas da CEPAL (2019).

A consolidação dos resultados referente a classificação dos países analisados, para cada um dos indicadores de direitos sociais examinados, está descrita na Tabela 15. Foi apurada ainda a média das classificações dos países, sendo possível, dessa maneira, avaliar em um contexto mais amplo quais as posições médias que cada democracia ocupa quando estão sendo avaliadas sob a ótica da efetivação de direitos sociais.

**Tabela 15 – Classificação média dos países em relação aos indicadores sociais.**

Indicadores/ (Tabelas)	Urugua i	Cost a Rica	Chil e	Trinida d Tobago	Colômbi a	Panam á	Argentin a	Surinam e	Jamaic a	Brasi l
Internet (3)	4°	3°	1°	-	8°	6°	2°	-	-	5°
Desnutrição (4)	1°	9°	4°	10°	8°	21°	7°	17°	15°	1°
Anos de vida (5)	11°	4°	5°	29°	12°	10°	15°	35°	23°	19°
Mortalidade (6)	3°	6°	4°	25°	12°	16°	7°	22°	23°	15°
Médicos (7)	2°	6°	8°	4°	11°	-	3°	15°	14°	10°
Escolaridade (8)	9°	13°	1°	-	11°	1°	2°	-	-	5°
Analfabetismo (9)	2°	3°	4°	-	4°	-	1°	-	-	9°
Pobreza (10)	1°	4°	3°	-	7°	2°	6°	-	-	5°
Habitação (11)	4°	3°	2°	-	6°	-	1°	-	-	8°
Índice de Gini (12)	3°	11°	8°	-	12°	9°	2°	-	-	13°
Desemprego (13)	16°	21°	15°	6°	17°	8°	18°	-	10°	23°
Segurança (14)	3°	8°	1°	-	6°	4°	13°	-	-	7°
Média	5°	7,6°	4,7°	14,8°	9,5°	8,6	6,4°	22,3°	17°	10°

Fonte: elaboração própria.

A seguir, na Tabela 16, os países estão apresentados em ordem crescente, segundo a média das classificações que obtiveram nos indicadores sociais pesquisados.

Importa destacar que, em geral, os países se mantiveram entre os dez primeiros classificados, tanto no índice democrático, como nas médias dos indicadores sociais.

O Brasil obteve como média de classificação nos indicadores sociais a 10ª colocação, exatamente a mesma colocação obtida no índice democrático de 2019 (Tabelas 1 e 2). Os primeiros colocados se mantiveram praticamente os mesmos, alternando entre Chile e Uruguai e a Argentina que apareceu à frente da Costa Rica. Entretanto, alguns países como Trinidad e Tobago, Jamaica e Suriname, não mantiveram suas classificações nos indicadores sociais equivalentes às classificações obtidas no índice democrático de 2019.

**Tabela 16 - Classificação conforme média dos indicadores sociais.**

Posição	País	Classificação média com base nos indicadores sociais	Classificação índice democrático The Economist	Aspecto da reeleição local
1º	Chile	4,7º	3º	Não permite recondução consecutiva
2º	Uruguai	5º	1º	Não permite recondução consecutiva
3º	Argentina	6,4º	7º	Permite recondução consecutiva
4º	Costa Rica	7,6º	2º	Não permite recondução consecutiva
5º	Panamá	8,6º	6º	Não permite recondução consecutiva
6º	Colômbia	9,5º	5º	Permite* recondução consecutiva
7º	Brasil	10º	10º	Permite recondução consecutiva
8º	Trinidad Tobago	14,8º	4º	Permite recondução consecutiva
9º	Jamaica	17º	9º	Não se aplica - monarquia
10º	Suriname	22,3º	8º	Permite recondução consecutiva

Fonte: elaboração própria.

Assim, conforme a nova classificação obtida para cada país a partir dos indicadores sociais, observa-se, na Tabela 16, que em 4 (quatro) dos 5 (cinco) primeiros colocados não há permissão constitucional para a recondução consecutiva, enquanto em todos os 5 (cinco) últimos colocados não existem restrições constitucionais quanto à reeleição consecutiva.

## CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, e com base nas referências teóricas trazidas na discussão deste trabalho, percebe-se que a democracia vai além de conceitos restritos e dogmas que vêm sendo repetidos ao longo dos anos. A democracia é, sim, o poder ao povo, mas

é também uma soma de valores da sociedade organizada que visam a garantir a liberdade e a igualdade.

Nesse sentido, dentro do que se convencionou chamar de democracia representativa, observou-se que vários fatores podem influenciar o nível de maturidade democrática de um país, como a forma de exercício de poder, os ciclos e os prazos dos mandatos dos governantes, o grau de liberdade dos cidadãos e de suas instituições, bem como o empenho do Estado na efetivação dos direitos sociais fundamentais.

Quanto ao instituto da reeleição, o trabalho permitiu identificar que são vários os modelos previstos nas constituições dos países da América Latina. Alguns países adotam a restrição total, enquanto outros países permitem que seus presidentes se reelejem de forma ilimitada, se perpetuando no poder.

O estudo permitiu verificar também que existem correntes que defendem a possibilidade de reeleição como pressuposto à continuidade administrativa, e, portanto, seria essencial para que os governantes pudessem, em tempo hábil, melhor desenvolver políticas públicas e efetivar os direitos sociais, aprimorando assim a qualidade democrática do país.

Por outro lado, alguns argumentam que a possibilidade jurídica de reeleição enviesa o exercício do mandato e da representação política, que é exercida pelos governantes, de modo que alguns presidentes poderiam ficar mais preocupados em realizar uma gestão que lhes garantisse a possibilidade de permanecer no poder ao invés de efetivamente governar e realizar as políticas públicas que pudessem aprimorar o nível democrático da sociedade. Nesse sentido, os defensores dessa corrente afirmam que a alternância de poder é mais salutar para a construção da democracia que o próprio continuísmo administrativo.

A primeira conclusão do trabalho, analisando-se os resultados eleitorais dos últimos 20 (vinte) anos nos países que compõem o estudo, é de que, independentemente do modelo de restrição à reeleição existente nos países, em quase todos Estados foi possível observar pelo menos um caso de reeleição. Com isso, pode-se concluir que a materialização da reeleição é uma realidade e que, ao menos que exista uma restrição expressa nas constituições, o fenômeno da reeleição ocorrerá em algum momento.

Quando analisados os resultados do índice de democracia, comparados com as regras de restrição à reeleição e a ocorrência da reeleição nos últimos 20 anos, concluiu-se que os países que ostentam o nível de democracia plena, os três primeiros na classificação adotam modelos que vedam a reeleição consecutiva, isto é, sugere-se que ao menos para o índice de democracia importa mais que exista alternância de poder que o continuísmo administrativo.

Sob a perspectiva dos resultados dos indicadores sociais que visam a quantificar a efetivação dos direitos sociais, é possível concluir de forma semelhante, pois os países que ostentam os melhores resultados vedam a possibilidade de reeleição com mandatos consecutivos, não sendo muito relevante, novamente, a restrição quanto à quantidade de mandatos possíveis.



Com essas conclusões é possível responder ao problema de pesquisa no sentido de que a mera possibilidade jurídica de reeleição não aparenta influenciar a democracia ou a efetivação dos direitos sociais. Contudo, o modelo jurídico adotado para se viabilizar a reeleição apresenta fortes indícios de ser capaz de influenciar os níveis de democracia de uma sociedade, bem como a efetivação de seus direitos sociais, considerando indicadores sociais como parâmetros para essa mensuração.

Os países que vedam a reeleição consecutiva ostentam melhores níveis de democracia e melhores indicadores sociais. Assim, confirma-se a hipótese de que a alternância de poder é mais benéfica ao processo democrático, haja vista que a restrição jurídico-constitucional para que o presidente se candidate nas eleições seguintes sugere impulsioná-lo a fazer uma boa gestão no mandato, sem que se criem expectativas para uma recondução no período imediatamente seguinte.

Apresenta-se, complementarmente neste trabalho, como proposição que, a fim de se alcançarem melhores níveis democráticos e, conseqüentemente, maior efetivação dos direitos sociais, os países que adotam o sistema presidencialista não necessitam vedar completamente a possibilidade de reeleição, porém, tão somente, instituir cláusulas que inviabilizem a recondução consecutiva de seus presidentes, impondo-lhes a necessária alternância de poder. Dessa forma, ao executarem uma boa gestão, poderão se candidatar novamente ao cargo, após ficarem fora do poder por pelo menos um mandato.

Como recomendações finais, sugere-se que futuras pesquisas ampliem a base de países avaliados e sejam comparadas outras fontes de informações que podem também atribuir qualidade às democracias, como aquelas relacionados a liberdades individuais. Outra sugestão é que sejam avaliados como evoluem os indicadores sociais ao longo do tempo, a fim de se estabelecer uma análise comparativa relativizada, isto é, avaliar se a melhoria no índice de democracia ao longo dos anos foi acompanhada pela melhoria nos indicadores sociais no mesmo período e se houve reeleição ou outros fatores relevantes no processo eleitoral dos países.

## REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Constitucion Nacional Argentina**. Disponível em: <https://www.casarsada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 8ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 15 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CAREY, John M. "The Reelection Debate in Latin America." **Latin American Politics and Society**, vol. 45, no. 1, 2003, pp. 119–133. JSTOR, [www.jstor.org/stable/3177065](http://www.jstor.org/stable/3177065). Acesso em: 18 de jun. 2020.

CHILE. **Constitución Política de la República de Chile**. Disponível em: [https://www.camara.cl/camara/doc/leyes\\_normas/constitucion\\_politica.pdf](https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf)

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Bases de dados e publicações estatísticas - CEPALSTAT**. Disponível em: [https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e). Acesso em: 19 de mar. 2020.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro - Coleção Constitucionalismo Brasileiro**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 9788530983048. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530983048/>. Acesso em: 05 May 2020

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2019.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito eleitoral**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2018.

HINCAPIÉ, Hernán Darío Martínez.; LÓPEZ, Gregory Morelo. Los derechos sociales como herramienta para la consolidación de la democracia. **Revista de Derecho Público**, Bogotá, n. 34, p. 1–17, 2015. DOI 10.15425/redepub.34.2015.02. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=afh&AN=108372212&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 14 maio. 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 7ª Edição, Editora Atlas, São Paulo, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MENEGUIN, Fernando Boarato.; BUGARIN, Mauricio Soares. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. **Economia Aplicada**: Vol. 5, nº 3, 15. 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33ª edição. São Paulo: Atlas, 2017.

\_\_\_\_\_. **Presidencialismo**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2013.

NORDHAUS, William Dawbney. The political business cycle. **Review of Economic Studies**, nº 42, p. 169-190, 1975.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Viena, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos**. Assembleia Geral de 16 de dezembro de 1966.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Constitución de la República del Ecuador.** Disponível em: [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)

\_\_\_\_\_. **The Constitution of the Republic of Suriname.** Disponível em: [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_sur\\_const.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_sur_const.pdf)

POLITICAL DATABASE OF AMERICAS. **Constitución Política de la República de Panamá.** Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/vigente.pdf>

\_\_\_\_\_. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.** Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/vigente.html>

RIBEIRO FILHO, Antônio Daniel. **Os efeitos do período de transição governamental nas contas públicas: uma análise em municípios, estados e união.** 2011. 213 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília/UFPB/UFRN, Brasília, 2011.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda Constitucional** - Atividade Legislativa. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/pec>. Acesso em: 10 de set. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 34ª edição - São Paulo: Malheiros. 2010.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** 17ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

THE ECONOMIST. **Democracy Index 2019:** A year of democratic setbacks and popular protest. 2019. Disponível em: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>. Acesso em: 19 de mar. 2020.

URUGUAI. **Constitución de la República.** Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

ZANETI, Hermes. **Democracia: a grande revolução.** Brasília: Editora UnB, 1996.

ZANETI, Izabel Cristina.; CAMPOS, Francisco.; SILVA, Sandro. Desenvolvimento Sustentável e Democracia: a aplicação da PNRS, na microrregião de Ceres, Goiás. **A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas da pesquisa,** Curitiba, V. 4, n. 20, p. 431-449, 2019.

# **GERRYMANDERING À BRASILEIRA? FATORES DE RISCO NA DELIMITAÇÃO TERRITORIAL DE EVENTUAL SISTEMA DISTRITAL MISTO**

## *GERRYMANDERING BRAZILIAN STYLE? DISTRICTS DESIGN RISKS IN AN EVENTUAL MIXED ELECTORAL SYSTEM*

Raphael Ramos Monteiro de Souza<sup>107</sup>

### **RESUMO**

O artigo tem por objetivo investigar os riscos associados a eventual adoção do sistema distrital misto no Brasil, em especial, no tocante à manipulação territorial tendenciosa na definição dos distritos – fenômeno que, no cenário estadunidense, ficou conhecido por *gerrymandering*. Para tanto, analisa o debate em torno da adoção do modelo que mescla características majoritárias e proporcionais. Na sequência, sob a ótica dos principais projetos de reforma eleitoral em trâmite no Congresso Nacional, suscita variáveis que exigem atenção em face dos efeitos negativos indesejados que a divisão territorial pode resultar – a exemplo do aspecto institucional, populacional, temporal e geográfico. Conclui-se que, ainda que complexa, a transição do sistema distrital misto pode ser uma alternativa interessante para o país. Contudo, seus benefícios exigem medidas de cautela, em boa parte contempladas pelos projetos, a fim de que não haja riscos de efeitos indesejados para o regime democrático-representativo.

**Palavras-chave:** Reforma Eleitoral. Sistema distrital misto. Delimitação Territorial. *Gerrymandering*. Fatores de Risco.

### **ABSTRACT**

The aim of this paper is to examine the risks related to an eventual adoption of mixed electoral system in Brazil, especially concerning territorial malapportionment on designing districts – phenomena originated in the United States and known as *gerrymandering*. In this vein, it first analyses the debate regarding the model that gathers majority and proportional features. Subsequently, in the light of the main electoral reform bills discussed in the Brazilian Congress, it emphasises points that entail special attention in order to avoid unintended consequences caused by territorial delimitation – such as institutional, demographic, temporal and geographic issues. In conclusion, it argues that, despite its complexity, a change to a mixed electoral system could be an interesting option to Brazil. However, its upsides demand caution measures, in some extent considered by the bills, for the purpose of avoiding collateral misrepresentation to democratic regime.

**Keywords:** Electoral Reform. Mixed system. District Design. *Gerrymandering*. Risk factors.

---

<sup>107</sup> Doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (IPOL/UnB); Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/FND/UFRJ); Especialista em Direito Público pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP/DF) e em Direito Constitucional pela Universidade de Salamanca (USAL). Advogado da União.

## 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<sup>108</sup>; em 2017, vedando-se as coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabelecendo normas sobre acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito, mediante cláusula de desempenho progressiva que reduza a fragmentação partidária<sup>109</sup>; e, por fim, em 2019, foram modificadas condições de utilização do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do Fundo Partidário, além de flexibilizadas as regras das prestações de contas eleitorais e para doações por pessoas físicas<sup>110</sup>.

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 do presente artigo é saber que espécies de riscos a adoção de 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 (*salamender*), considerando a peculiar forma da

---

<sup>108</sup> A Lei n. 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, tamanho da publicidade permitida apenas até meio metro quadrado (art. 37); limitação à exposição de apoiadores e atores e vedação à utilização de montagens, trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos (art. 54).

<sup>109</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional n° 97, de 4 de outubro de 2017*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm)> . Acesso em 30 nov. 2019. No que diz respeito à cláusula de barreira, fixou-se percentuais progressivos de performance, até que nas eleições de 2030 serão exigidos, alternativamente, “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 II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação”.

<sup>110</sup> BRASIL. *Lei n 13.877, de 27 de setembro de 2019; Lei n. 13.878/2019, de 3 de outubro de 2019*. Altera a Lei n° 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de estabelecer os limites de gastos de campanha para as eleições municipais. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13877.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13877.htm)> . Acesso em 25.jan.2020

divisão daquele distrito, que concentrava seus votos e diluía o de seus oponentes (SARTORI, 2005, p. 35-36). Confirma-se a imagem que se tornou ilustrativa do fenômeno<sup>111</sup>:



Figura 1 - mapa

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, o 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, o artigo suscita as principais variáveis que exigem atenção em face dos efeitos negativos indesejados (*unintended consequences*) que a divisão territorial dos distritos pode resultar, a depender de aspectos como a instituição responsável pelo desenho nacional ou subnacional, ao lado dos fatores populacional, temporal e especialmente geográfico. Tudo isso, inclusive, 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, p. 7), elemento que confere nova dimensão ao conceito de curral eleitoral.

Conclui-se que, ainda que complexa, a transição do sistema distrital misto pode ser uma alternativa interessante para o caso brasileiro. Contudo, seus alardeados benefícios exigem medidas de cautela associadas, a fim de se minimizar riscos de efeitos prejudiciais sob a ótica da democracia representativa.

<sup>111</sup> Disponível em < <https://www.brennancenter.org/sites/default/files/styles/700x400/public/blog/The%20Gerrymander%20Final.jpg?itok=4GLBE6gk>>. Acesso em 30 jan. 2020.

## 1 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 definição 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 (REYNALDS et al, 2003, p.7; GSCHWEND, 2009, p. 289 e 305). Ao mesmo tempo, busca 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, p. 118). Sistemas que optam pela lógica proporcional, por sua vez, tendem a ampliar o aproveitamento de votos, favorecendo 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 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, p. 51). No limite, aliás, tal fórmula majoritária para o legislativo seria a única configuração compatível com eventual implementação do *recall* de mandatos, a partir do voto revocatório, em que pese a discussão relevante quanto à estabilidade institucional, mas que desborda ao objeto do presente trabalho (SOUZA; VIEIRA, 2014, p. 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, p. 32). Isso é, pela combinação de traços do majoritário com o do proporcional, com destaque, nesse particular, para os modelos do México, Nova Zelândia e Alemanha, que preveem dois votos: um no partido e outro do candidato do distrito. Verifica-se, inclusive, uma tendência de ampliação na utilização desse modelo híbrido, justamente na tentativa de se potencializar as virtudes de cada abordagem, o que não seria possível sob a rigidez de um dos sistemas (LANCELOT, BROQUET, 2003, p. 8).

Entre os mistos, vale ressaltar a classificação que, de um lado, subdivide-os 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, Japão e Tailândia (REYNALDS, 105).

Atualmente, o Brasil, por sua vez, adota o modelo proporcional puro para as eleições da Câmara dos Deputados<sup>112</sup>, Assembleias Legislativas e Câmara dos Vereadores, sob a fórmula do quociente eleitoral<sup>113</sup>. Entre as críticas que tal sistema enfrenta estão o alto custo das campanhas, uma vez que os candidatos precisam percorrer áreas extensas, a dificuldade de compreensão para a 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 representados (FRANKLIN; SOROKA; WLEZIEN, 2014, p. 391). É dizer, o instrumento pelo qual o cidadão irá conceder, renovar ou revogar a autorização para aquele parlamentar atuar em seu nome. Sob o viés da responsabilidade, ademais, será o momento de punir ou premiar o representante.

