



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

PARANÁ ELEITORAL

revista brasileira de
direito eleitoral e
ciência política

v.13 n.2 2024
tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr
npspb/ppgcp/unicentro-pr





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

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política



tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr
npspb/ppgcp/unicentro-pr

v.13 n.2 2024



Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Escola Judiciária Eleitoral.
Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira;
Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –
v.13 n.2. (2024) -. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2024.

Quadrimestral

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão *on-line*)

Título anterior: Paraná Eleitoral n.1 (1986) n.74 (2010)

1. Direito Eleitoral 2.Ciência Política
I. Paraná. Tribunal Regional Eleitoral do. II. Escola Judiciária
Eleitoral do Paraná III. Núcleo de Pesquisa Sociologia Política
Brasileira - UFPR

CDD 342.2805

Bibliotecário: Carlos Alberto Barbosa Ferian - CRB 1.953/O



Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

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

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

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

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná

Seção De Produção Científica, Ações Acadêmicas E Socioculturais

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR

Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – UFPR

Programa de Pós-Graduação Em Ciência Política – UFPR

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO PARANÁ (UNICENTRO)

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Guarapuava

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Irati

Programa de Pós-Graduação em Geografia – UNICENTRO - Guarapuava

Presidente do TRE-PR e Diretor da EJE/PR:

Desembargador Sigurd Roberto Bengtsson

Vice-Presidente e Corregedor:

Desembargador Luiz Osorio Moraes Panza

Diretor Executivo da EJE/PR:

Desembargador Anderson Ricardo Fogaça

Coordenador Executivo da EJE/PR:

Bacharel Domicio Prates Ribeiro Filho

Direção Geral:

Solange Maria Vieira

Editores:

Editora chefe: Professora Doutora Mary Natsue Ogawa –Ciência Política

(EJE/PR, UNINTER)

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

Editor associado: Professor Doutor Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

Editora associada: Professora Doutora Marcia da Silva – Geografia Política

(UNICENTRO)

Homenagem: bacharela Zynir Lima Castilho, editora homenageada da revista

entre 1955-1974

Editores executivos:

Direito Eleitoral

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE-PR, UNIOPET)

Luiz Gustavo de Andrade (UNICURITIBA)

Roosevelt Arraes (UNICURITIBA)

Ana Paula Vianna Barmann (Uninter, Unisinos)

Ciência Política

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Jefferson Carlos Carús Guedes (UNICEUB)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

Rogério Carlos Born – Direito, Ciência Política

e Relações Internacionais (EJE/PR, UNIDOMBOSCO e UNINTER)

Geografia Política

Daniel Galuch Junior (UEM-UFPR-EJE/PR)

Bibliotecário

Carlos Alberto Barbosa Ferian - CRB 1.953/O

Capa: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná - Assistência de Comunicação Visual | Tais Furmann design gráfico

Assistente Editorial: Jacson Lucas Simões Lima Ferreira

Editoração eletrônica: Maria Aparecida dos Santos | MPM Editora



Diagramação: Gabriel Ferreira de Miranda, Fernanda Carolina

Revisão: Helena Duarte

Tiragem desta edição: 300 exemplares

Os conceitos, informações e interpretações contidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Os artigos submetidos à Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política serão recebidos a título gratuito.

As contribuições devem ser inéditas.

Enviar colaboração para:

paranaeleitoral@tre-pr.jus.br

Consulte nossas normas para publicação no fim do volume.

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná – Seção de Aprimoramento Eleitoral, Memória Institucional e Biblioteca

https://www.tre-pr.jus.br/institucional/revista-parana-eleitoral/revistas-e-livros

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Telefone: (41) 3072-4876, CEP 80220-902, Curitiba – PR – BRASIL



Sumário

A campanha Caminho da Paz como instrumento de pacificação nas eleições, sob uma ótica da Cultura da Paz e de Leonardo Boff	10-29	<i>José Laurindo de Souza Netto, Anderson Ricardo Fogaça</i>
Diferenças e similaridades regionais no perfil de políticos nas câmaras municipais brasileiras: estudo das principais características de candidatos e eleitos por grandes regiões entre 2000 e 2020	30-53	<i>Simone Cristina Dufloth, Max Melquiades da Silva, Marcus Vinicius Chevitaresh Alves, Rafael Lara Mazoni Andrade, Letícia Dufloth Bianchini, Gabriel Luis Lisboa de Sousa</i>
O poder normativo do TSE frente às limitações previstas no projeto do novo código eleitoral (PL112/2021): avanços ou retrocessos ante o sistema de freios e contrapesos?	54-80	<i>Carla Adriana de Carvalho Cavalcanti</i>
Parlamentarismo no Brasil: uma alternativa viável ao atual custo da governabilidade democrática?	81-100	<i>Thainná Amorim Pinto</i>
A preservação dos mandatos de mulheres eleitas nas cassações por fraude à cota de gênero	101-122	<i>Maria Eduarda Lima Sousa e Vinicius Quintino</i>
Algoritmos e Estado Democrático de Direito: Um equilíbrio indispensável	123-139	<i>Guilherme Bertoncello Honorio e Sérgio Luis Versolato de Abreu</i>