Todavia, a partir 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, p. 261), tal processo ganha dimensões muito mais amplas e profundas, que atravessam (ou deveriam) 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 para o desenrolar pleno da retroalimentação representativa (FRANKLIN; SOROKA; WLEZIEN, 2014, p. 390-391).

Interessante notar que a tentativa de introdução do elemento distrital no voto brasileiro não se configura movimento inédito. Conforme recorda Fleischer (1984, p. 150), ainda durante o regime militar, após uma primeira cogitação durante o Governo Castello Branco em 1965, que não prosperou, em 1982 foi editada Emenda Constitucional n. 22. Nessa restara 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”.

A rigor, a redação adotada seria fruto de equívoco, uma vez que a inicialmente pensada seria o sistema *eleitoral* misto, na linha do modelo alemão, e não do sistema distrital (*idem*). Na concepção de Ferreira Filho (1983, p. 53), 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

---

<sup>112</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República: 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.

<sup>113</sup> BRASIL. Lei n. 4.737, 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral: 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. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm) > . Acesso em 18. jan. 2020.



oposicionista Movimento Democrático Brasileiro – MDB apresentava viés de crescimento eleitoral e, à luz da visão do governo daquele período, precisava ser estancado (FLEISCHER, 1984, p. 151).

Nesse contexto, Fleischer e Ribeiro (1983, p. 231), este à época diretor de desenvolvimento de sistemas do Senado Federal, relatam em 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 aos do partido da situação, a Aliança Renovadora Nacional – ARENA, uma vez que mais competitivos dentro da distribuição de votos nos municípios maiores<sup>114</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 com mandato (FLEISCHER, 1984, p. 149). Nessa mirada pragmática, a propósito, não se pode desconsiderar estudo que, à luz das votações obtidas na atual legislatura (2019-2022), 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 distrital não só não foi adiante como, com o advento da Emenda Constitucional n. 25, de 1985, tal previsão foi abandonada a partir da revogação do dispositivo do parágrafo único do art. 148, mantendo-se apenas a previsão de que “partidos políticos terão representação proporcional, total ou parcial, na forma que a lei estabelecer. sistema proporcional”. Agora, mais de três décadas depois, o debate foi finalmente retomado no âmbito legislativo, com o avanço dos projetos de lei a seguir destacados.

## **2 OS PROJETOS DE LEI N. 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 originados do Projeto de Lei do Senado 86/2017 e Projeto de Lei do Senado 345/2017, de autoria do Senadores José Serra (PSDB/SP) e Eunício de Oliveira (MDB/CE), respectivamente<sup>115</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, Câmara dos Deputados, por pouco 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 a maior representatividade e aproximação com os eleitores, redução de custos de campanha e

---

<sup>114</sup> De acordo com o estudo realizado, concluiu-se que “dos 169 da ARENA que se candidataram às eleições de 1978 naqueles Estados, 78 (46,15%) seria 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, David Verge; RIBEIRO, Sérgio de Otero. *Op. cit.* p. 232.

<sup>115</sup> Na Câmara dos Deputados, autuados sob os números PL 9212/2017 e 9.213/2017 (Apensos 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)

ampliação da governabilidade. Vale ressaltar trecho ilustrativo do PLS 86/2017, em que resta clara a intenção de se 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 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.

Percebe-se, uma vez mais, assim como na proposta debatida no início da década de 80, como visto, que a inspiração remonta explicitamente ao sistema vigente na Alemanha:

(...) 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.

Assentadas tais premissas, vale notar o consenso obtido no tocante ao processo legislativo tanto no Congresso quanto em estudos do Tribunal Superior Eleitoral<sup>116</sup>, ou seja, quanto à desnecessidade de uma proposta de emenda constitucional para tratar do tema, fator que facilitaria a rápida tramitação. Assim, considerando que o sistema manteria seu caráter proporcional, bastariam como alterações ordinárias

---

<sup>116</sup> 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. Tribunal Superior Eleitoral. Contribuição para o debate acerca da reforma do sistema eleitoral brasileiro: o sistema distrital misto como alternativa a ser testada. *Relatório do Grupo de Trabalho Instituído pela Portaria TSE nº 114/2019*. Brasília : TSE, 2019, p. 15. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticiastse/arquivos/reforma-do-sistema-eleitoral>>. Acesso em 24.nov.2019.

tanto no Código Eleitoral (Lei Federal n. 4.717, de 1965) como na Lei Geral das Eleições (Lei Federal n. 9.504, de 1997). E assim foi proposto.

A partir da introdução do voto duplo<sup>117</sup>, no candidato do distrito e no partido, de acordo com a lista apresentada, o número de cadeiras atribuídas é igualmente de 50% tanto para o voto distrital como no proporcional. Esse percentual costuma variar em cada país<sup>118</sup>, embora na Alemanha também sejam frações idênticas, ainda que com a possibilidade de vagas proporcionais adicionais para o caso de agremiação que receba número de votos distritais acima da cota apurada (CINTRA, 2008, p. 10). Inclusive, esta hipótese de vaga excedente é a principal distinção entre o texto do projeto do Senador Eunício Oliveira, que prevê tal fórmula<sup>119</sup>, e o de autoria do Senador José Serra. De todo modo, tais modificações, 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.

### 3 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 ordem a, por exemplo, prejudicar determinada facção política ou etnia, no fenômeno que no cenário estadunidense ficou conhecido por *gerrymandering*.

Assim, tendo em vista o desenho 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 que compactem (*packing*) votos, de modo a reduzir as chances de opositores e maximizar as cadeiras da determinado segmento político.

---

<sup>117</sup> 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”

<sup>118</sup> No México, por exemplo essa relação é de 60/40, enquanto que na Nova Zelândia é de 54/46. Cf. REYNALDS, Andrew et al. *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*. 3. ed. Stockholm: IDEA/México: IFE, 2003, p. 106.

<sup>119</sup> Nos termos do Art. 105-B, §2º, a ser introduzido no Código Eleitoral: “Seção II Da Distribuição dos Lugares aos Candidatos - Art. 105-B. Considerados exclusivamente os votos partidários, o total de lugares destinados a cada partido será calculado com base no princípio da proporcionalidade.

§ 1º Deduzidos do total de lugares destinados a cada partido os representantes eleitos nos distritos, os demais lugares serão preenchidos pelos candidatos apresentados nas listas partidárias, segundo a ordem da lista.

§ 2º Na hipótese de o número de representantes eleitos pelo partido nos distritos ser superior ao número definido pelo princípio da proporcionalidade, a diferença será acrescida ao número total de Deputados”

Na casuística estadunidense, colhe-se série de situações em que tal problemática foi constatada, seja em termos de ocasionar distorções políticas-partidárias ou até mesmo raciais, de modo a prejudicar a cláusula eleitoral de igualdade na representação entre os cidadãos. Recentemente, aliás, a Suprema Corte dos EUA voltou a se debruçar no tema em caso da Carolina do Norte -- Caso *Rucho et al. v. Common Cause et al.* (ESTADOS UNIDOS, 2019a), 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, Virginia, Michigan e Alabama (LI et al, 2019).

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, 2019a, p. 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*" e (ESTADOS UNIDOS, 2019b). 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, p. 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, p. 1-5).

No caso brasileiro, por sua vez, para além da questão do favorecimento ou 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 em áreas dominadas pelo crime organizado ou paramilitares. A título de ilustração, no Estado do Rio de Janeiro, 637 locais de votação estão hoje sob a influência de tais organizações (OTAVIO; ARAUJO, 2018) e, em tese, poderiam ser objeto de delimitação direcionada.

Tal aspecto, a agravar 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, p. 51 e 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 Assembleia 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 apresentariam. A primeira, 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 face das denominadas capacidades institucionais (SUNSTEIN; VERMEULE, 2002, p. 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 rol de garantias soma-se à natureza de agência especializada mais indicada para executar a tarefa. Tal opção alinha-se, ainda, a soluções como a adotada no México, onde desde 2014 compete ao Instituto Nacional Eleitoral – INE<sup>120</sup>, responsável por toda a atuação regulatória exceto sanções, realizar a demarcação dos distritos.

A segunda dimensão, relativa aos parâmetros para definição dos distritos, apresenta uma série de possibilidades de prevenção de danos, no tocante ao *como* serão desenhados os distritos. Para tanto, devem ser considerados aspectos como: o tamanho médio dos distritos, com margem de ajuste; a necessária proporcionalidade populacional, ao lado da contiguidade territorial entre os mesmos, 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 – os distritos deverão ser geograficamente contíguos;
- III – a demarcação dos distritos deve tanto quanto possível observar os

<sup>120</sup> <https://www.ine.mx/sobre-el-ine/reforma-constitucional-2014/>

limites de mesorregiões, microrregiões, municípios, distritos municipais e regiões administrativas.

No tocante ao percentual de diferença entre distritos, o Grupo de Trabalho instituído pelo Tribunal Superior Eleitoral sugeriu regra de 5%, excepcionalmente admitida a variação de 10% em circunstâncias geográficas ou demográficas justificadas (BRASIL, 2019, p. 10). Além disso, outro ponto interessante sugerido foi prazo para a definição dos distritos. Isto é, por analogia à regra da anualidade, “a divisão das unidades da Federação em distritos deve ocorrer com antecedência mínima de um ano das eleições”.

Assim como a demarcação, por sua vez, não só deveria utilizar os dados de repositórios oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE como “deveria 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”. Trata-se de elemento participativo e de controle relevante a ser considerado e que, inclusive, está em harmonia com o mencionado projeto “antigerrymandering” dos Estados Unidos, o qual prevê reuniões públicas e abertas a todo tipo de *input* por parte dos interessados (ESTADOS UNIDOS, 2019b, p. 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, 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, p. 28), algo que poderia ser cogitado em caso de cotas étnicas para populações indígenas, por exemplo.

## CONCLUSÃO

O trabalho analisou, primeiramente, o debate histórico em torno da adoção do sistema distrital no país e, diante das propostas de sistema mistos, a busca pelas virtudes às principais características 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, o artigo detalhou os contornos do fenômeno de direcionamento conhecido como *gerrymandering*. Isto, a depender de aspectos como a instituição responsável pelo desenho, nacional ou subnacional; ao lado de fatores como o populacional, o temporal e especialmente o geográfico. Tal debate foi colocado, inclusive, sob perspectiva da contemporânea problemática de crescentes localidades dominadas por organizações criminosas ou paramilitares no país, não raro, com projetos de poder ou ramificações políticas, a conferir nova dimensão ao conceito de curral eleitoral.

Conclui-se que, embora complexa, a transição do sistema distrital misto pode ser uma alternativa interessante para o caso brasileiro. Especialmente quando seus benefícios - consubstanciados na ampliação da representatividade, redução dos custos de campanhas, combinada com 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 para o 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, Talita. “79% dos brasileiros não lembram em quem votaram para o Congresso”. *Exame*. 18.nov.2018. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/brasil/79-dos-brasileiros-nao-lembram-em-quem-votaram-para-o-congresso/>>. Acesso em 30.nov.2019

BAMFORTH, Nicholas. “Accountability of and to Legislative”. In: BAMFORTH, Nicholas; LEYLAND, Peter. *Accountability in the Contemporary Constitution* (Ed.). Oxford : OUP, 2013, p. 259-288.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Contribuição para o debate acerca da reforma do sistema eleitoral brasileiro: o sistema distrital misto como alternativa a ser testada*. Relatório do Grupo de Trabalho Instituído pela Portaria TSE nº 114/2019. Brasília : TSE. 2019. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticiastse/arquivos/reforma-do-sistema-eleitoral>>. Acesso em 24.nov.2019.

CINTRA, Antonio Octávio. “O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro”. *Estudos da Consultoria Legislativa*. Brasília : Senado Federal. Jun.-2000.

CANO, Ignacio; IOOTY, Carolia. “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, 2008, p. 48-83.

DUARTE, Thais Lemos. “Facções criminais e milícias: aproximações e distanciamentos propostos pela literatura”. *BIB*, São Paulo : ANPOCS, n. 90, 2019, pp. 1-16.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. *Caso Rucho et al. v. Common Cause et al.* Decisão de 27 de junho de 2019. Disponível em <

[https://www.supremecourt.gov/opinions/18pdf/18-422\\_9o1l.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/18pdf/18-422_9o1l.pdf)>. Acesso em 30.nov.2019.

ESTADOS UNIDOS. Câmara dos Representantes. 116ª Legislatura. H.R. 130. Janeiro 2019. Disponível em < <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-116hr130ih/pdf/BILLS-116hr130ih.pdf>> Acesso em 30.nov. 2019.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. “A representação política e o sistema proporcional misto”. *Revista de Informação Legislativa*. V. 20, n. 78. Brasília : Senado Federal. Abr-Jun. 1983, p. 49-54.

FLEISCHER, David Verge; RIBEIRO, Sérgio de Otero. “Simulações de divisões distritais dos Estados brasileiros para as eleições federais de 1978”. *Revista de informação legislativa*. v. 20, n. 78. Brasília : Senado Federal. abr./jun. 1983, p. 205-232.

\_\_\_\_\_. “Voto distrital e os partidos políticos”. *Revista de informação legislativa*. v. 21, n. 82. Brasília : Senado Federal. abr./jun. 1984, p. 149-164.

FRANKLIN, Mark N.; SOROKA, Stuart; WLEZIEN, Christopher. “Elections”. In: BOVENS, Mark et al (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford : OUP, 2014, p. 389-404.

FUCS, José. “Como o voto distrital misto pode mudar as eleições no País”. *O Estado de S. Paulo*. 28. Set. 2019. Disponível em <<https://www.estadao.com.br/infograficos/politica,como-o-voto-distrital-misto-pode-mudar-as-eleicoes-no-pais,1039384>> . Acesso em 30. nov.2019.

GSCHWEND, Thomas. “District Magnitude and the Comparative Study of Strategic Voting”. In: KLINGEMANN, Hans-Dieter; MCALLISTER, Ian (Eds.) *The Comparative Study of Electoral Systems*. New York : Oxford Univ. Press. 2009, p. 289-310.

JOHNSTON, Ron. “Which map? Which government? malapportionment and gerrymandering”. *Government and opposition*, Vol. 50, No. 1, Cambridge : Cambridge Univ. Press. 2015, p. 1–23.

LANCELOT, Alain; BROQUET, Christophe. *Report on electoral systems overview of available solutions and selection criteria*. European Commission for Democracy Through Law. Venice : Council of Europe. 2003.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo : Companhia das Letras. 2012.

LI, Michael et al. “The State of Redistricting Litigation”. *Brennan Center for Justice*. Disponível em < <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/state-redistricting-litigation-november-13-2019>>. Acesso em 1. Dez. 2019.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge : Cambridge University Press. 1997.

MÉNY, Yves; SUREL, Yves. *Politique Comparée*. 7. ed. Paris : Montchrestien. 2004.



NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

\_\_\_\_\_. *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, 1999.

OTAVIO, Chico; ARAUJO, Vera. “No Rio, 12,8% dos pontos de votação estão em áreas dominadas por facções do tráfico e milicianos”. *O Globo*. Política. 12.ago.2018. Disponível em < <https://oglobo.globo.com/brasil/no-rio-128-dos-pontos-de-votacao-estao-em-areas-dominadas-por-faccoes-do-trafico-milicianos-22970967>>. Acesso em 02.dez.2019

PAL, Michael. “The fractured right to vote: democracy, Discretion, and designing electoral districts”. *McGill Law Journal — Revue de droit de McGill*. V. 61. 2015, p. 2-42.

PORTINARI, Natália. “Rodrigo Maia quer voto distrital misto nas eleições de 2020”. *O Globo*. Política. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/rodrigo-maia-quer-voto-distrital-misto-nas-eleicoes-de-2020-23890530>> . Acesso em 23.nov.2019

REYNALDS, Andrew et al. *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*. 3. ed. Stockholm: IDEA/México: IFE, 2003.

SARTORI, Giovanni. *Elementi di teoria política*. 3. Ed. Bologna : Il Mulino. 1995.

\_\_\_\_\_. *Ingeniería constitucional comparada*. Trad. Roberto Reyes. México, FCE. 2005.

SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de. VIEIRA, José Ribas. “Recall, democracia direta e estabilidade institucional”. *Revista de Informação Legislativa*. V. 51 Núm. 202. Brasília : Senado Federal. abr./jun. 2014, p. 43-57.

SUNSTEIN, Cass Robert; VERMEULE, Adrian. “Interpretations and Institutions”. *Michigan Law Review*. No. 101, 2002, p. 885-951.

# AS HIPÓTESES DE PERDA ANTECIPADA DO MANDATO PARLAMENTAR

## *THE CHANCES OF EARLY LOSS OF PARLIAMENTARY MANDATE*

Cláudia Vieira<sup>121</sup>

### RESUMO

O presente trabalho visa desenvolver as hipóteses da perda antecipada do mandato parlamentar, conforme o artigo 55 da Constituição Federal. A perda antecipada do mandato pode ser dividida em cassação e extinção, de acordo com o tipo de responsabilização. A metodologia utilizada neste trabalho foi a bibliográfica e o método é o dedutivo através de pesquisas realizadas em livros e artigos científicos publicados sobre a temática e a utilização de larga doutrina de autores clássicos sobre o tema. A conclusão assenta-se na importância do mandato parlamentar para a democracia brasileira e para a necessidade do mecanismo de controle trazido pela carta magna para aqueles casos em que o parlamentar deixa de fazer jus à confiança transmitida através do voto e da soberania popular.

**Palavras-chave:** Democracia. Perda de Mandato Parlamentar. Antecipada. Hipóteses.

### ABSTRACT

The present work aims to develop as hypotheses of the anticipated loss of the parliamentary mandate, according to article 55 of the Federal Constitution. The anticipated loss of the mandate can be divided into revocation and extinction, according to the type of liability. The methodology used in this work was bibliographic and the method is deductive through research carried out in books and articles published on the theme and the use of wide doctrine of classic authors on the subject. The conclusion is based on the importance of the parliamentary mandate for Brazilian democracy and the need for the control mechanism brought by the Magna Carta for cases in which the parliamentarian fails to live up to the trust transmitted through the vote and popular sovereignty

**Keywords:** Democracy. Loss of Parliamentary Mandate. Anticipated. Hypotheses

### INTRODUÇÃO

A democracia representativa, exercida por meio de representantes eleitos para exercerem o mandato parlamentar, se constitui através de um vínculo jurídico existente entre eleitor e eleito.

A perda antecipada do mandato parlamentar configura a quebra desse vínculo jurídico, sendo, na verdade, um mecanismo de exceção. A perda antecipada do mandato parlamentar deve sempre ser entendida como uma anormalidade no sistema político

---

<sup>121</sup> Especialista em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela EJEP/TRE-SP, Servidora do MPSP, Assessora Parlamentar na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e Membro Colaboradora da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SP.

vigente, já que implica uma “situação de impacto ao regime democrático, pois, nessa circunstância, ocorre o desfazimento da relação de representação política”.<sup>122</sup>

Teoricamente, na doutrina do estudo do direito estatal, existem três hipóteses para a perda do mandato parlamentar: a morte, a renúncia e a sanção. Trataremos brevemente sobre as duas primeiras hipóteses, dando destaque ao estudo da terceira, mais complexa e principal causa para a vacância do cargo.

Utiliza-se a expressão *perda de mandato* neste estudo com o escopo de fazer abranger todas as hipóteses de exaurimento do mandato parlamentar antes de ele findar-se automaticamente, por decurso de seu próprio prazo.<sup>123</sup>

O falecimento promove a vacância imediata do cargo. As previsões jurídicas de morte encontram-se no Código Civil Brasileiro, sendo prevista no artigo 6º a morte real, quando a existência da pessoa natural termina ou ela é tida juridicamente como ausente, e no artigo 7º a morte presumida, sem decretação de ausência, de quem estava em perigo de vida, se alguém, desaparecido em campanha ou feito prisioneiro, não for encontrado até dois anos após o término da guerra.<sup>124</sup>

A segunda hipótese para a perda do mandato parlamentar é a renúncia. Trata-se de ato voluntário e unilateral. Alega-se que a mesma liberdade de escolha do indivíduo que o faz optar por um cargo eletivo é a mesma que o autoriza a renunciar. No entanto, não se pode olvidar que o detentor de um mandato legislativo não atua somente em nome próprio mas sim em nome daquela população que representa e que carrega consigo parte da soberania do Estado. Uma parcela de seus direitos individuais é restringida ao assumir o encargo de um mandato parlamentar.

Há poucos regulamentos a respeito do instituto da renúncia parlamentar. Antes de seus efeitos serem incluídos no §4º da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº 6, o Congresso Nacional regulou a situação por meio do Decreto Legislativo nº 16, de 24 de março de 1994, que dizia:

Artigo 1º - A renúncia de parlamentar sujeito à investigação por qualquer órgão do Poder Legislativo, ou que tenha contra si procedimento já instaurado ou protocolado junto à Mesa da respectiva Casa, para apuração das faltas a que se referem os incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, fica sujeita à condição suspensiva, só produzindo efeitos se a decisão final não concluir pela perda do mandato.

Parágrafo único. Sendo a decisão final pela perda do mandato parlamentar, a declaração da renúncia será arquivada.

Nos termos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a comunicação da renúncia, com firma reconhecida, independe da aprovação do Senado, tornando-se irretratável e efetiva após sua publicação no Diário do Senado Federal, sendo lícita

---

<sup>122</sup>SOARES, Alessandro de Oliveira. *Do processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011, p.52

<sup>123</sup>CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*, São Paulo: Atlas, 2005, p.115

<sup>124</sup>BRASIL, *Código Civil*. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, publicado no DOU em 11.01.2002

também a renúncia feita oralmente em plenário, torna-se efetiva também após sua publicação nos canais oficiais.<sup>125</sup>

Na maioria das hipóteses previstas pelo texto constitucional, a perda do mandato é uma forma de sanção ao representante democraticamente eleito. Lembrando que a soberania da vontade popular cristalizada pelo voto, princípio cristalizado pela Constituição Federal de 1988, deve ser a linha mestra de atuação do Legislativo, que somente pode retirar o mandato outorgado ao parlamentar seguindo o rol taxativo de possibilidades listadas no artigo 55.

## 1 DA PERDA ANTECIPADA DO MANDATO COMO SANÇÃO.

A perda antecipada do mandato parlamentar como forma de medida punitiva possui natureza político-disciplinar, nunca podendo ser exarada por vontade própria do Executivo, em decisão monocrática, em respeito ao princípio da separação de poderes. O Poder Legislativo é o legitimado para decidir sobre a perda do mandato de um dos seus membros.

A exceção é expressa pelo texto constitucional em seu artigo 15, quando admite que os direitos políticos sejam perdidos ou suspensos em algumas poucas hipóteses<sup>126</sup>. Os direitos políticos – que são expressos em duas vertentes: a capacidade eleitoral ativa e capacidade eleitoral passiva - facultam ao cidadão votar e ser votado. Neste sentido, a definição dada por Pimenta Bueno é cristalina:

Os direitos políticos são prerrogativas, os atributos, faculdades ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou só indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos. São o *jus civitatis*, os direitos cívicos, que se referem ao poder público, que autorizam o cidadão ativo a participar na formação ou exercício da autoridade nacional, a exercer o direito de votante ou eleitor, os direitos de deputado ou senador, a ocupar cargos políticos, e a manifestar suas opiniões sobre o governo e o Estado<sup>127</sup>

Nessa hipótese, a legitimidade da decretação do fim do mandato parlamentar é transferida ao Poder Judiciário, momento em que a perda antecipada do mandato se dará pela decisão judicial, como na hipótese de extinção de mandato decretada pela Justiça Eleitoral (art. 55, V) e na suspensão ou perda dos direitos políticos (art. 55, IV) dos detentores de mandato parlamentar.<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup>BRASIL. Senado Federal. *Dá nova Redação ao Regimento Interno do Senado Federal*. Resolução do Senado Federal nº 93, de 1997, de 30 de setembro de 1997, publicado no DOU em 01.10.1997, p.21814, col 1, Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/563978>. Acessado em: 18 de julho de 2020.

<sup>126</sup>JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. *Perda de mandato parlamentar por força de condenação criminal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v.5, nº2, 2015, p. 8-14.

<sup>127</sup>PIMENTA, Bueno. José Antonio. *Direito público brasileiro e análise da constituição do império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958, p. 458

<sup>128</sup>CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*, cit, p.121

Sempre observando que a soberania da vontade popular, materializada através do voto e da escolha pela maioria daquele que o irá representar, deve ser preservada em sua máxima capacidade. A Constituição de 1988, em seu art. 55, enumera, em rol explícito e taxativo, as hipóteses para as perdas do status de representante político, adquirido após a diplomação do candidato. Traz o art. 55, da Constituição Federal, os seguintes termos:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º.

A leitura atenta desta norma constitucional traz à luz duas formas distintas de perda do mandato parlamentar: a cassação e a extinção. Enquanto aquela ocorre nas hipóteses em que o parlamentar comete falta funcional cuja sanção é a própria cassação, esta decorre de uma circunstância que torna a investidura no cargo inexistente.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup>BANDEIRA, Daniela Böck. MEGARÉ, Plínio. *Imunidades e garantias parlamentares*. Perda do mandato parlamentar diante da condenação criminal. RIL Brasília a.54, n. 216, out/dez 2017, p.67-85

Segundo Telma Lisowski, é possível distinguir a responsabilização do parlamentar, no tocante às perdas impostas pelo art. 55 do texto constitucional, de duas maneiras distintas: a responsabilização jurídica e a responsabilização política. Sobre o aspecto jurídico, destacamos que se trata de uma avaliação normativa do fato, usando critérios claros e objetivos, praticada por um órgão técnico e sua aplicação é quase imediata, decorrente do texto constitucional. Já sobre o aspecto político da responsabilização, este possui caráter subjetivo, o órgão aplicador possui natureza essencialmente política e sua aplicação não é imediata, passando pelo crivo da oportunidade e conveniência do colegiado julgador.<sup>130</sup>

Destacamos que, para os fins deste estudo, seguiremos a distinção entre cassação e extinção do mandato, como formas distintas de responsabilização do parlamentar, seguindo classificação de Lisowski apresentada acima.

A partir de agora nos atentaremos à letra da carta constitucional. Assim, de uma forma, por autorização do §2º, do art. 55, o constituinte originário nos possibilitou agrupar os casos previstos nos incisos I, II e VI como hipóteses de cassação, ou seja, a perda do mandato do parlamentar só se dará após a deliberação da respectiva casa legislativa, após oportunizado o devido processo legal e por aprovação de maioria absoluta<sup>131</sup>. Trata-se de uma responsabilização política, que tem como parâmetro de aplicação questões éticas e morais que ultrapassam os ditames da norma jurídica, cabendo um critério discricionário de aplicação. O juízo, aqui, não é jurídico, mas eminentemente político<sup>132</sup> e a decisão possuirá natureza constitutiva.

De outra forma, o §3º do mesmo art. 55, para as hipóteses dos incisos III e V, o enquadramento é de extinção do mandato parlamentar. Embora sem previsão expressa, o inciso IV também deve ser considerado hipótese de extinção do mandato já que o parlamentar, em nenhum desses casos, está submetido a julgamento advindo de seus pares, no entanto permanece assegurado o direito a ampla defesa. A responsabilização é derivada exclusivamente da aplicação de norma jurídica positivada, não cabe nenhum juízo de valoração do ato. Caberá à casa apenas constatar uma situação fática insuperável e que causará a perda antecipada da representação política, sendo que essa manifestação possuirá natureza declaratória. Em uma análise sobre a perda do mandato parlamentar, José Levi Mello do Amaral Júnior pontua:

Dito de outro modo: (i) no geral dos casos, em se tratando de suspensão dos direitos políticos, a perda do mandato é automática e será apenas declarada pela Mesa da Casa respectiva; (ii) porém, no caso de condenação criminal transitada em julgado – não obstante dela decorra suspensão dos direitos políticos – a perda do mandato fica

---

<sup>130</sup>LISOWSKI, Telma Rocha. *Perda de mandato parlamentar: sugestões de reforma do sistema brasileiro para aprimoramento da representação política*. Tese de Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2017, p-81

<sup>131</sup>SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 537

<sup>132</sup>BALBANI, Arthur Paku Ottolini. FONSECA, Lucca Lopes Monteiro da. *A perda de mandato parlamentar no direito constitucional brasileiro: tendências e desafios*. Revista da Fac. Dir. Univ. São Paulo, v.113, jan/dez 2018, p. 793-810

sujeita a uma decisão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.<sup>133</sup>

O estudo de cada uma das hipóteses previstas no art. 55 da Constituição Federal, divididas nas duas categorias distintas (cassação e extinção), separadas por meio dos critérios de responsabilização, passará a ser o objeto de nossa atenção.

## **2 AS HIPÓTESES DE CASSAÇÃO DO MANDATO PARLAMENTAR**

Como visto, a perda do mandato parlamentar pelo processo de cassação se dá quando o parlamentar incorre em *falta funcional* a ser punida por essa sanção. Ou seja, praticando atos que sejam considerados incompatíveis com o exercício da função legislativa<sup>134</sup>. Não podemos perder de vista que se trata das hipóteses de responsabilização política, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa nos termos do § 2º, art. 55. Em regra, isso ocorre pelo descumprimento das seguintes vedações: (i) por meio das incompatibilidades parlamentares (art. 55, I, CF); (ii) pela quebra de decoro parlamentar (art. 55, II, CF) e (iii) pela condenação criminal transitada em julgado (art. 55, IV, CF).

### **2.1 DAS INCOMPATIBILIDADES PARLAMENTARES (ART. 55, I, CF)**

As incompatibilidades parlamentares no Brasil são decorrentes diretamente do texto constitucional, diferentemente de outros países, como Itália e França, onde podem ser encontradas em legislação apartada. Ademais, por decorrência lógica, para perder o mandato o parlamentar teve antes que adquiri-lo, logo, faz necessária a diferenciação entre as incompatibilidades e a inelegibilidade, bem explicada por Auro Augusto Caliman:

Incontroverso o entendimento de que, no modelo brasileiro, a incompatibilidade é posterior à eleição e a inelegibilidade é anterior. Os parlamentares eleitos ficam impedidos, desde a expedição do diploma, ou desde a posse, de praticar certos atos ou de exercer cargos notáveis constitucionalmente elencados, configurando-se nos impedimentos a própria incompatibilidade advinda com a condição de eleito. Com efeito, as inelegibilidades dizem respeito à conquista do mandato e as incompatibilidades ao exercício do mandato conquistado.<sup>135</sup>

Sua redação atual é a mesma dada pelo constituinte originário e estão previstas no art. 54, *in verbis*:

Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

---

<sup>133</sup>JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. *Perda de mandato parlamentar por força de condenação criminal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. cit., p. 8-14

<sup>134</sup>CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p-2056

<sup>135</sup>CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*, cit, p.124

I - desde a expedição do diploma:

- a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;
- b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior;

II - desde a posse:

- a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;
- b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a";
- c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, "a";
- d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

Trata-se de vedações consideradas incompatíveis com o bom exercício do mandato parlamentar, que visam impedir o tráfico de influências ou o abuso de poder, ou seja, em outras palavras, essas vedações se prestam a efetivar e promover a probidade administrativa. Entendeu o constituinte originário que tais atividades, se exercidas concomitantemente ao exercício do mandato legislativo, criariam conflito de interesses entre, de um lado, a pessoa do parlamentar e terceiros com quem desenvolva tais empreendimentos e, de outro, o próprio Poder Público, mais especificamente, o Poder Legislativo.<sup>136</sup>

Cabe aqui uma crítica a teleologia dada a este dispositivo, posto que coloca a ação do parlamentar sob o julgo de seus pares sendo que as hipóteses colocadas pelo constituinte originário são claras, não cabendo interpretação contrária. Para Telma Lisowski é muito claro que os Deputados e Senadores não podem praticar os atos descritos no art. 54, sob pena de perda antecipada do mandato.

Assim, nas hipóteses de que estamos tratando, não parece será adequado que a Casa Parlamentar possa decidir, por conveniência política, se o seu membro perderá ou não o mandato quando incorrer em alguma das proibições listadas no art. 54 da Constituição. Note-se que as hipóteses são bastante objetivas e de fácil aferição – firmar contrato, ser proprietário de determinadas empresas, assumir cargo ou função pública –, de modo que não há maiores dificuldades na constatação de ter havido ou não infração à regra das incompatibilidades<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup>CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*, cit., p-2050

<sup>137</sup> LISOWSKI, Telma Rocha. *Perda de mandato parlamentar: sugestões de reforma do sistema brasileiro para aprimoramento da representação política*, cit, p-88



## **2.2 DA QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR (ART. 55, II, CF).**

A primeira questão a ser enfrentada nesta hipótese é justamente o enquadramento conceitual de *decoro parlamentar*. A escolha do legislador nacional, na maioria dos casos, historicamente, foi por não balizar estreitamente este conceito, tornando-o ao mesmo tempo largo o suficiente para abranger diversos casos, como também impreciso demais, permitindo assim a não subsunção de um grande número de fatos a esta norma. O conceito de decoro parlamentar foi definido em nosso direito constitucional somente na CF/1969, que imprimiu um caráter menos indeterminado a esse conceito.<sup>138</sup> Segundo o atual Glossário de Termos Legislativos do Senado Federal, decoro parlamentar são “princípios éticos e normas de conduta que orientam o comportamento do parlamentar no exercício de seu mandato e que dispõem sobre o processo disciplinar respectivo”<sup>139</sup>

A vagueza como o tema é tratado na legislação nacional já foi alvo de muitas críticas, tendo o Ministro Paulo Brossard assim se manifestado em um dos seus julgados:

seu conceito é mais amplo e flexível; não tem a uniformidade dos fatos padronizados, conceitualmente enunciados, como as figuras delituosas do Código Penal; [...] dizer que tal comportamento ofende ao decoro parlamentar é de competência da Câmara competente, em juízo a que não falta uma dose de discricionariedade, embora não seja puramente discricionário; conforme o caso será mais ético que político, ou mais político do que ético, ainda que a predominância de um dado sobre o outro será prevalência e não exclusão; há de ser jurídico, sem ser exclusivamente jurídico<sup>140</sup>

A Constituição de 1988 seguiu essa mesma tendência de uma hermenêutica mais ampla ao tema, definindo no §1º do art. 55, como sendo incompatível com o decoro parlamentar “além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas”. Brevemente, analisaremos cada uma das hipóteses previstas para a quebra de decoro parlamentar.

A primeira hipótese para a quebra de decoro parlamentar prevista são os casos definidos pelo Regimento Interno de cada casa parlamentar. A Constituição Federal não esgota o tema em um rol taxativo de hipóteses, deixando a norma complementar sob responsabilidade da Casa Legislativa, que deverá prever as hipóteses em seu Regimento Interno. Embora o Senado Federal aborde de maneira mais superficial ao tema, coube à

---

<sup>138</sup>BIM, Eduardo Moreira. *A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar*: Sindicabilidade jurisdicional e tipicidade. Revista de informação legislativa, Brasília a. 43 n.169 jan/mar. 2006

<sup>139</sup>BRASIL. Senado Federal. *Glossário de termos legislativos*.: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2018. -- 1. ed. – Brasília. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario>, p-25.

<sup>140</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 21.360-4/DF. Impetrante: Antonio Nobel Aires Moura. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Néri da Silveira. *Diário da Justiça*, 23 abr. 1993<sup>a</sup>. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85503>. Acessado em 18 de julho de 2020.

Câmara dos Deputados traçar parâmetros mais exatos, em seu art. 244 do Regimento Interno e arts. 4º e 5º do seu Código de Ética e Decoro Parlamentar.

A próxima hipótese para quebra de decoro parlamentar é o abuso das prerrogativas parlamentares, também chamadas de imunidades parlamentares. As imunidades parlamentares aqui mencionadas não devem ser consideradas meras vantagens atribuídas a autoridade parlamentar mas sim a própria garantia da separação das funções estatais por meio do mecanismo de “*check and balances*” (os freios e contrapesos). Para Alexandre de Moraes, as imunidades parlamentares integram o sistema democrático:

Na independência harmônica que rege o princípio da Separação de Poderes, as imunidades parlamentares são instrumentos de vital importância, visto buscarem, prioritariamente, a proteção dos parlamentares, no exercício de suas funções, contra os abusos e pressões dos demais poderes, constituindo-se, pois, um direito instrumental de garantia de liberdade de opiniões, palavras e votos dos membros do Poder Legislativo, bem como de sua proteção contra prisões arbitrárias e processos temerários<sup>141</sup>

Aqui, faz-se necessário, previamente, salientar que tais prerrogativas encontram-se expostas no art. 53 da Carta Magna, como veremos:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

§ 6º Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

---

<sup>141</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 456.

§ 7º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva.