Direitos da personalidade e a utilização de fake news no processo eleitoral

140-168 *Luís Fernando Centurião,
Marcelo Negri Soares e
Wellington Junior Jorge
Manzato*

Transparência e democracia: a linguagem simples como ferramenta no direito eleitoral e contra fake news

169-186 *Joseane Aparecida Corrêa,
Jackson Eduardo Roesler,
Thyciane Romagna
Galdino de Jesus, Yna
Barbosa Honda e Sousa*

EDITORIAL

Nesta edição da Paraná Eleitoral, traz um conjunto de importantes reflexões que impactam diretamente o cenário político e eleitoral do Brasil, com ênfase na promoção da paz, na evolução das normas jurídicas e na preservação dos direitos fundamentais. Diversos temas são abordados para fomentar o diálogo em torno de uma democracia mais inclusiva, eficiente e transparente.

Inicia-se com a análise sobre a Campanha Da Paz, uma iniciativa que busca pacificar as eleições por meio da promoção da Cultura da Paz. Inspirados por Leonardo Boff, os juristas José Laurindo de Souza Netto e Anderson Ricardo Fogaça exploram como essa campanha pode contribuir para reduzir a violência e o discurso de ódio no período eleitoral, incentivando um processo mais harmonioso e respeitoso entre candidatos e eleitores.

Outra importante temática abordada é a Diferenças e Similaridades Regionais no Perfil de Políticos nas Câmaras Municipais Brasileiras examina as características dos candidatos e eleitos entre 2000 e 2020 nas diferentes regiões do país. Simone Cristina Dufloth, Max Melquiades da Silva, Marcus Vinicius Chevitarese Alves, Rafael Lara Mazoni Andrade, Leticia Dufloth Bianchini e Gabriel Luis Lisboa de Sousa trazem uma análise detalhada sobre como as especificidades regionais moldam o cenário político local.

Outro destaque desta edição é a análise de Carla Adriana de Carvalho Cavalcanti sobre O Poder Normativo do TSE Frente às Limitações Previstas no Projeto do Novo Código Eleitoral (PL 112/2021). A autora questiona se as mudanças propostas fortalecem ou limitam o papel do Tribunal Superior Eleitoral, examinando seus impactos sobre o sistema de freios e contrapesos que sustenta a democracia.

Ainda na esfera das análises Thainná Amorim Pinto, reflete em seu artigo Parlamentarismo no Brasil: Uma Alternativa Viável ao Atual Custo da Governabilidade Democrática? A autora reflete sobre os custos da governabilidade no modelo atual e como o parlamentarismo pode oferecer soluções mais eficazes e estáveis.

Outro tema que repercute e se encontra na atualidade no que refere às questões de gênero nas eleições é tratado com profundidade no artigo de Maria Eduarda Lima Sousa e Vinicius Quintino. A Preservação dos Mandatos de Mulheres Eleitas nas Cassações por Fraude à Cota de Gênero. O texto analisa os desafios enfrentados por mulheres eleitas e como as fraudes nas cotas de gênero ameaçam a representatividade feminina no cenário político. Ainda na esfera das atualidades e com o avanço da tecnologia e seu impacto no processo democrático, o artigo Algoritmos e Estado Democrático de Direito: Um Equilíbrio Indispensável de Guilherme Bertinello Honorio e Sérgio Luis Versolato de Abreu discute como a regulação dos algoritmos pode garantir a transparência e equidade nas eleições, assegurando um ambiente digital mais justo e democrático.

No contexto da desinformação, o estudo de Luís Fernando Centurião, Marcelo Negri Soares e Welington Junior Jorge Manzato, Direitos da Personalidade e a Utilização de Fake



News no Processo Eleitoral, explora como a disseminação de notícias falsas afeta a integridade do processo eleitoral e propõe medidas eficazes para combater essa prática nociva à democracia.

Ainda no contexto de desinformação e acessibilidade finaliza-se com o artigo Transparência e Democracia: A Linguagem Simples como Ferramenta no Direito Eleitoral e Contra Fake News, de Yna Barbosa Honda e Sousa, Thyciane Romagna Galdino de Jesus, Jackson Eduardo Roesler e Joseane Aparecida Corrêa, em que enfatizam a importância do uso de uma linguagem fácil de entender e compreensível no domínio do direito eleitoral.

Por fim, boas leituras e bons estudos!

Curitiba, setembro de 2024.