§ 8º As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

O tratamento dado às imunidades parlamentares gera bastante controvérsia doutrinária, pois em hipótese alguma podemos ter nessas prerrogativas verdadeiras cartas brancas para a impunidade. Uma crítica veemente é feita por Fernanda Dias Menezes de Almeida, como veremos:

Em geral, a inviolabilidade é lembrada mais como uma excludente de criminalidade – o que, aliás, explica a razão pela qual não é possível processar criminalmente o Deputado ou Senador, mesmo após o término do mandato, por pronunciamento que tenha feito durante o mandato. (...) Mas, o fato é que a imunidade material gera, na verdade, a irresponsabilidade jurídica ampla, tanto civil como criminal, do congressista. Exclui o ilícito, tanto civil como criminal, que eventualmente possa estar presente nos seus pronunciamentos ligados à função parlamentar, de modo a garantir-lhe a mais ampla liberdade de expressão e de pensamento. Assim é que, por exemplo, não cabe indenização por danos morais contra parlamentar em virtude de opiniões externadas no exercício de suas funções<sup>142</sup>

Também não devemos entender as imunidades como vantagens e sim como garantias ao livre e pleno exercício do mandato, de tal feita que, nos comentários à Constituição, sob a coordenação de Gilmar Mendes, há o destaque para sua importância constitucional:

Assim, a Carta Magna concede aos congressistas inviolabilidade por suas palavras, opiniões e votos, ou seja, imunidade material e, também, desde a diplomação, foro por prerrogativa de função perante o Supremo Tribunal Federal, bem como a garantia de não serem submetidos à prisão, a não ser em casos de flagrante em crime inafiançável, isto é, imunidades formais. Tais garantias e imunidades, entretanto, não devem ser vistas como regalias ou privilégios dados aos deputados e senadores, vez que se referem à instituição “Poder Legislativo” e, não, à pessoa do congressista, o que se percebe pela própria dicção constitucional que denota que tais normas somente são aplicáveis para se proteger a função parlamentar.<sup>143</sup>

Por fim, mas em grau idêntico de importância, temos a última hipótese para a quebra de decoro parlamentar, que consiste na percepção de vantagens indevidas. Qualquer ato do parlamentar que vise à obtenção de vantagem, para si ou para terceiros

---

<sup>142</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *As imunidades parlamentares na Constituição Brasileira de 1988*, in: Anuário Português de Direito Constitucional, v. 3, 2003 p. 81

<sup>143</sup>CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*.cit, p-2264

– em pecúnia ou outro meio – será considerado ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 37, §4º da Constituição e poderá ser considerado como quebra de decoro parlamentar. Os parlamentares, assim como todos os agentes públicos, estão submetidos aos princípios da administração pública, e a quebra do decoro parlamentar, mais que uma infração funcional, afronta o princípio da moralidade pública. Isso, por si só, justifica a sanção da perda do mandato.<sup>144</sup>

Essa hipótese para a cassação do mandato parlamentar encontra guarida no §1º do art. 55, que determina que “É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas”. Desta forma, o texto constitucional deixa sob responsabilidade do Regimento Interno das casas congressuais a estipulação de rol de hipóteses que caracterizem a quebra de decoro parlamentar, de maneira exemplificativa. A Câmara dos Deputados, por exemplo, trata da questão no art. 244 de seu regimento interno e no seu Código de Ética e Decoro Parlamentar (resolução n. 25, de 2001), nos arts. 4º e 5º.<sup>145</sup>

### **2.3 DA CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO (ART. 55, VI, CF).**

Finalizando as hipóteses de perda do mandato parlamentar pela cassação, ou seja, pela responsabilização política e por meio de deliberação por maioria absoluta da respectiva casa legislativa, abordaremos a condenação criminal transitada em julgado.

Primeiramente é necessário abordar a aparente antinomia jurídica do texto constitucional, posto que o art. 55, IV, c/c §2º estabelecem que será extinto o mandato do parlamentar que perder ou tiver suspensos seus direitos políticos (este é um dos efeitos da sentença criminal), sendo um efeito da sentença, cabendo mera declaração da Casa; já o art. 55, VI, c/c §3º estabelecem que parlamentar terá seu mandato cassado se for condenado criminalmente com sentença transitada em julgado, sendo um ato discricionário do Legislativo, cabendo, aqui, o julgamento pela Casa.

A controvérsia se estabelece na medida em que seria possível uma sentença criminal que não gerasse a perda automática do mandato e sim que esse efeito pudesse ser deliberado pelos pares do parlamentar condenado. José Levi, de forma didática, sintetiza:

Dito de outro modo: (i) no geral dos casos, em se tratando de suspensão dos direitos políticos, a perda do mandato é automática e será apenas declarada pela Mesa da Casa respectiva; (ii) porém, no caso de condenação criminal transitada em julgado – não obstante dela decorra suspensão dos direitos políticos – a perda do mandato fica sujeita a uma decisão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Idem, p.2286

<sup>145</sup> Idem, p.2287

<sup>146</sup> JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. *Perda de mandato parlamentar por força de condenação criminal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. cit, p.8-14

Devemos aqui acrescentar outro artigo constitucional para ajudar na hermenêutica desta aparente controvérsia.

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

(...)

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos.

O entendimento doutrinário predominante é de que o constituinte originário criou uma hipótese de exceção no inciso VI do art.55. Na hipótese geral da perda do mandato por perda ou suspensão dos direitos políticos (que além dos efeitos da condenação criminal, podem ocorrer por meio do cancelamento da naturalização, pela incapacidade civil absoluta, pela recusa de cumprir obrigação imposta a todos e por condenação em atos de improbidade administrativa), a extinção do mandato se dará de forma automática, por declaração da Mesa, nos termos do art. 55, IV, lido concomitantemente ao art. 55, §2º.

A exceção estabelecida vem redigida no art. 55, VI, lido concomitantemente ao §2º, pois essa condição para a suspensão dos direitos políticos, qual seja, a sentença criminal transitada em julgado deve ter tratamento especial para o parlamentar, pois, na leitura do constituinte originário, os efeitos de uma sentença declarada pelo *Poder Judiciário* não pode interferir diretamente no *Poder Legislativo*, sob pena de violarmos o preceito constitucional da separação de poderes e até mesmo a soberania do voto popular.

As dúvidas interpretações desses dispositivos constitucionais geram, inevitavelmente, uma variação na jurisprudência de nossa Corte Constitucional. Dois julgados do STF em nossa história recente cristalizam essa ambiguidade. Trata-se da Ação Penal nº 470/MG (mensalão) e da Ação Penal nº 565/RO (caso Ivo Cassol).

Por maioria apertada de votos o plenário do STF, no julgamento da Ação Penal nº 470 (mensalão), em 17 de dezembro de 2012, julgou pela hermenêutica do inciso IV, do art. 55, ou seja, que a suspensão dos direitos políticos oriunda de uma condenação criminal transitada em julgado promove a perda automática do mandato parlamentar (hipótese de extinção e responsabilização jurídica). O voto vencedor do Relator, o então Ministro Joaquim Barbosa é pela perda automática do mandato, com sua consequente extinção:

justifica-se (...) nas hipóteses em que a sentença condenatória não tenha decretado a perda do mandato pelo parlamentar, seja por não estarem presentes os requisitos legais para tanto (...), seja por ter sido proferida antes da expedição do diploma”. Para ele, “o procedimento estabelecido no art. 55 da Constituição da República disciplina as hipóteses em que, *por um juízo político*, pode ser decretada a perda de mandato eletivo parlamentar. (...) Situação inteiramente diversa, porém, é aquela que envolve a decretação da perda do mandato eletivo pelo Poder Judiciário, que pode atingir não apenas o parlamentar eleito como qualquer outro mandatário político, seguindo normas específicas de direito penal e processual penal. (...)

Condenado o Deputado ou Senador, no curso de seu mandato, pela mais alta instância do Poder Judiciário nacional, inexistindo espaço para o exercício de juízo político ou de conveniência pelo Legislativo, pois a suspensão de direitos políticos, com a subsequente perda de mandato eletivo, é efeito irreversível da sentença condenatória (...).<sup>147</sup>

O entendimento da corte muda em 08 de agosto de 2013, no julgamento da Ação Penal nº 565/ RO (caso Ivo Cassol) quando os ministros Teori Zavascki e Luis Roberto Barroso, ambos que não estiveram no julgamento do mensalão, aderem ao então posicionamento minoritário, formando maioria, agora, pelo entendimento de que a condenação criminal transitada em julgado não caracteriza a perda automática do mandato mas sim que abre espaço para a deliberação da casa do parlamentar, configurando, portanto, caso de cassação do mandato, com a aplicação do inciso VI, do art.55 conjuntamente com seu §2º. O voto do Ministro Teori argumenta que é possível que o parlamentar continue no exercício do mandato mesmo após a condenação criminal:

Tenho convicção formada de que a condenação criminal transitada em julgado tem como efeito secundário, natural e necessário, a suspensão dos direitos políticos, mas que a suspensão dos direitos políticos não gera, necessária e naturalmente, a perda do cargo público. Se fosse assim, qualquer pessoa, qualquer servidor público de qualquer natureza - seja agente político, seja juiz, seja agente judiciário, seja servidor profissional - perderia o seu cargo automaticamente pela suspensão dos direitos políticos. A suspensão dos direitos políticos é condição de assunção de cargo público, é condição legal de elegibilidade, mas não é uma condição necessária para manutenção de cargo, especialmente de cargos públicos estáveis. (...) No caso específico dos parlamentares, essa relação natural entre suspensão dos direitos políticos e perda do cargo público também não se estabelece como consequência natural.

E a Constituição, no art. 55, parágrafo 2º, diz claramente que, nesses casos, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. Essa decisão deve ser considerada como decisão de natureza constitutiva<sup>148</sup>

Ainda é prematuro se tratar o último entendimento como aquele pacificado pelo STF pois a própria corte oscila em suas decisões à medida que muda de composição, tendo mais uma vez José Levi se manifestado sobre o tema:

Portanto, melhor seria que a perda do mandato parlamentar sempre decorresse de modo automático da condenação criminal transitada em julgado. No entanto, o texto constitucional, no ponto, é ambíguo:

---

<sup>147</sup>JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. *Perda de mandato parlamentar por força de condenação criminal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. cit, p.8-14

<sup>148</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 565, Relator(a): Min. Carmem Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2013, Acórdão eletrônico DJe-098. Divulgado em 22-05-2014. Publicado em 23-05-2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4024333>. Acessado em 17 de julho de 2020

em sua literalidade, parece reclamar decisão da Casa parlamentar respectiva. Fora daí, é necessário interpretar de modo construtivo, ainda que bastante natural. O Supremo Tribunal Federal, no ponto, tem hesitado em razão de a Constituição efetivamente não ser clara, bem assim por força de flutuações em sua composição (o que é uma contingência natural).<sup>149</sup>

A doutrina tem-se mantido firme no posicionamento de que a dubiedade nos casos da perda do mandato parlamentar por condenação criminal transitada em julgado foi um equívoco de constituinte originário e que deveria ser mais bem trabalhada pela jurisprudência, conforme entende Lenio Streck e outros, no Comentários à Constituição:

Tal opção do legislador constituinte nos parece desafortunada, vez que quebra o código binário do direito (ora, ou houve condenação criminal transitada em julgado, ou não houve) e, mais, permite que o corporativismo transforme o mandato e seu exercício em propriedade particular dos parlamentares que poderão negociar, a seu talante, sobre a cassação ou não de seus colegas. De todo modo, trata-se de um problema a ser resolvido de lege ferenda e/ou a partir da institucionalização de uma tradição interpretativa, a ser aplicada respeitando a coerência e a integridade. Nesse sentido, parece correto afirmar que crimes contra o patrimônio, a administração pública em geral, atentados dolosos contra a vida (incluídos os delitos sexuais), devem fazer parte de um “núcleo duro” de hipóteses de perda de mandato. Isto é, essa modalidade de crimes não poderia ensejar absolvição do parlamentar por seus pares.<sup>150</sup>

Dessa forma, de maneira breve, abordamos as hipóteses para a cassação do mandato parlamentar, em suas diversas vertentes. Adiante, iremos analisar as hipóteses constitucionais do art. 55 para a extinção antecipada do mandato parlamentar.

### **3 AS HIPÓTESES DE EXTINÇÃO DO MANDATO PARLAMENTAR**

Dando sequência ao estudo das hipóteses de perda de mandato parlamentar, abordaremos a partir de agora as hipóteses do enquadramento como extinção do mandato parlamentar. Como já dito, o §3º do art. 55 traz que as hipóteses dos incisos III a V são de extinção do mandato parlamentar, também devendo ser lida dessa forma a prescrição trazida pelo inciso IV, já que se trata de uma responsabilização eminentemente jurídica, que leva em conta apenas o aspecto positivo da norma em questão sem realizar nenhum juízo de valor sobre o ato praticado pelo parlamentar. Nas hipóteses da extinção do mandato parlamentar caberá à casa legislativa apenas verificar a situação fática insuperável e declarar a perda antecipada do mandato político.

Em via de regra, a extinção do mandato parlamentar ocorre pelo descumprimento das seguintes vedações: (i) o não comparecimento, em cada sessão

---

<sup>149</sup>JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. *Perda de mandato parlamentar por força de condenação criminal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. cit, p.8-14

<sup>150</sup>CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*.cit, p-2285

legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que o parlamentar pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada (art. 55, III, CF); (ii) pela perda ou suspensão dos direitos políticos (art. 55, IV, CF) e (iii) por decretação da Justiça Eleitoral, nos casos previstos na Constituição (art. 55, V, CF).

### **3.1 DO NÃO COMPARECIMENTO, EM CADA SESSÃO LEGISLATIVA, À TERÇA PARTE DAS SESSÕES ORDINÁRIAS (ART. 55, III, CF).**

Iniciaremos o estudo das hipóteses de extinção do mandato parlamentar pelo inciso III do art. 55, *in verbis*:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

(...)

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

Preocupação do constituinte originário a respeito do não comparecimento do parlamentar às sessões legislativas data da constituição de 1934, na qual já havia a previsão de que o parlamentar não poderia se ausentar por mais de 06 meses consecutivos no exercício de sua função legislativa.<sup>151</sup>

Essa também foi a preocupação do poder constituinte derivado decorrente paulista que, em sua Carta Magna promulgada em 05 de outubro de 1989, art. 10 declara que:

Artigo 10 - A Assembleia Legislativa funcionará em sessões públicas, presente, nas sessões deliberativas, pelo menos um quarto de seus membros e, nas sessões exclusivamente de debates, pelo menos um oitavo de seus membros.

§1º - Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Assembleia Legislativa e de suas Comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

§2º - O voto será público.

A presença do parlamentar nas sessões e comissões faz parte do seu encargo como agente político. Não basta a elaboração de votos e pareceres técnicos, é necessário que o parlamentar, o depositário da confiança do cidadão-eleitor, compareça às sessões, e sua ausência excessiva e injustificada é punível com a perda antecipada do mandato.

Essa primeira hipótese para perda antecipada do mandato parlamentar como forma de extinção ilustra bem o conceito de responsabilização jurídica, pois, nesse caso, a norma é muito clara, pouco cabendo interpretações políticas e juízo de valor sobre ela, tratando-se de averiguação quantitativa. Corrobora com essa leitura Telma Lisowski:

Veja-se que a decretação da perda do mandato do parlamentar em razão da extrapolação do máximo de ausências permitidas é feita sem

---

<sup>151</sup> CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*, cit, p.142



qualquer participação de órgãos do Poder Judiciário, o que nem por isso significa que essa é uma responsabilização política. É, isto sim, uma responsabilização jurídica em razão da objetividade do critério em questão: basta que o parlamentar deixe de comparecer ao terço das sessões ordinárias da Casa a que pertence para que o procedimento de cassação possa ser deflagrado, não havendo maiores ilações interpretativas a serem feitas.”<sup>152</sup>

Faz-se necessário destacar o conteúdo restrito da norma constitucional, já que o constituinte originário preocupou-se apenas em limitar o número de ausências às sessões ordinárias, não fazendo menção às sessões extraordinárias ou ao comparecimento nas comissões especiais temáticas ou nas comissões permanentes. Segundo o Glossário de termos legislativos do Senado Federal, sessão ordinária é o “período correspondente ao ano de trabalho parlamentar, iniciando-se em 2 de fevereiro e encerrando-se em 22 de dezembro, com recesso parlamentar de 18 a 31 de julho. A sessão não será interrompida enquanto não for aprovado o projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) pelo Congresso Nacional.”<sup>153</sup>

As comissões especiais e temáticas constituem um importante local da atividade parlamentar, constituindo-se como parte integrante – e fundamental – do processo legislativo ordinário. Esse fenômeno eleva o procedimento deliberante à destacada condição de real e concreta fonte propulsora da legislação pátria<sup>154</sup>. Segundo o entendimento de Lisowski:

A finalidade dessa disposição é fazer com o que representante efetivamente acompanhe as discussões políticas e os trabalhos parlamentares ao longo do tempo em que estiver ocupando uma cadeira do Congresso Nacional, de nada adiantando que esse acompanhamento fique concentrado em determinados momentos do mandato<sup>155</sup>

O texto constitucional é muito claro ao, de maneira taxativa, determinar apenas duas exceções que justificam a ausência do parlamentar a um terço das sessões ordinárias: a licença ou missão autorizada pela Casa, que aparecem mais bem explicadas no inciso II do art. 56: licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, nesse caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa. Para melhor entendermos essas exceções é necessário um breve estudo do *art. 56, in litteris*:

Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

---

<sup>152</sup> LISOWSKI, Telma Rocha. *Perda de mandato parlamentar: sugestões de reforma do sistema brasileiro para aprimoramento da representação política*, cit, p-117

<sup>153</sup> BRASIL. Senado Federal. *Glossário de termos legislativos*.: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2018. -- 1. ed. – Brasília. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario>, p. 71

<sup>154</sup> CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p-319

<sup>155</sup> LISOWSKI, Telma Rocha. *Perda de mandato parlamentar: sugestões de reforma do sistema brasileiro para aprimoramento da representação política*, cit, p-120

I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária;

II - licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.

§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.

§ 2º Ocorrendo vaga e não havendo suplente, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.

§ 3º Na hipótese do inciso I, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato.

O tratamento de exceção dado ao afastamento para licenças médicas ou licenças para tratar de assuntos particulares possui duas implicações distintas no que se refere à remuneração: na licença por motivo de saúde, sem prazo, o parlamentar não deixa de receber a remuneração devida; enquanto na licença para tratar de interesses particulares, com prazo máximo de cento e vinte dias, o constituinte vedou expressamente o recebimento de remuneração, porquanto na situação acha-se excluído qualquer interesse público, pois inexistente o exercício do mandato, prevalecendo somente os interesses particulares do mandatário.<sup>156</sup>

Ademais, ainda há a exceção de nomeação para cargos de alto escalão, tais como Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária, hipótese prevista no inciso I do art. 56 e que, além de garantida a preservação do mandato, o parlamentar pode optar por qual remuneração receber, apenas sendo vetado o duplo pagamento pela Fazenda Pública, tal como garante o art. 56, §3º da Constituição Federal.

Porém, se o constituinte originário acertou no tratamento dado às licenças, não podemos dizer que fez o mesmo uso do bom direito no tocante à participação do parlamentar nas sessões deliberativas das comissões permanentes<sup>157</sup>, especiais<sup>158</sup> ou das

---

<sup>156</sup>CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*, cit, p.145

<sup>157</sup> Segundo o Glossário de Termos Legislativos do Senado Federal, comissão permanente é : órgão especializado integrante da estrutura institucional da Casa Legislativa, com campo de atuação temática previamente definido no regimento interno. Geralmente com competência deliberativa, aprecia os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e também exerce o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União no âmbito do respectivo campo de atuação.

<sup>158</sup> Comissão temporária que pode ser constituída com o fim de emitir parecer sobre: 1) proposta de emenda à Constituição Federal; 2) projeto de código; 3) proposição que verse matéria de competência de mais de três comissões de mérito. Existem ainda mais três casos em que a comissão especial pode ser constituída: 1) para modificação ou reforma do RICD; 2) em havendo processo nos crimes de responsabilidade do Presidente e do Vice-presidente da República e Ministro de Estado; 3) quando o Presidente da Câmara assim determinar

sessões extraordinárias<sup>159</sup>, pois as ausências nestas ocasiões, na leitura textual da constituição, não contam no computo das faltas que provocam a extinção do mandato parlamentar.

### **3.2 DA PERDA OU SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS (ART. 55, IV, CF).**

A análise desta hipótese para a perda antecipada do mandato parlamentar por meio da extinção dependerá, primeiramente, da conceituação de *direitos políticos*, bem como o significado de *perda ou suspensão* e, por fim, em mais uma análise remissiva e de interpretação sistemática, *as hipóteses em que esse consolida a perda destes direitos*.

São direitos políticos os deveres constituídos ao cidadão e os direitos de participação da formação do governo ou de suas decisões. José Afonso da Silva conceitua brevemente direitos políticos dando-lhes como conotação eleitoral, definindo como “conjunto de regras que regula os problemas eleitorais, quase como sinônima de direito eleitoral”<sup>160</sup>. Na lição clássica de Pimenta Bueno temos que:

Os direitos políticos são prerrogativas, os atributos, faculdades ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou só indireta, mais ou menos ampla segundo a intensidade do gozo desses direitos. São o *jus civitatis*, os direitos cívicos, que se referem ao poder público, que autorizam o cidadão ativo a participar na formação ou exercício da autoridade nacional, a exercer o direito de votante ou eleitor, os direitos de deputado ou senador, ao ocupar cargos políticos, e a manifestar suas opiniões sobre o governo do Estado<sup>161</sup>

É necessário lembrar que a *cassação* dos direitos políticos é vedada pela Constituição de 1988, por ser um instrumento de cunho autoritário, largamente utilizado pela ditadura militar, inclusive com a cassação dos mandatos legislativos por meio do Ato Institucional nº 1. Há uma distinção a ser feita aqui, na diferenciação entre *perda e suspensão*. Para Alexandre de Moraes, a perda dos direitos políticos “configura a privação definitiva dos mesmos”<sup>162</sup>. Já a suspensão dos direitos “caracteriza-se pela temporalidade da privação”<sup>163</sup>. Também encontramos nos ensinamentos de José Jairo Gomes uma explicação:

A seu turno, perder é deixar de ter, possuir, deter ou gozar algo; é ficar privado. Como é óbvio, só se perde o que se tem. A ideia de perda liga-se à de definitividade; a perda é sempre permanente, embora se possa recuperar o que se perdeu.

---

<sup>159</sup> Sessão que se realiza em dia ou hora diversos dos prefixados para as sessões ordinárias. Tem a duração de quatro horas e é destinada exclusivamente à discussão e votação das matérias constantes da Ordem do Dia.

<sup>160</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25 ed. cit, p-344-345

<sup>161</sup> PIMENTA BUENO, José Antonio. *Direito público brasileiro e análise da constituição do império*. cit. p-458

<sup>162</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. cit. p-377

<sup>163</sup> Idem, p-379

Já a suspensão (...) trata-se, portanto, de privação temporária de direitos políticos. Só pode ser suspenso algo que já existia e estava em curso. Assim, se a pessoa ainda não detinha direitos políticos, não pode haver suspensão<sup>164</sup>

As hipóteses para a perda ou suspensão dos direitos políticos estão previstas no art. 15 da Constituição Federal, sendo elas: (i) cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; (ii) incapacidade civil absoluta; (iii) condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; (iv) recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; (v) improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

### **3.3 POR DECRETAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL, NOS CASOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO (ART. 55, V, CF).**

A última hipótese constitucional para a perda antecipada do mandato parlamentar, conforme dita o inciso V, do artigo 55, lido conjuntamente com o §3º do mesmo artigo é aquela em que extinção do mandato origina-se por decisão da Justiça Eleitoral que, como se sabe, possui função administrativa e jurisdicional. As causas eleitorais de extinção de mandato relacionam-se a eventos ocorridos durante o processo eleitoral. A depender de suas naturezas e extensão, tais fatos podem macular os votos e o resultado das eleições, bem como o ato de proclamação dos eleitos e a própria diplomação.<sup>165</sup>

O estudo dessa hipótese é bastante abrangente, pois são inúmeros os casos prescritos pelo ordenamento jurídico pátrio, destacando-se os casos do art. 121, § 4º, III da CF (decisões que *versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais*) e IV (decisões que *anulem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais*); os casos do art. 14, e seus parágrafos, que tratam da *ação de impugnação de mandato eletivo*, pela qual qualquer interessado pode requerer, perante a Justiça Eleitoral, a impugnação de mandato eletivo quando houver prova de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude (ocorridos durante a campanha eleitoral); e quando de apreciação de pedido de perda do mandato por prática de *infidelidade partidária*<sup>166</sup>.

Assim, expostos de maneira breve os casos previstos de perda do mandato parlamentar por decretação da Justiça Eleitoral temos que tais decisões possuem, como efeito imediato, o poder-dever da Mesa da Casa Legislativa de declarar, *ex officio*, a perda do mandato parlamentar, cumprindo o preceituado no §3º do art. 55 do texto constitucional.<sup>167</sup>

---

<sup>164</sup> GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*– 14. ed. rev., atual. e ampl.cit.p-39-40

<sup>165</sup> Idem, p-861

<sup>166</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*.cit, p-2060

<sup>167</sup> CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*, cit, p.162.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, após o estudo da cassação do mandato parlamentar que, via de regra, ocorre pelo descumprimento das seguintes vedações: (i) por meio das incompatibilidades parlamentares (art. 55, I, CF); (ii) pela quebra de decoro parlamentar (art. 55, II, CF) e (iii) pela condenação criminal transitada em julgado (art. 55, IV, CF), bem como após o estudo da extinção do mandato parlamentar, que ocorre pelo descumprimento das seguintes vedações: (i) o não comparecimento, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que o parlamentar pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada (art. 55, III, CF); (ii) pela perda ou suspensão dos direitos políticos (art. 55, IV, CF) e (iii) por decretação da Justiça Eleitoral, nos casos previstos na Constituição (art. 55, V, CF), finalizamos as hipóteses constitucionais previstas para a perda antecipada do mandato parlamentar.

O ponto central do trabalho foi o estudo analítico das hipóteses de perda antecipada do mandato parlamentar, descrito na Constituição Federal em seu artigo 55. A perda do mandato pode advir de causa natural, como a morte, a renúncia fundada em argumentos particulares ou como forma de sanção punitiva ao parlamentar. Essa sanção será devida pelo descumprimento de vedações impostas ao representante eleito e subdividem as hipóteses de perda em cassação do mandato, baseada na responsabilização política e na extinção do mandato, fundamentado em critérios de responsabilização jurídicos.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *As imunidades parlamentares na Constituição Brasileira de 1988*, in: Anuário Português de Direito Constitucional, v. 3, 2003

BALBANI, Arthur Paku Ottolini. FONSECA, Lucca Lopes Monteiro da. *A perda de mandato parlamentar no direito constitucional brasileiro: tendências e desafios*. Revista da Fac. Dir. Univ. São Paulo, v.113, jan/dez 2018

BANDEIRA, Daniela Böck. MEGARÉ, Plínio. *Imunidades e garantias parlamentares*. Perda do mandato parlamentar diante da condenação criminal. RIL Brasília a.54, n. 216, out/dez 2017

BIM, Eduardo Moreira. *A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar: Sindicabilidade jurisdicional e tipicidade*. Revista de informação legislativa, Brasília a. 43 n.169 jan/mar. 2006

BRASIL, Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, publicado no DOU em 11.01.2002

BRASIL. Senado Federal. *Glossário de termos legislativos*.: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2018. -- 1. ed. -- Brasília. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario>

BRASIL. Senado Federal. *Dá nova Redação ao Regimento Interno do Senado Federal*. Resolução do Senado Federal nº 93, de 1997, de 30 de setembro de 1997, publicado no

DOU em 01.10.1997, p.21814, col 1, Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/563978>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 565, Relator(a): Min. Carmem Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2013, Acórdão eletrônico DJe-098. Divulgado em 22-05-2014. Publicado em 23-05-2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4024333>. Acessado em: 17-06-2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança n. 21.360-4/DF. Impetrante: Antonio Nobel Aires Moura. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Néri da Silveira. *Diário da Justiça*, 23 abr. 1993<sup>a</sup>. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85503>,

CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*, São Paulo: Atlas, 2005

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013

CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018

JÚNIOR, José Levi Mello do Amaral. *Perda de mandato parlamentar por força de condenação criminal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v.5, nº2, 2015

LISOWSKI, Telma Rocha. *Perda de mandato parlamentar: sugestões de reforma do sistema brasileiro para aprimoramento da representação política*. Tese de Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2017

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 34<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PIMENTA, Bueno. José Antonio. *Direito público brasileiro e análise da constituição do império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Ed. Malheiros. 25<sup>a</sup> ed. 2005.

SOARES, Alessandro de Oliveira. *Do processo de cassação de mandato parlamentar por quebra de decoro*. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011

## JURISPRUDÊNCIA

**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO -  
ACÓRDÃO - RECURSO ELEITORAL - 0600256-14.2020.6.26.0242 - Várzea  
Paulista - SÃO PAULO**

RELATOR(A): AFONSO CELSO DA SILVA

RECORRENTE: PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA - PDT - MUNICÍPIO  
DE VÁRZEA PAULISTA

Advogado do(a) RECORRENTE: CLAYTON SALVIANO - SP0262966

RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

### EMENTA

RECURSO ELEITORAL. PEDIDO DE REGISTRO DO  
DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DOS ATOS  
PARTIDÁRIOS - DRAP. ELEIÇÕES 2020.

Descumprimento, já na convenção partidária, do disposto no art.  
10, §3º, da Lei nº 9.504/97, que estabelece a cota de gênero –  
Tentativa de regularização fora do razão de convenção, com  
indicação de candidata à vaga remanescente, cuja candidatura  
era manifestamente inviável.

Embora não seja o DRAP a via adequada para aferir a  
regularidade das candidaturas, bem como o atendimento aos  
requisitos constitucionais por cada um dos candidatos indicados,  
quando evidenciada a irregularidade grave ou mesmo indícios  
veementes de fraude, pode ele ser indeferido.

Recurso improvido.

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo acima identificado,  
ACORDAM, os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, por  
votação unânime, em rejeitar a matéria preliminar.

ACORDAM, no mérito, por maioria de votos, em negar provimento ao recurso,  
contra os votos dos Juízes Manuel Pacheco Dias Marcelino (Relator sorteado), Marcelo  
Vieira de Campos e Mauricio Fiorito, que lhe dão provimento.

Desempatou o Desembargador Presidente.

Declaram os votos o Juiz Manuel Pacheco Dias Marcelino e o Desembargador  
Waldir Sebastião de Nuevo Campos Junior .

Assim decidem nos termos do voto do Juiz Afonso Celso da Silva (Relator  
designado), que adotam como parte integrante da presente decisão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores Waldir Sebastião de  
Nuevo Campos Junior (Presidente), Paulo Sérgio Brant de Carvalho Galizia e Nelton

Agnaldo Moraes dos Santos; e dos Juízes Manuel Pacheco Dias Marcelino, Mauricio Fiorito, Afonso Celso da Silva e Marcelo Vieira de Campos.

São Paulo, 18/11/2020.

AFONSO CELSO DA SILVA

Relator designado

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso eleitoral interposto pelo PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA de Várzea Paulista/SP contra a r. sentença proferida pelo r. Juízo da 242ª Zona Eleitoral de Várzea Paulista/SP, que acolheu a impugnação ofertada pelo Ministério Público Eleitoral e indeferiu o registro do DRAP da agremiação recorrente, por inobservância do art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97.

Em suas razões (ID nº 20137951), o recorrente suscita, preliminarmente, nulidade de citação, por não ter sido formalmente citado para apresentar defesa à impugnação, uma vez que a citação pessoal é a regra. Além disso, afirma que os dirigentes da agremiação não foram informados, via WhatsApp.

No mérito, aduz, em síntese, que a candidata Sandra Regina de Oliveira faz parte da Comissão Provisória da agremiação, sendo descabido falar em fraude eleitoral; que a mencionada candidata pleiteou o seu registro de candidatura, o qual encontra-se pendente de julgamento do recurso, “onde poderá ter seu pedido de inclusão em lista especial acolhido pelo E. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo”.

Cita jurisprudência do TRE/MA, argumentando que “o requerimento de inclusão em lista especial feito após o prazo previsto no Provimento 09/2016 da CGE não se mostra intempestivo, já que tal prazo é estipulado somente para os partidos, não havendo limitação temporal para eventuais prejudicados por desídia ou má-fé das agremiações”.

Esclarece ainda que registrou a candidata Sandra no DRAP para vaga remanescente, em 25/09/2020, conforme ata encaminhada via Candex e por WhatsApp à Justiça Eleitoral.

Com relação à candidata Sueli Protetora dos Animais, afirma que ela já apresentou requerimento para regularização das suas contas, e, por isso, a análise da impugnação fica prejudicada até que seja julgado o referido pedido. Por isso, pede a suspensão deste feito, até a decisão final daquele processo.

No mais, coloca que em toda e qualquer ação fraudulenta é necessária a existência de dolo específico, e que, no caso, não há fraude alguma, uma vez que as candidatas fazem parte da agremiação partidária e possuem o direito constitucional de participar do processo eleitoral.

Pede, assim, o provimento do recurso, para que seja reconhecido o registro do DRAP, a fim de que possa se habilitar para concorrer com a chapa do cargo de Vereadores nas eleições de 2020, no Município de Várzea Paulista.



Em contrarrazões (ID nº 20138251), o Ministério Público Eleitoral pontua que é irrelevante o fato de as candidatas figurarem como membros da agremiação partidária, bem como de terem ingressado com as medidas necessárias para suprirem a sua capacidade eleitoral passiva.

Aduz que o partido recorrente requereu o registro de 10 candidatos, sendo 7 homens e 3 mulheres, para concorrerem ao cargo de vereador, o que, em tese, atinge a proporção de 30% dos cargos destinados às mulheres.

Alega, porém, que o art. 11, §2º, da Lei nº 9.504/97, impõe ao partido e candidatos a observância dos requisitos necessários ao registro de candidatura, sendo que o partido não os considerou com relação a duas de suas candidatas mulheres, razão pela qual não pode ser tida por preenchida a cota de gênero de 30%.

Nesse passo, explica que a candidata Sandra Regina de Oliveira não consta do DRAP, apenas aparecendo na ata da convenção de 25/09/2020, e que, além de não ter filiação partidária, ostenta contra si multa eleitoral por ausência às urnas; a outra candidata, Sueli Helena Rodrigues, segundo afirma, não prestou contas relativas ao exercício do mandato de Deputada Estadual e, por essa razão, recebeu a penalidade de não poder exercer mandato eletivo pelo período de 4 anos.

Assim, conclui que o partido recorrente registrou duas mulheres que não possuem, no momento, capacidade eleitoral passiva, de modo que o registro delas foi tão somente para preencher formalmente a cota de gênero.

Requer, portanto, o desprovimento do recurso.

Na sequência, o recorrente apresentou pedido de complementação do recurso (ID nº 23333751), fundamentando-se na existência de fatos supervenientes que interferem no julgamento do recurso.

Alega que o magistrado a quo não deu oportunidade para que a agremiação pudesse corrigir a falha apontada, em violação aos princípios do contraditório e ampla defesa; que, após a prolação da sentença, a agremiação conseguiu concluir o envio de outras duas candidatas nas vagas remanescentes, restando suprida a cota de gênero, de modo que a impugnação perdeu o objeto, em razão de carência superveniente; que, nos termos do art. 10, §5º, da Lei nº 9.504/97, poderia ter preenchido a vaga remanescente até o dia 26/10/2020, e, portanto, cumpriu a cota de gênero dentro do prazo.

Pugna, então, pelo reconhecimento da carência superveniente da impugnação, em razão do preenchimento das vagas suplentes dentro do prazo legal, e pelo deferimento do DRAP do partido recorrente. Juntou documentos aos IDs nºs. 2333801/23334201 e 23334301/23334851.

Recebidos os autos nesta e. Corte, a d. Procuradoria Regional Eleitoral se manifestou pelo desprovimento do recurso eleitoral (ID nº 23945451).

É o relatório.

## VOTO 1560

Vistos.

Com o devido respeito sempre devido às opiniões diferentes, e adotado o relatório do e. Juiz Manuel Marcelino, manifesto entendimento divergente daquele esposado pelo nobre Relator.

A questão aventada nos autos se refere à apresentação de candidaturas supostamente fictícias, com o objetivo de atender à disposição do art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97<sup>168</sup>, que estabelece a cota de gênero.

Na mesma linha do nobre relator, também entendo que não deve ser analisado, no julgamento do DRAP, o mérito dos registros dos candidatos, a fim de aferir a presença das causas de elegibilidade ou da incidência de causas de inelegibilidade, e, por consequência, certificar se o partido cumpriu a cota de gênero.

Entretanto, no caso sub examine, observo que a questão trazida à análise desta C. Corte possui abrangência diversa; os fatos alegados, bem como as respectivas consequências jurídicas, merecem consideração realizada cum grano salis.

*In casu*, o partido recorrente apresentou pedido de registro com candidaturas apenas para o pleito proporcional, da seguinte forma: duas candidatas do sexo feminino e sete do sexo masculino (ID nº 20136101), nos termos do que foi deliberado em convenção partidária (ID 20136501).

**Já na convenção, portanto, tem-se que não restou preenchido o requisito da cota de gênero, previsto no art. 10, §3º, da Lei das Eleições (ID 2013651).**

Após impugnação do Ministério Público Eleitoral, a agremiação apresenta novo formulário DRAP, com a inclusão da candidata SANDRA REGINA DE OLIVEIRA, visando sanar a falha (ID 20137301), sendo que esta teria sido escolhida para ocupar vaga remanescente em reunião de **25.09.2020** (ID 20136751).

A decisão proferida em 17.10.2020, indeferiu o registro do DRAP do PDT, reconhecendo o não atendimento da cota de gênero, em razão da indicação de “candidaturas laranjas”. Transcrevo trecho da sentença:

**No entanto, duas das candidatas apresentadas não possuem capacidade eleitoral passiva.”**

O Cartório Eleitoral de Várzea Paulista informou que Sandra Regina de Oliveira não apresentou certidão de quitação eleitoral e não há prova de filiação partidária ( art. 11, § 1º, incisos III e VI, da Lei nº 9.504/97 ). Essa candidata teve o título cancelado por não ter comparecido para a Revisão do Eleitorado.

A candidata Sueli Helena Rodrigues não apresentou certidão de quitação eleitoral, pois teria deixado de prestar as contas da campanha referente às Eleições 2.018 (art. 11, § 1º, inciso III, da Lei nº 9.504/97 ).

Publicado o Edital nº 24 em 28.09.2.020, a representante do Ministério Público apresentou impugnação ao DRAP. O prazo para apresentação da

---

<sup>168</sup> Art. 10, § 3 Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação o preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

contestação transcorreu em 10.10.2020. A defesa apresentada em 14.10.2020 é extemporânea. O impugnado não substituiu as candidatas mencionadas.

Excluídas as candidatas Sueli e Sandra, é evidente que a agremiação deixou de reservar “ **30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo**”, em afronta ao art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97.

A indicação de candidatas sem capacidade eleitoral passiva – artifício utilizado para ludibriar a Justiça Eleitoral – demonstra que o partido impugnado pretendia valer-se de “ **candidaturas laranja**” para dar cumprimento à exigência legal, expediente já reconhecido como fraudulento pelo Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento do REspe nº 193-92.2016.18.0018/PI, in verbis:

Em que pese realmente não seja o DRAP a via adequada para aferir a regularidade das candidaturas, bem como o atendimento aos requisitos constitucionais por cada um dos candidatos indicados, tem-se que, quando evidenciada a irregularidade grave, ou mesmo indícios veementes de fraude, pode o DRAP ser indeferido.

Evidenciada esta, todas as candidaturas vinculadas ao DRAP são atingidas pela invalidação deste, sendo de rigor a apreciação da matéria por esta Justiça Especializada, para assegurar a legitimidade do pleito.

E, a meu ver, é esta a hipótese dos autos.

Anote-se que, já na convenção originalmente realizada, a cota de gênero não foi cumprida; dos nove candidatos, sete eram do sexo masculino e apenas duas do sexo feminino.

O requisito da conta de gênero, repita-se, já havia sido matematicamente desrespeitado.

Mas não é só.

Desconsidere-se o fato de que, como bem anotado em primeiro grau, das duas candidatas indicadas em convenção tem-se que Sueli Helena Rodrigues não apresentou certidão de quitação eleitoral, pois teria deixado de prestar as contas da campanha referente às Eleições 2018 (art. 11, § 1º, inciso III, da Lei nº 9.504/97).

Mesmo assim a cota de gênero foi desrespeitada já na convenção, à par do fato de que a candidata apresentada não teria, diante do que se mencionou, condições de validamente concorrer à eleição.

Nem se argumente que foi esta regularizada posteriormente.

Houve a tentativa de atingir os 30% da cota de gênero, ao menos em relação à candidatura de SANDRA REGINA DE OLIVEIRA, que foi indicada para ocupar vaga remanescente, justamente, para adequar a cota de gênero.

Extrai-se do referido pedido de registro de candidatura (0600314-17.2020.6.26.0242), protocolado em 25.09.2020, que a candidata não estava quite com a Justiça Eleitoral e não estava filiada a qualquer partido político.

Certifico que, de acordo com os assentamentos do Sistema de Filiação Partidária e com o que dispõe a legislação vigente, o eleitor identificado abaixo NÃO ESTÁ FILIADO A PARTIDO POLÍTICO.

Nome do Eleitor (a): Sandra Regina de Oliveira

Título Eleitoral: 249427170167

Sandra Regina de Oliveira também não apresentou certidão de quitação eleitoral e teve o título cancelado por não ter comparecido para a Revisão do Eleitorado.

Do registro da referida candidata constou a seguinte informação:

Edital 24/2020 publicado em 28/09/2020 (ID n. 11567929).

Em 03/10/2020, o Ministério Público Eleitoral apresentou a impugnação (ID n. 11731427) tempestiva ao DRAP da agremiação partidária, por não cumprimento da cota de gênero.

O partido político apresentou contestação intempestiva (ID15842682).

Em sentença proferida em 17/10/2020 foi acolhida a impugnação proposta pelo Ministério Público Eleitoral e indeferido o registro do DRAP.

A agremiação partidária apresentou recurso intempestivo (ID 16581935).

Abertura de diligências, nos termos do art. 36, §§ 1º e 2º, da Resolução TSE n.º 23.609/2019.

Em 11/10/2020 foi publicada intimação a candidata no Mural Eletrônico da Justiça Eleitoral para apresentação dos seguintes documentos faltantes:

Certidão da Justiça Estadual de 1º grau, do domicílio do candidato

Certidão da Justiça Federal de 1º grau

Certidão da Justiça Federal de 2º grau

Declaração de bens

Comprovante de escolaridade

Apontamentos relativos ao não cumprimento do requisito FILIAÇÃO PARTIDÁRIA, devido a ausência de filiação partidária, conforme dados do cadastro eleitoral, ao não cumprimento do requisito SITUAÇÃO DA INSCRIÇÃO ELEITORAL, devido ao cancelamento da inscrição eleitoral da candidata por não comparecimento a Revisão de Eleitorado, conforme dados do cadastro eleitoral, e ao não cumprimento do requisito da QUITAÇÃO ELEITORAL, devido à ausência às urnas, conforme dados do cadastro eleitoral. Cumpre informar que em 02/10/2020, a candidata entrou com um processo de inclusão em lista especial intempestivo (Proc. n.º 0600321-09.2020.6.26.0242), alegando que em razão de caso fortuito e força maior não regularizou sua inscrição eleitoral e seus dados não constaram da lista de filiados. Em sentença de 14/10/2020, foi julgado improcedente a ação proposta. A candidata apresentou recurso tempestivo em 17/10/2020.

Em 15/10/2020, a candidata, por intermédio de seu advogado, apresentou petição (ID 168905092), com ficha de filiação partidária da candidata e outros documentos. Entretanto, deixou de apresentar os seguintes documentos:

1. Certidão da Justiça Estadual de 1º grau. A apresentada nos autos não é a correta.

2. A candidata também apresentou declaração de escolaridade não aceita pela Justiça Eleitoral (ID 16890507).

3. Falta declaração de bens.

Processo analisado até o documento ID n.º 16885092.

Ante o exposto, s. m. j., cumpre informar que NÃO foram apresentados todos os documentos necessários para o registro de candidatura e que há apontamento relativo ao não cumprimento.

Verifica-se, outrossim, que (\*em 05.11.2020) a candidata fez juntar aos autos do registro de candidatura a sua desistência, relatando que não tinha planos de concorrer nas eleições, nos seguintes termos:

Eu, SANDRA REGINA DE OLIVEIRA, portadora do documento de identidade n.º 34.520.372-0 – SSP/SP, CPF n.º 215.453.888-65, residente a Rua Riscala Chacur, n. Jardim Promeca – Várzea Paulista DECLARA QUE ESTOU DESISTINDO DA CANDIDATURA AO CARGO DE VEREADOR, do município de Várzea Paulista, uma vez que o cargo pretendido não faz parte dos meus planos para este momento.  
Várzea Paulista, 26 de outubro de 2020.

Contudo, o fato de maior relevância é que a indicação de sua candidatura foi realizada em reunião da qual participaram apenas EDIRALDO DE SOUZA e MARCELO SILVA SOUZA, conforme constou da ata (ID 20136651).

A candidata indicada não estava presente nem na convenção original, nem na reunião posteriormente realizada, ocorrida após o período das convenções partidárias.

Da análise dos autos, e sem adentrar no mérito da regularidade ou não do pedido de registro das candidatas, mas avaliando-se todo o contexto da convenção, das atitudes partidárias e da reunião serodidamente realizada, tenho por evidenciada a ausência de cumprimento fidedigno da cota de gênero, desrespeitada na convenção originalmente realizada, não se podendo se ter por regularizada a situação a posteriori, com a apresentação de nova candidatura.

Outrossim, não se olvide que houve a impugnação por parte do Parquet eleitoral justamente pelo não atendimento da referida cota.

Não se nega, aqui, que percalços partidários e pessoais podem ocorrer e levar à desistência de candidaturas; mas não seria este o caso dos autos, pelo que se colhe, em meu sentir, da análise das provas produzidas.

Ante o exposto, pelo meu voto, NEGOU PROVIMENTO ao recurso, para manter o indeferimento do DRAP do Partido Democrático Trabalhista de Várzea Paulista, para as eleições proporcionais de 2020.

AFONSO CELSO DA SILVA  
JUIZ DO TRE-SP

### **DECLARAÇÃO DE VOTO N. 5.096 - DESEMPATE**

Trata-se de recurso eleitoral interposto pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, Diretório Municipal de Várzea Paulista, contra a r. sentença que indeferiu o registro de seu Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários - DRAP, por inobservância ao percentual relativo à cota de gênero (art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97).

Diante da divergência instalada em sessão anterior e da necessidade de desempate, pedi vista para exame dos autos.

O E. Relator, Juiz Manuel Pacheco Dias Marcelino, dá provimento ao recurso para deferir o registro do DRAP, sob o fundamento, em suma, de que na análise do

DRAP é incabível o exame das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade dos candidatos, providência que fica postergada para o julgamento dos pedidos individuais de registro de candidatura.

No mesmo sentido, foram os votos do E. Juiz Marcelo Vieira de Campos e do E. Juiz Mauricio Fiorito.

O E. Juiz Afonso Celso da Silva divergiu para negar provimento ao recurso e, conseqüentemente, manter o indeferimento do DRAP, sob o fundamento, em suma, de que, embora o julgamento do DRAP não seja a sede própria para a análise individual da capacidade eleitoral passiva dos candidatos, tem-se que, quando evidenciada a irregularidade grave, ou mesmo indícios veementes de fraude, pode o DRAP ser indeferido.

Nesse sentido, foram os votos do E. Desembargador Nelton Agnaldo Moraes dos Santos e do E. Desembargador Paulo Sérgio Brant de Carvalho Galizia.

É, em síntese, o relatório.

Importa observar, de início, que as questões preliminares restaram superadas, consistindo a divergência, exclusivamente, na discussão sobre o deferimento, ou não, do DRAP.

No caso em tela, houve impugnação do DRAP pelo D. Representante do Ministério Público em primeiro grau de jurisdição, ao fundamento de que o partido recorrente não teria cumprido a regra disposta no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97:

Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

[...]

**§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.**

A r. sentença destacou que duas das candidatas indicadas pelo partido não possuíam capacidade eleitoral passiva e, por isso, a agremiação não conseguiu cumprir a cota mínima de 30% para o gênero feminino.

A d. divergência, na mesma linha sustentada pelo E. Relator, observa que, em princípio, não cabe, no julgamento do DRAP, aferir as condições de elegibilidade dos candidatos, inclusive conforme a jurisprudência do Colendo Tribunal Superior Eleitoral.

No entanto, assenta que, avaliando *todo o contexto da convenção, das atitudes partidárias e da reunião serodidamente realizada, tenho por evidenciada a ausência de cumprimento fidedigno da cota de gênero, desrespeitada na convenção originalmente realizada, não se podendo ter por regularizada a situação a posteriori, com a apresentação de nova candidatura.*

Assevera a d. divergência, ainda, que uma das candidatas indicadas e que não possuía capacidade eleitoral passiva manifestou desistência em seu pedido de registro de candidatura, declarando que *não tinha planos de concorrer nas eleições*.

Nesse contexto, impõe-se reconhecer que a conclusão da d. divergência se revela mais ajustada às circunstâncias do caso em tela.

Impende consignar, a propósito, que a jurisprudência do Colendo Tribunal Superior Eleitoral, já destacada, é no sentido de que o DRAP não é sede própria para examinar as condições de elegibilidade e eventuais causas de inelegibilidade dos candidatos escolhidos em convenção.

Há que se considerar, por outro lado, que esse entendimento pressupõe a necessidade de ampla investigação dos predicados relativos ao *jus honorum*, com exaustiva dilação probatória, providência que, de fato, é descabida no registro do DRAP.

Dessa forma, e sendo notória a incapacidade eleitoral passiva, perceptível *primo ictu oculi*, como no caso em tela, revela-se possível sua apreciação já no registro do DRAP, até porque a cognição seria idêntica tanto aqui quanto no registro de candidatura, não se mostrando necessário postergar a solução do caso.

Em suma, diante da constatação de que houve indicação de candidatas reconhecidamente inaptas para disputar o pleito, com o objetivo de atender à cota de gênero apenas no aspecto formal, o indeferimento do DRAP é medida que se impõe.

Face ao exposto, meu voto acompanha a conclusão da d. **divergência** para **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso e, por conseguinte, **manter o indeferimento do DRAP**, como explicitado no voto do E. Juiz Afonso Celso da Silva.

NUEVO CAMPOS

Presidente

#### VOTO Nº 2234

Preliminarmente, deve ser afastada a alegação de nulidade de citação suscitada pelo recorrente, uma vez que, de acordo com o art. 38, da Resolução TSE nº 23.609/2019, “*no período de 15 de agosto a 19 de dezembro do ano em que se realizarem as eleições, as intimações nos processos de registro de candidatura dirigidas a partidos, coligações e candidatos serão realizadas pelo mural eletrônico*”.

No caso, o recorrente foi regularmente intimado em 03/10/2020, conforme certidão do ID nº 20137051, não havendo que se falar, portanto, em cerceamento de defesa.

Passa-se ao exame do **mérito**.

Na origem, a r. sentença, acolhendo a impugnação ministerial, entendeu que, ao indicar duas candidatas sem capacidade eleitoral passiva, o partido recorrente utilizou artifício para ludibriar a Justiça Eleitoral, tendo se valido de “candidatas laranjas” tão

somente para dar cumprimento formal à cota de gênero mínima de 30%, estabelecida no art. 10, §3º, da Lei das Eleições. Por isso, indeferiu o registro do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) do Partido recorrente.

Reza o mencionado dispositivo legal:

*Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:*

*(...)*

*§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, o 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.*

Em redação semelhante, a Resolução TSE nº 23.609/2019 prevê:

*Art. 17. Cada partido político 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 nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a 12 (doze), para as quais cada partido político poderá registrar candidatos a deputado federal e a deputado estadual ou distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas (Lei nº 9.504/1997, art. 10, caput e inciso II) .*

*(...)*

*§ 2º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido político preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada gênero (Lei nº 9.504/1997, art. 10, § 3º).*

*(...)*

*§ 4º O cálculo dos percentuais de candidatos para cada gênero terá como base o número de candidaturas efetivamente requeridas pelo partido político, com a devida autorização do candidato ou candidata, e deverá ser observado nos casos de vagas remanescentes ou de substituição.*

*§ 6º A extrapolação do número de candidatos ou a inobservância dos limites máximo e mínimo de candidaturas por gênero é causa suficiente para o indeferimento do pedido de registro do partido político (DRAP), se este, devidamente intimado, não atender às diligências referidas no art. 36.*

Infere-se dos dispositivos transcritos que o preenchimento da cota de gênero prevista no art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97, constitui um dos requisitos para que o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) de partido ou coligação seja deferido.

Acerca do DRAP, José Jairo Gomes (Direito Eleitoral, Ed. Atlas, 12º edição, pág. 306) ensina que “a primeira dimensão é materializada no DRAP, podendo ser compreendida como um processo principal – também chamado de “processo raiz” ou geral. Esse processo é dotado de numeração própria. Seu objeto consiste em propiciar a análise de atos e situações pressupostos pelo registro de candidatura, tais como regularidade da agremiação e dos atos por ela praticados com vistas à disputa eleitoral. Nele são debatidos temas, como a situação jurídica do partido na circunscrição do pleito, validade da convenção, deliberação sobre a formação de coligação. O



deferimento do registro do DRAP abre o caminho para a apreciação individualizada dos pedidos de registro dos pré-candidatos”.

Em decorrência disso, o julgamento do processo principal (DRAP) precederá o julgamento dos processos dos candidatos (RRC), devendo o resultado daquele ser certificado nos autos destes (art. 47, da Resolução TSE nº 23.609/2019), de modo que “o indeferimento do DRAP é fundamento suficiente para indeferir os pedidos de registro a ele vinculados” (art. 48, da Resolução TSE nº 23.609/2019).

Na hipótese em exame, o Ministério Público Eleitoral alega que o grêmio político registrou a candidatura de duas candidatas, mesmo tendo ciência de que não preenchiam as condições de elegibilidade, apenas para, supostamente, preencher formalmente o percentual a que alude o art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97.

Todavia, entendo que não deve ser analisada, no julgamento do DRAP, o mérito dos registros dos candidatos, a fim de aferir a presença das causas de elegibilidade ou da incidência de causas de inelegibilidade, e, por consequência, certificar se o partido cumpriu a cota de gênero, como pretende o Ministério Público Eleitoral, ora recorrido.

A aferição da observância da cota mínima de 30%, prevista no art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97, deve ser realizada à luz dos pedidos de registros de candidatura efetivamente apresentados, mormente porque, como se sabe, é possível que ocorram, no curso do procedimento eleitoral, indeferimentos/desistências de candidatos do sexo masculino, o que, inevitavelmente, impactará no cálculo do percentual.

Dessa forma, o que se considera na análise do DRAP é, basicamente, a regularidade da documentação apresentada, sendo precoce fazer, neste momento, o exame das condições de elegibilidade dos candidatos.

Nesse sentido, já decidiu o c. Tribunal Superior Eleitoral:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2018. DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DE ATOS PARTIDÁRIOS (DRAP). REGISTRO DE CANDIDATURA. RITO. PRECEDÊNCIA. CANDIDATOS. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. SUBSTITUIÇÃO. POSSIBILIDADE. BURLA. COTA DE GÊNERO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. DESPROVIMENTO.

1. O agravante, nos autos do presente Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), insiste na possibilidade de apurar fraude à cota de gênero ao argumento de que a legenda registrou a candidatura de quatro mulheres que não possuíam filiação partidária apenas para, em tese, preencher o percentual a que alude o art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97.

2. O julgamento do DRAP deve preceder o dos registros de candidatos (art. 47 da Res.–TSE 23.548/2017), pois estes somente serão analisados se aquele for deferido.

3. É inviável, ao se julgar o DRAP, analisar por via transversa o mérito de cada um dos registros (para aferir as condições de elegibilidade e a ausência de inelegibilidades), o que implicaria restrição ao direito dos candidatos à ampla defesa e ao contraditório. O que se considera no DRAP é a regularidade dos documentos da grei, como a ata da convenção e o quantitativo de candidaturas por gênero, sendo prematuro falar-se em fraude à cota de gênero nesta seara, pois isso demandaria não só o esgotamento do

exame dos registros dos candidatos como também prova do propósito de burla, ainda não evidenciado.

4. Considerando que a Corte a quo, acertadamente, não analisou a matéria sob a ótica de possível burla, concluir em sentido diverso demandaria reexame de fatos e provas, providência inviável em sede extraordinária, a teor da Súmula 24/TSE.

5. De todo modo, eventual inobservância da cota de gênero pode ser objeto de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), a ser ajuizada até a data da diplomação. Precedente.

6. Agravo regimental desprovido. (0600736-21.2018.6.22.0000; RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 060073621 - PORTO VELHO – RO; Acórdão de 13/11/2018; Relator(a) Min. Jorge Mussi; Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 13/11/2018)”.  
Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 13/11/2018)”.

Não é demais lembrar que, em caso de indeferimento do pedido de registro de candidatura, o art. 13, da Lei nº 9.504/97, permite ao partido ou coligação promover a sua substituição, em até 10 (dez) dias contados a decisão judicial que lhe deu origem, observada a data limite de 26 de outubro, definida para o presente ano, nos termos do art. 13, caput e §§ 1º e 3º, da Lei das Eleições.

No caso concreto, o grêmio recorrente lançou 10 candidaturas para o pleito proporcional, sendo 3 do sexo feminino e 7 do sexo masculino (ID nº 20137301), de modo que restou preenchido o requisito da cota de gênero, previsto no art. 10, §3º, da Lei das Eleições.

Neste ponto, o Ministério Público Eleitoral alega, em contrarrazões, que a candidata Sandra Regina de Oliveira não consta do DRAP, apenas aparecendo na ata da convenção de 25/09/2020.

De fato, no DRAP do ID nº 20136101, verifica-se que, inicialmente, a referida candidata não constou do rol dos candidatos às eleições proporcionais. Porém, o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) anexado ao ID nº 20137301 revela que a candidata foi posteriormente incluída no dia 25/09/2020, de modo que a arguição ministerial não encontra guarida na prova dos autos.

Cumprido salientar que, diante da sentença de indeferimento do DRAP, o partido recorrente, em aditamento às razões do recurso (ID nº 23333751), informou que promoveu a substituição das candidatas objeto de questionamento, por meio do preenchimento de vagas remanescentes, bem como juntou o pedido de renúncia da candidata Sueli Helena Rodrigues (ID nº 23333851).

Neste contexto, entendo que não subsiste razão à d. Procuradoria Regional Eleitoral (ID nº 23945451), no sentido de que a substituição foi realizada intempestivamente e pela via incorreta (nos autos do registro de DRAP).

Em consulta aos processos de RRC das candidatas substituídas (Sueli Helena Rodrigues e Sandra Regina de Oliveira), verifica-se que estas tiveram os seus registros de candidaturas indeferidos por decisões publicadas em 26/10/20, e, em 01/11/20, ambas protocolaram a renúncia às suas candidaturas.

Observa-se ainda, conforme pesquisa realizada no Sistema de Divulgação de Candidaturas do Tribunal Superior Eleitoral, que, no mesmo dia em que proferida a

decisão de indeferimento (26/10 /20), o partido recorrente protocolou os registros de candidatura das candidatas substitutas (Neobel Calixto e Jacqueline Rodrigues Cardoso), via CANDEX, os quais encontram-se pendentes de julgamento em 1ª instância. O documento anexado ao ID nº 23333951 evidencia que a substituição das candidatas foi realizada tempestivamente, isto é, em 26/10/2020, último dia do prazo legal (art. 13, §3º, da Lei nº 9.504/97).

Dessa forma, levando-se em conta que o que se considera na análise do DRAP é a observância do quantitativo de candidaturas por gênero, e, no caso, o percentual de 30% foi observado no momento do registro, não tendo havido burla ao comando legal por parte da agremiação, a reforma da r. sentença é medida que se impõe.

Nessa linha, a e. Corte Superior Eleitoral já decidiu que “o indeferimento posterior de candidaturas não infirma a observância do sistema de cotas pelo Partido” (Ac. De 11.12.2012, no Respe nº 107079, rel. Min. Marco Aurélio).

Ressalte-se, por fim, que a eventual apuração da inobservância da regra contida no art. 10, §3º, da Lei das Eleições, em razão de suposta fraude, pode ser realizada no bojo de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo - AIME.

Diante do exposto, afasto a matéria preliminar e, no mérito, dou provimento ao recurso eleitoral para deferir o pedido de registro do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários – DRAP para cargos proporcionais do PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA de Várzea Paulista, relativo ao pleito de 2020.

É como voto.

Manuel Marcelino

Relator

---

**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO -  
ACÓRDÃO - RECURSO ELEITORAL - 0600237-52.2020.6.26.0001 – São Paulo -  
SÃO PAULO**

RELATOR(A): MAURICIO FIORITO

RECORRENTE: GILDEVANIO ILSO DOS SANTOS DINIZ, CAIO MARTINS  
CABELEIRA

Advogados do(a) RECORRENTE: JULIANA ALEM SANTINHO - SP343004,  
MARIA JULIA LACERDA SERVO SEGATELLI - SP0312253

Advogados do(a) RECORRENTE: JULIANA ALEM SANTINHO - SP343004,  
MARIA JULIA LACERDA SERVO SEGATELLI - SP0312253

RECORRIDO: JUSTIÇA ELEITORAL

**EMENTA**

**RECURSO ELEITORAL - INDEFERIMENTO LIMINAR  
DO REGISTRO DE CANDIDATURA** – Prefeito e Vice-  
prefeito – Candidatos não filiados a partido político –  
Candidatura avulsa – Impossibilidade a teor do disposto no art.  
14, § 3º, V, da Constituição Federal – Precedentes do E. TSE –  
O art. 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto  
de San José da Costa Rica), dispositivo indicado nas razões  
recursais, não pode ser invocado para afastar condição de  
elegibilidade prevista no texto originário da Constituição da  
República (filiação partidária), cuja disciplina  
infraconstitucional afigura-se razoável e proporcional –

Sentença mantida – **Desprovemento do recurso.**

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo acima identificado, ACORDAM, os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, por votação unânime, em negar provimento o recurso.

Assim decidem nos termos do voto do(a) Relator(a), que adotam como parte integrante da presente decisão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores Waldir Sebastião de Nuevo Campos Junior (Presidente), Paulo Sérgio Brant de Carvalho Galizia e Nelton Agnaldo Moraes dos Santos; e dos Juízes Manuel Pacheco Dias Marcelino, Mauricio Fiorito, Afonso Celso da Silva e Marcelo Vieira de Campos.

São Paulo, 13/10/2020

MAURICIO FIORITO

Relator(a)

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto por **Gildevanio Iiso dos Santos Diniz e Caio Martins Cabeleira** em face da r. sentença que julgou improcedente e indeferiu liminarmente o pedido de registro de candidatura avulsa para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito de São Paulo/SP, respectivamente, na disputa eleitoral de 2020 (ID 17006551).

Sustentam os recorrentes, em suma, que *“ajuizaram pedido de registro de candidatura avulsa baseando-se no Recurso Extraordinário RE 1.238.853 – cuja repercussão geral foi reconhecida pelo STF – e na peculiaridade da situação vivenciada pelo Recorrente Gil Diniz, que foi expulso do partido antes de poder participar da convenção, mas fora do prazo mínimo para filiação em outro partido”* (ID 17007201).

Asseveram, ademais, que *“Se o Supremo Tribunal Federal, por decisão de seu plenário, reconheceu a repercussão geral do tema, tendo por base a ‘invocação plausível’ da disposição do art. 23 do Pacto de San Jose da Costa Rica, que garante a todos cidadãos o direito de votar e ser votado, sem necessidade de filiação partidária, ficou superada toda jurisprudência do TSE a respeito do assunto”* (ID 17007201).

Por fim, aduzem que *“é impossível negar que exista a dúvida a respeito da prevalência ou não do Pacto de San Jose da Costa Rica a respeito da exigência de filiação partidária e, assim sendo, deve prevalecer a interpretação favorável à liberdade da candidatura avulsa, PRINCIPALMENTE CONSIDERANDO O CASO CONCRETO DO REQUERENTE QUE FOI DELIBERADAMENTE IMPEDIDO DE PARTICIPAR DO PROCESSO ELEITORAL POR PERSEGUIÇÃO PARTIDÁRIA”* (ID 17007201).

Pugnam, em síntese, pelo provimento do recurso com deferimento do registro da candidatura avulsa dos recorrentes ou, subsidiariamente, a suspensão do processo com a possibilidade de praticarem todos os atos inerentes à disputa eleitoral, nos termos do artigo 16-A da Lei nº 9.504/97 c.c o artigo 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil (ID 17007201).

Contam, ainda, os autos com parecer da douda Procuradoria Regional Eleitoral pelo desprovimento do recurso (ID 17185501).

Vistos até o ID 17185501.

É O RELATÓRIO.

## VOTO nº 1129

FUNDAMENTO.

Inicialmente, é certo que para participar da disputa eleitoral os candidatos devem comprovar as condições de elegibilidade previstas na Constituição Federal (artigo 14, §§ 3º e 8º) e não ostentar nenhuma causa constitucional ou legal de inelegibilidade

(artigo 14, §§ 4º e 7º, da Constituição Federal, e Lei Complementar nº 64/1990), com observância, ainda, das condições legais de incompatibilidades.

No caso dos autos, o recorrente teve seu requerimento de registro de candidatura indeferido liminarmente, em razão de não estar filiado a qualquer agremiação, pois foi expulso do Partido Social Liberal – PSL em processo disciplinar e, por isso, alega perseguição política para retirá-lo da disputa eleitoral, fato excepcional que o tornaria apto a permitir a pleiteada candidatura avulsa.

Sem razão contudo.

Antes de enfrentar o tema objeto destes autos, entendo necessário, inicialmente, tecer algumas considerações relativas aos partidos políticos.

Sabe-se que antes da formação formal dos partidos, existiam meras facções a favor ou contra uma determinada força política.

José Afonso da Silva nos ensina como exemplo:

*(...) os Guelfos e Gibelinos, agrupamentos rivais italianos do séc. XII ao séc. XV, partidários respectivamente do Papa e dos imperadores germânicos na Itália. Quando os Estados Gerais se reuniram na Constituinte francesa (1789), os Deputados de uma mesma região começaram a encontrar-se para a troca de opiniões sobre a defesa de interesse locais, mas verificaram que tinham ideias comuns a respeito de problemas fundamentais da política nacional. Surge daí o “Clube Bretão. Mais tarde, esse clube transforma-se nos Jacobinos, enquanto outra facção se organiza, dando nascimento ao “Clube dos Girondinos”. Por essa época, na Inglaterra, apareciam os partidos da Corte e do Campo; depois os partidos Whig e Tory, cuja evolução viera a dar nos Partidos Liberal e Conservador, mais tarde é que se formou o Partido Trabalhista, de origem sindicalista.” (SILVA, José Afonso, Curso de Direito Constitucional Político, Editora Malheiros, 37ª ed. Pag. 398).*

Dentre nós o mesmo fenômeno ocorreu. José Bonifácio, quando em discurso na Constituinte do Império, já referia-se aos grupos formados em decorrência tanto da anterior quanto posterior independência do Brasil (os corcundas, os monárquicos-constitucionalistas, os republicanos e os federalistas).

Desde 1834 os chamados “exaltados”, unidos aos “revolucionados” e “republicanos”, uniram-se no que chamaram “Partido Liberal”.

Contudo, a evolução dos partidos foi lenta. As primeiras constituições 1824 (Brasil Império) e 1891 (Brasil República), os ignorou, sendo que somente foram de forma indireta reconhecidos no artigo 170, n.9, da Constituição de 1934 (Segunda República). Sabe-se que logo após sobreveio o Código Eleitoral de 1935, sendo certo, contudo, o mesmo não chega a entrar em vigor, porque não recepcionado pelo regime do Estado Novo, decretado em 1937 por Getúlio Vargas.

Getúlio Vargas governa, no período que vai de 1937 até 1945, sem partidos políticos, sem Congresso, sem política de uma maneira geral. Portanto, não havia partido, não havia eleições.

Somente com a Constituição de 1946, houve certa “elevação” de patamar, havendo explicitamente menção de “partidos nacionais” para assegurar a representação proporcional nas comissões parlamentares (artigo 40, parágrafo único). Já as Constituições de 1967 (art. 149), e de 1969 (artigo 152), embora já com status da verdadeiros aglutinadores de ideias e meios para se chegar ao poder, foram restringidos no tocante a vertente marxista, limitação esta que foi abolida pelo atual Constituição de 1988, do qual liberou-se a criação de qualquer visão ideológica, embora, como se sabe, regrados por leis infraconstitucionais de funcionamento e controle, bem como no sentido de restringir-se programas antidemocráticos.

Assim, claro fica que a partir do século XIX, os partidos políticos ganharam corpo, passando a desempenhar dentro da realidade de cada nação uma força cada vez maior, todos trazendo dentro de si, ideologias de como se deve governar e por intermédio de livre convencimento, tentam agregar adeptos tanto a seus quadros, quanto posteriormente em votos para que seus representantes assumam cadeiras do executivo e legislativo.

Neste sentido os partidos são uma forma de agremiação de um grupo que instrumentaliza um determinado pensamento político, visando assumir o poder a fim de bem realizar programa de governo do qual defende.

Diante deste contexto, criou-se a ideia que seria lógico que todo aquele que desejasse se candidatar deveria, num primeiro momento, filiar-se a um partido político. Cada pretendente deveria buscar, dentre as inúmeras opções de ideologias, um que mais traduzisse suas aspirações de como governar.

Nesse passo, o inciso V do § 3º, do artigo 14, da Constituição Federal fixou, como condição de elegibilidade, a filiação partidária, determinando – na ordem jurídico-eleitoral brasileira – o monopólio das candidaturas em favor dos partidos políticos.

Já nos termos do artigo 16 da Lei dos Partidos Políticos (**Lei nº 9.096/1995**), somente pode se filiar a um partido o eleitor que estiver no pleno gozo de seus direitos políticos.

Filiação partidária é o ato pelo qual um eleitor aceita e adota o programa de um partido político. Também é o vínculo que se estabelece entre o político e o partido. É desse modo que o Glossário Eleitoral Brasileiro, disponível no Portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na internet, explica essa exigência legal essencial para que alguém possa ser votado, na qualidade de candidato, em uma eleição.

Por sua vez, o Congresso Nacional, por meio da Lei nº 13.488/2017, reafirmou o princípio de vinculação das candidaturas aos partidos políticos, ao acrescentar o § 14º ao artigo 11 da Lei nº 9.504/1997, asseverando que “*é vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária*”.

Eventual visão da realidade de uma pessoa isoladamente, por mais bem intencionada que possa ser, não teria o condão de legitimá-lo a candidatar-se a qualquer mandato eletivo junto ao Executivo ou Legislativo.

O legislador constituinte de 1988 entendeu, assim, por tal necessidade. Foi uma opção do qual, “data vênia” não vislumbro qualquer inconstitucionalidade a ser eventualmente declarada de forma difusa, após ouvido o Plenário.

Como já dito, tal condição de elegibilidade foi uma opção no nosso constituinte originário.

Corroborando a impossibilidade de candidaturas avulsas no ordenamento jurídico nacional trago outro ensinamento do ilustre jurista José Afonso da Silva[1], *in verbis*: “[...] ***os partidos destinam-se a assegurar a autenticidade do sistema representativo. Eles são, assim, canais por onde se realiza a representação política do povo, desde que, no sistema pátrio, não se admitem candidaturas avulsas, pois ninguém pode concorrer a eleições se não for registrado por um partido***” (grifei).

No mesmo sentido a doutrina do nobre professor José Jairo Gomes[2]: “***O esquema partidário é assegurado pelo artigo 14, § 3o, V, da Lei Maior, que erigiu a filiação partidária como condição de elegibilidade. Assim, os partidos políticos detêm o monopólio das candidaturas, de sorte que, para ser votado, o cidadão deve filiar-se. Inexistem no sistema brasileiro candidaturas avulsas. A par disso, consolidou-se o entendimento consoante o qual o mandato público eletivo pertence à agremiação política***” (grifei).

Ainda, vale destacar a jurisprudência pacificada no E. Tribunal Superior Eleitoral, cuja orientação é firme no sentido de que a candidatura avulsa não é admitida no sistema eleitoral brasileiro, a teor do disposto no artigo 14, § 3º, V, da Constituição Federal.

Nesse sentido:

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO. PREFEITO E VICEPREFEITO. CANDIDATURA AVULSA. IMPOSSIBILIDADE. ART. 14, § 3º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. SÚMULA Nº 30/TSE. DESPROVIMENTO.

**1. Na espécie, o Tribunal de origem manteve o indeferimento do pedido de registro de candidatura sob o fundamento de que, no ordenamento jurídico pátrio, não é possível lançar candidatura avulsa a cargo eletivo.**

**2. Não obstante o argumento de que a democracia se dá com a consagração do direito fundamental do cidadão de participar diretamente da vida política do país, no ordenamento jurídico brasileiro os partidos políticos exercem um elo imprescindível entre a sociedade e o estado. Com efeito, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal, a filiação partidária é uma condição de elegibilidade.**

3. O acórdão regional está em consonância com a jurisprudência desta Corte, segundo a qual, ‘no sistema eleitoral brasileiro, não existe candidatura avulsa’ (ED-RO nº 44545/MA, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 3.10.2014).

4. É facultado ao relator decidir monocraticamente os feitos, nos casos em que aplicável o art. 36, § 6º, do RITSE. Precedentes.

5. Estando a matéria assentada na jurisprudência desta Corte, incide a Súmula nº 30/TSE, aplicável, também, aos recursos especiais fundados na alínea a do I do art. 276 do Código Eleitoral. Precedentes.



6. Agravo regimental desprovido”. (REspe 1655-68, rel. Ministra Luciana Christina Guimarães Lóssio, PSESS em 29.11.2016, grifei).

ELEIÇÕES 2018. PETIÇÃO. CARGOS DE PRESIDENTE E VICE. CANDIDATURA AVULSA. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. CERTIDÃO DE TRÂNSITO EM JULGADO. ARQUIVAMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CERTIDÃO TORNADA SEM EFEITO. AUTOS DESARQUIVADOS. PREJUÍZO.

[...]

**3. Há tempos está sedimentado neste Tribunal Superior o entendimento segundo o qual, no sistema eleitoral brasileiro vigente, não existe a previsão de candidatura avulsa, de modo que somente os filiados que tiverem sido escolhidos em convenção partidária podem concorrer a cargos eletivos.**

**4. O Congresso Nacional, por meio da Lei nº 13.488/2017, reafirmou o princípio de vinculação das candidaturas aos partidos políticos, ao acrescentar o § 14 ao art. 11 da Lei nº 9.504/1997, asseverando que 'é vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária' (Rec-Rep nº 0600511-13/DF, Rel. Min. Carlos Horbach, de 20.8.2018)**

**5. Nenhum dos argumentos deduzidos no processo seria capaz de infirmar a conclusão adotada – amparada no atual ordenamento jurídico pátrio (art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal e art. 11, § 14, da Lei nº 9.504/97) e na jurisprudência desta Corte –, o que afasta a apontada contrariedade aos arts. 489, § 1º, IV, do CPC e 93, IX, da Constituição Federal.**

**6. O julgado invocado no decisum combatido (Recurso na Rep nº 0600511-13/DF), a despeito de não cuidar de pedido de registro de candidatura, versou expressamente sobre a impossibilidade de candidatura avulsa, de modo que seus fundamentos, reproduzidos e destacados na decisão combatida, se ajustam, perfeitamente, ao caso em análise.**

7. Não há falar em negativa de tratamento isonômico aos postulantes do processo eleitoral, haja vista que, em hipótese semelhante (Pet nº 0600870-60, Rel. Min. Luís Roberto Barroso), a solução adotada pelo relator foi idêntica à conferida no decisum ora agravado.

**8. A pendência de julgamento no STF do ARE nº 1.054.490 QO/RJ, cuja matéria versa sobre a constitucionalidade da candidatura avulsa, com repercussão geral reconhecida, não atrai, por si só, a aplicação do art. 16-A da Lei das Eleições, pois referida regra pressupõe que o registro de candidatura esteja sub judice, e não que uma questão anterior ao próprio pedido de registro esteja em discussão.**

9. As razões postas no agravo regimental não afastam os fundamentos lançados na decisão agravada. Embargos de declaração julgados prejudicados e agravo regimental desprovido”. (Petição nº 060061420, rel. Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, PSESS em 20/11/2018, grifei).

Ademais, tomando por parâmetro a jurisprudência colacionada, no tocante aos argumentos lançados pelos recorrentes – acerca da admissão da repercussão geral no Ag-RE 1.054.490 e da discussão travada naquele caso –, esclareço que a mera admissão de repercussão geral é insuficiente para justificar a revisão da jurisprudência de órgãos inferiores, para o qual se exige decisão de mérito, o que não ocorreu na espécie.

Para infirmar a pretensão deduzida, acerca da mudança de entendimento jurisprudencial, merece destaque a decisão monocrática proferida pelo Exmo. Ministro

Luís Roberto Barroso, em 26 de junho de 2018, no AgRE 1.054.490/RE1238853: “**há um obstáculo relevante ao deferimento de cautelares em matéria de candidatura avulsa, o qual merece inclusive ser sinalizado à Justiça Eleitoral como um todo. Segundo as informações disponíveis no momento, há importante periculum in mora inverso que contraindica a providência, na medida em que autorizar a inserção de candidatura de imediato, sem uma reflexão aprofundada, pode comprometer a viabilidade e a segurança das eleições**” (grifei).

Outrossim, no tocante à suspensão do processo, de rigor ressaltar o quanto observado pela douta Procuradoria Regional Eleitoral no seguinte sentido “No que diz com recurso extraordinário nº 1.238.853, Código de Processo Civil exige ordem do Ministro Relator para suspensão de processos com mesmo objeto de recurso extraordinário com repercussão geral (artigo 1.035, §5º, do referido Código). No contexto, não há decisão do Ministro Roberto Barroso, Relator do mencionado recurso extraordinário, determinando suspensão de processos pendentes que debatam registro de candidatura avulsa. Logo, não há fundamento para suspensão do processo.” (ID 17185501).

No mais, não merece guarida as alegações dos recorrentes quanto às disposições do Pacto de San José da Costa Rica. A esse respeito, conquanto o Supremo Tribunal Federal, tenha reconhecido a repercussão geral da matéria no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.054.490, ainda não houve o seu respectivo julgamento, razão pela qual tem plena vigência o disposto no § 14º do artigo 11 da Lei das Eleições.

Logo, a despeito da supralegalidade dos tratados que versam sobre Direitos Humanos, o artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), dispositivo invocado no recurso, não tem força normativa suficiente para derrogar o texto originário da Constituição da República em matéria de elegibilidade.

Assim, incensurável o indeferimento do registro da candidatura avulsa pleiteada.

DECIDO.

Ante o exposto, **nego provimento** ao recurso interposto, mantendo assim a respeitável sentença recorrida que indeferiu liminarmente o registro de candidatura avulsa de Gildevanio Ilso dos Santos Diniz e Caio Martins Cabeleira, aos cargos de Prefeito e Vice-prefeito do município de São Paulo, respectivamente, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

MAURICIO FIORITO

Relator

---

**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO -  
ACÓRDÃO - RECURSO ELEITORAL - 0600140-76.2020.6.26.0090 -  
Pindamonhangaba - SÃO PAULO**

RELATOR(A): AFONSO CELSO DA SILVA

RECORRENTE: FARVARDIN ESAZADEH ASGARABADI

Advogado do(a) RECORRENTE: JULIELTON MODESTO DE ARAUJO BOTTARO  
- SP273587

LUCAS BERALDO COSTA - SP0390663

RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

**EMENTA**

RECURSO ELEITORAL EM REGISTRO DE  
CANDIDATURA - ELEIÇÕES 2020.

Condenação pela prática crime contra a propriedade intelectual (art. 184, §2º, do CP) – Interpretação teleológica válida e consentânea com fim a que se propôs a Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010) – Incidência de causa de inelegibilidade decorrente de condenação criminal, prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, item 2, da LC nº 64/1990, em razão da natureza do delito.

Suspensão dos direitos políticos por condenação criminal transitada em julgado – Artigo 15, inciso III, da Constituição Federal – Pendência do pagamento da multa – Falta de condição de elegibilidade prevista no artigo 14, § 3º, II, da Constituição Federal.

RECURSO IMPROVIDO.

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo acima identificado, ACORDAM, os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, por votação unânime, em negar provimento ao recurso.

Assim decidem nos termos do voto do(a) Relator(a), que adotam como parte integrante da presente decisão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores Waldir Sebastião de Nuevo Campos Junior (Presidente), Paulo Sérgio Brant de Carvalho Galizia e Nelton Agnaldo Moraes dos Santos; e dos Juízes Manuel Pacheco Dias Marcelino, Mauricio Fiorito, Afonso Celso da Silva e Marcelo Vieira de Campos.

São Paulo, 02/12/2020.

AFONSO CELSO DA SILVA

Relator

## RELATÓRIO

Vistos.

FARVARDIN ESAZADEH ASGARABADI recorre contra a r. sentença<sup>169</sup>, que julgou procedente a impugnação<sup>170</sup> ofertada pelo Ministério Público Eleitoral e indeferiu seu pedido de registro ao cargo de vereador de Pindamonhangaba/SP, por reconhecer a incidência da causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, “2”, da LC nº 64/1990, com a redação da LC nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa).

Em suas razões recursais<sup>171</sup>, questiona o fundamento sentencial consistente no “entendimento e/ou analogia” para considerar que sua condenação por violação a direito autoral não integra o rol de crimes contra o patrimônio público, arrematando que o art. 184 do Código Penal não está incluído no Capítulo que dispõe sobre os crimes contra o patrimônio e os delitos contra a propriedade imaterial se distinguem dos crimes contra o patrimônio. Destaca, ainda que a jurisprudência do TSE sobre o tema não é pacífica.

Em reforço argumenta que, no Cartório Eleitoral, sua situação estaria regular, ou seja, sem anotação de inelegibilidade. Pugna pela procedência da pretensão recursal, para fins de reformar integralmente a r. sentença (ID 21300001).

Em sede de contrarrazões<sup>172</sup>, o parquet Zonal assenta que o aresto de origem está em conformidade com o REspe 45-94.2016.24.0074/TSE, apesar de não negar a controvérsia.

Sustenta a correção do rumo sentencial na medida em que nem mesmo o reconhecimento da prescrição da pretensão executória pela Justiça Comum afasta a inelegibilidade, servindo apenas como termo inicial para a contagem do prazo de 8 (oito) anos a partir da data em que ocorrida (Súmulas – TSE nºs 58, 59 e 60) .

Ao final, requer o não provimento da pretensão recursal, mantendo o indeferimento do pedido de registro de candidatura.

A douta Procuradoria Regional Eleitoral opinou pelo não provimento do recurso (ID 30141051).

Autos examinados até o ID 30141051.

É o relatório.

## VOTO nº 1707

1. A Certidão do Distribuidor da Justiça Estadual de primeiro grau veio positiva (ID 21298001), indicando a existência de dois processos criminais contra o recorrente.

---

<sup>169</sup> ID 21299701

<sup>170</sup> ID 21298401

<sup>171</sup> ID 21300001

<sup>172</sup> ID 21300201

Das Certidões de Objeto e Pé acostadas aos autos, se infere que, quanto ao processo crime nº 0010341-31.2011.8.26.0445/Vara Criminal de Pindamonhangaba /SP, embora condenado como incurso no art. 147<sup>173</sup>, *caput*, do Código Penal, c.c. os arts. 5º e 7º da Lei nº 11.340/2006, à pena de 1 mês e 5 dias de detenção (ID 21299001), verifica-se que esta foi extinta pelo integral cumprimento em 15.09.2014 .

Em se tratando de crime de menor potencial ofensivo, não enseja este o reconhecimento da causa de inelegibilidade (§ 4º, do artigo 1º da LC nº 64/90<sup>174</sup>).

No que pertine ao processo nº 0006476-34.2010.8.26.0445/Vara Criminal de Pindamonhangaba/SP, no qual o candidato foi condenado pela prática do crime previsto no art. 184<sup>175</sup>, §2º, do Código Penal, à pena de 2(dois) anos de reclusão e pagamento de 10 dias-multa, por decisão transitada em julgado em 01.02.2016, tem-se que a pena privativa de liberdade foi extinta pelo cumprimento em 17.11.2020.

Contudo, não há notícia de pagamento da pena de multa, que teve sua inscrição em dívida não paga; confira-se: em 05.10.2016 - Multa Inscrita - Execução Criminal nº 1.193.642: EXEC 1, proc. 0006476-34.2010.8.26.0445, controle 3072/2012 da Vara Criminal da Comarca de Pindamonhangaba/SP, mediante ofício do r. Juízo do processo de conhecimento, datado de 05.10.2016, comunicado a expedição de certidão para inscrição em dívida ativa da pena de multa cumulativamente imposta nos autos do referido processo, em razão de falta de pagamento , cf. fls. 42 do ap. de Rot de Penas. e, quanto a pena corporal, em 17.11.2017 - Pena cumprida ou julgada extinta - Execução Criminal nº 1.193.642: EXEC 1, proc. 0006476- 34.2010.8.26.0445, controle 3072/2012 da Vara Criminal da Comarca de Pindamonhangaba /SP, julgada extinta a pena privativa de liberdade imposta nos autos do referido processo, em razão de integral cumprimento das penas alternativas a prisão fixadas, determinando as devidas anotações no SIVIC, comunicações para os fins do art. 202 da Lei de Execução Penal e remessa dos autos ao arquivo, com as cautelas de praxe, cf. fls. 40 do ap. de Rot de Penas (ID 21298451).

Dispõe o artigo 14, §3º, inciso II da Constituição Federal:

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

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

II - o pleno exercício dos direitos políticos ;

---

<sup>173</sup> Art. 147 - Ameaçar alguém, por palavra, escrito ou gesto, ou qualquer outro meio simbólico, de causar-lhe mal injusto e grave.

<sup>174</sup> Art. 1º, § 4º A inelegibilidade prevista na alínea e do inciso I deste artigo não se aplica aos crimes culposos e àqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo, nem aos crimes de ação penal privada.

<sup>175</sup> Art. 184 do CP. Violar direitos de autor e os que lhe são conexos: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa. §2º Na mesma pena do § 1º incorre quem, com o intuito de lucro direto ou indireto, distribui, vende, expõe à venda, aluga, introduz no País, adquire, oculta, tem em depósito, original ou cópia de obra intelectual ou fonograma reproduzido com violação do direito de autor, do direito de artista intérprete ou executante ou do direito do produtor de fonograma, ou, ainda, aluga original ou cópia de obra intelectual ou fonograma, sem a expressa autorização dos titulares dos direitos ou de quem os represente.

Outrossim, a Carta Magna prevê, em seu artigo 15, dentre as causas de suspensão dos direitos políticos a III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos<sup>176</sup>.

No caso sub examine, tem-se que o recorrente não preenche todas as condições de elegibilidade estabelecidas na Carta Magna, estando com seus direitos políticos suspensos em razão da condenação criminal referente ao Processo nº 0006476-34.2010.8.26.0445, o que impossibilita a sua participação no pleito vindouro.

A pendência de pagamento de multa criminal enseja a suspensão dos direitos políticos prevista no já citado artigo 15, inciso III, da Constituição Federal.

Nesse sentido é a farta jurisprudência, cabendo destaque o Tema 370 do Supremo Tribunal Federal: "A regra de suspensão dos direitos políticos, prevista no art. 15, III, da Constituição Federal, é autoaplicável e consequência imediata da sentença penal condenatória transitada em julgado, independentemente da natureza da pena imposta (privativa de liberdade, restritiva de direitos, suspensão condicional da pena, dentre outras hipóteses) .

Em outras palavras, o restabelecimento dos direitos políticos dar-se-á apenas com o cumprimento integral de todas as penas impostas. É o que dispõe, inclusive, a Súmula-TSE n.º 9<sup>177</sup> e a jurisprudência

Nesse sentido:

PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONSULTA. ART. 15, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONDENAÇÃO CRIMINAL. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. MULTA NÃO SATISFEITA. SUSPENSÃO. DIREITOS POLÍTICOS. PERMANÊNCIA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, e, DA LC Nº 64 /90. ANOTAÇÃO.

1. A pendência de pagamento da pena de multa, ou sua cominação isolada nas sentenças criminais transitadas em julgado, tem o condão de manter/ensejar a suspensão dos direitos políticos prevista pelo art. 15, III, da Constituição Federal.

2. O registro inserido na Base de Perda e Suspensão de Direitos Políticos somente será desativado quando cessados os motivos da suspensão, o que deverá ser comprovado pelo interessado ou comunicado pelo órgão competente.

3. Nos termos do art. 1º, I, e, da LC nº 64/90, o prazo de inelegibilidade, hipótese que abrange somente os condenados pelos crimes previstos no mencionado dispositivo, projeta-se por oito anos após o cumprimento da pena imposta, seja ela privativa de liberdade, restritiva de direito ou multa.

4. Necessidade de reiteração às corregedorias regionais eleitorais da orientação adotada por esta Corte Superior em relação ao tema. (TSE.

---

<sup>176</sup> Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

<sup>177</sup> Súmula-TSE nº 9 - A suspensão de direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado cessa com o cumprimento ou a extinção da pena, independendo de reabilitação ou de prova de reparação dos danos.

Processo Administrativo nº 93631, Relatora Min. Laurita Vaz, j. 23.04.2015, os destaques não constam do original)

A esse respeito, já decidiu esta C. Corte Eleitoral:

RECURSO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES DE 2012. CARGO DE VEREADOR. SENTENÇA DE INDEFERIMENTO DO REGISTRO. CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO POR CRIME CONTRA A PESSOA. INFRAÇÃO AO ART. 129, §9º, DO CÓDIGO PENAL. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. NEGA-SE PROVIMENTO AO RECURSO.

1. A suspensão dos direitos políticos como efeito genérico extrapenal da condenação criminal transitada em julgado possui aplicação imediata e automática, tendo em vista a norma de eficácia plena do art. 15, III, da Constituição Federal.

2. O marco inicial para a suspensão dos direitos políticos é o trânsito em julgado da sentença condenatória, cessando tais efeitos com a ocorrência da extinção da punibilidade.

3. Impossibilidade de condicionar o início da suspensão dos direitos políticos à realização da audiência admonitória designada para o dia 27/08/12.

4. Parecer da d. Procuradoria Regional Eleitoral pela manutenção da sentença que indeferiu o registro de candidatura.

5. Nega-se provimento ao recurso. (TRE/SP, RECURSO ELEITORAL nº 5477, rel. Des. Antônio Carlos Mathias Coltro, j. 16.08.2012; destaques não constam do original).

Passo ao exame da impugnação ofertada pelo Ministério Público Eleitoral<sup>178</sup>, com enfoque na causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, item 2, da LC nº 64 /1990:

Art. 1º São inelegíveis

I - para qualquer cargo:

(...)

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;

2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;

O delito em comento (art. 184, §2º, do CP) situa-se no Título III dos crimes contra a propriedade intelectual, mais especificamente no capítulo I do Código Penal Brasileiro, e embora não amparado pelo título próprio (II) – Dos crimes contra o patrimônio, inegável que o bem jurídico a ser resguardado é a propriedade intelectual<sup>179</sup> de outrem, ou seja, situa-se na esfera de patrimônio privado do autor, exatamente por isso, inclusive, detém especial proteção jurídica do Estado.

Nesse sentido, vale reportar não só pela significância histórica, mas especialmente pela clareza dedutiva, a saber:

---

<sup>178</sup> ID 21298401

<sup>179</sup> A propriedade intelectual é a área do Direito que, por meio de leis, garante a inventores ou responsáveis por qualquer produção do intelecto – seja nos domínios industrial, científico, literário ou artístico – o direito de obter, por um determinado período de tempo, recompensa pela própria criação.

...o autor é titular de um direito, ou de um conjunto de direitos estritamente inerentes à sua pessoa, que são intransferíveis e ilimitados no tempo, e que dizem respeito, principalmente, a seu direito absoluto de publicar ou não publicar a obra, de ter sua autoria reconhecida e de, por fim, proteger a integridade da obra (Trecho da proposta apresentada pela delegação italiana na Conferência de Roma para a Revisão da Convenção de Berna, 1928<sup>180</sup>)

A novel jurisprudência do C. TSE tem se inclinado no mesmo sentido:

21. Interpretação literal ou gramatical do disposto no art. 1º, I, e, 2, da LC 64/90 esvaziaria o dispositivo, tendo em vista inexistir, no Código Penal ou em legislação esparsa, a exata nomenclatura ‘Crimes Contra o Patrimônio Privado’.

22. Assim, crime de violação a direito autoral (art. 184, caput e §§ 1º, 2º e 3º do CP) ofende o patrimônio privado e pode ensejar inelegibilidade do art. 1º, I, e, 2, da LC 64/90” (Recurso Especial Eleitoral nº 145-94.2016.6.24.0074, Min. Rel. p/ o acórdão HERMAN BENJAMIN, julg. em 5.4.2017 – Os destaques não constam do original)

Sem destoar do entendimento acima, importa registrar que essa questão já foi apreciada nesta Corte ao concluir que:

RECURSO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2016. VEREADOR. REGISTRO INDEFERIDO. CRIME CONTRA A PROPRIEDADE INTELECTUAL. ESPÉCIE DE CRIME CONTRA A PROPRIEDADE PRIVADA PARA FINS DE INCIDÊNCIA DA HIPÓTESE DE INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, I, "E", ITEM 2, DA LC Nº 64/90. RECURSO DESPROVIDO. (RECURSO ELEITORAL nº 13796, Acórdão, Rel. Des. Marli Marques Ferreira, Publicado em Sessão de 05.10.2016).

De fato, a incidência da causa de inelegibilidade deve ser aplicada ao caso em tela, sobretudo em razão de estar em convergência com a teleologia a que se propôs a Lei da Ficha Limpa.

Por fim, consigne-se que a anotação no cadastro eleitoral do eleitor é providência administrativa, cuja ausência não limita a análise procedida em sede de registro de candidatura.

2. Ante o exposto, NEGÓ PROVIMENTO ao recurso para manter o indeferimento do registro de candidatura de FARVARDIN ESAZADEH ASGARABADI, ao cargo de vereador de Pindamonhangaba/SP, em razão da incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “e”, item 2, da LC nº 64/1990.

Publique-se em sessão, nos termos do artigo 9º, inciso XIII, da Resolução TSE nº 23.624/2020.

AFONSO CELSO DA SILVA

Juiz do TRE-SP

---

<sup>180</sup> Ygor Valerio e Gabriela Muniz Pinto. Relações entre o tema das biografias e a Propriedade Intelectual. 2013, disponível em; <https://migalhas.uol.com.br/coluna/pi-migalhas/188680/relacoes-entre-o-tema-das-biografias-e-a-propriedade-intelectual>