Mary Natsue Ogawa
Editora-Chefe

A campanha Caminho da Paz como instrumento de pacificação nas eleições, sob uma ótica da Cultura da Paz e de Leonardo Boff

José Laurindo de Souza Netto¹, Anderson Ricardo Fogaça²

Resumo

O artigo examina como a Campanha Caminho da Paz do TRE-PR, desenvolvida em resposta à crescente violência política no Brasil, busca criar um ambiente de respeito e cooperação entre eleitores, candidatos e demais envolvidos no processo eleitoral. A campanha combina estratégias educacionais, parcerias institucionais e ações concretas de monitoramento e prevenção de conflitos. A análise também explora como a Teoria dos Afetos de Leonardo Boff pode ser aplicada ao contexto eleitoral, destacando que a construção da paz requer a promoção de valores como empatia, compaixão e solidariedade. A abordagem teórica do estudo integra a Teoria dos Afetos com outras correntes de pensamento sobre a paz, como a Paz Positiva de Johan Galtung, a Justiça Restaurativa de Howard Zehr e a ética da alteridade de Emmanuel Levinas. Essas teorias enfatizam a necessidade de criar estruturas sociais justas e equitativas e promover a reconciliação para a resolução de conflitos. O artigo argumenta que a promoção de uma cultura de paz nas eleições deve ser uma prioridade permanente e não apenas uma medida temporária. Além disso, o estudo alinha a Campanha da Paz do TRE-PR com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, particularmente os ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), ODS 5 (Igualdade de Gênero) e ODS 10 (Redução das Desigualdades). A campanha visa combater práticas como a desinformação, o assédio eleitoral e o discurso de ódio, promovendo eleições justas e inclusivas. O artigo conclui que a Campanha da Paz do TRE-PR é um exemplo promissor de como a cultura da paz pode ser implementada em contextos eleitorais. Ao integrar a Teoria dos Afetos e

¹ Pós-Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Degli Studi di Roma “La Sapienza”. Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Coordenador do Programa de Mestrado e Doutorado do Centro Universitário Unicuritiba. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. 2º Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná na Gestão 2019/2020. Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná na gestão 2021/2022.

² Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Mestre em Direito pelo Centro Universitário Internacional. Desembargador Substituto do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Desembargador Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, na cadeira de Juiz Efetivo. Diretor-executivo da Escola Judiciária Eleitoral do Paraná – EJE-PR. ORCID: 0000-0001-8495-9443. E-mail: anrf@tjpr.jus.br

as práticas educacionais, a campanha não só reduz a violência política, mas também fortalece a democracia e promove a convivência pacífica a longo prazo. O modelo do TRE-PR pode servir de referência para outras jurisdições, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e pacífica.

Palavras-chaves: Cultura da Paz. Eleições 2024. Campanha da Paz. TRE-PR. Teoria dos Afetos. ODS. Violência Política.

Abstract

The article examines how the Peace Campaign of the Regional Electoral Court of Paraná (TRE-PR), developed in response to the increasing political violence in Brazil, seeks to create an environment of respect and cooperation among voters, candidates, and others involved in the electoral process. The campaign combines educational strategies, institutional partnerships, and concrete actions for conflict monitoring and prevention. The analysis also explores how Leonardo Boff's Theory of Affections can be applied to the electoral context, highlighting that peacebuilding requires the promotion of values such as empathy, compassion, and solidarity.

The theoretical approach of the study integrates the Theory of Affections with other currents of thought on peace, such as Johan Galtung's Positive Peace, Howard Zehr's Restorative Justice, and Emmanuel Levinas' ethics of alterity. These theories emphasize the need to create just and equitable social structures and promote reconciliation for conflict resolution. The article argues that promoting a culture of peace in elections should be a permanent priority rather than a temporary measure.

Furthermore, the study aligns the TRE-PR's Peace Campaign with the United Nations' Sustainable Development Goals (SDGs), particularly SDG 16 (Peace, Justice, and Strong Institutions), SDG 5 (Gender Equality), and SDG 10 (Reduced Inequalities). The campaign aims to combat practices such as disinformation, electoral harassment, and hate speech, promoting fair and inclusive elections.

The article concludes that the TRE-PR's Peace Campaign is a promising example of how a culture of peace can be implemented in electoral contexts. By integrating the Theory of Affections and educational practices, the campaign not only reduces political violence but also strengthens democracy and promotes peaceful coexistence in the long term. The TRE-PR model can serve as a reference for other jurisdictions, contributing to the construction of a more just and peaceful society.

Keywords: Culture of Peace. 2024 Elections. Peace Campaign. TRE-PR. Theory of Affections. SDGs. Political Violence.

Introdução

As eleições são um dos pilares mais importantes da democracia, pois permitem a expressão da vontade popular e a renovação dos mandatos políticos. No entanto, em contextos marcados por intensa polarização e crescente desconfiança nas instituições, o processo eleitoral pode se tornar um catalisador de conflitos e tensões. A violência política, seja física ou simbólica, tem se tornado um fenômeno alarmante, ameaçando a integridade do processo democrático.

Nesse cenário, o conceito de cultura da paz surge como uma abordagem indispensável para mitigar os riscos associados às eleições e promover um ambiente político saudável e respeitoso. A cultura da paz, conforme definida pela UNESCO, vai além da simples ausência de conflito. Trata-se de um conjunto de valores, atitudes e comportamentos que rejeitam a violência em todas as suas formas e promovem a resolução pacífica de disputas.

Este artigo busca investigar como a cultura da paz pode ser instrumentalizada para assegurar a pacificação das eleições, com foco na Campanha da Paz do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR) para as eleições municipais de 2024.

A Campanha da Paz do TRE-PR foi concebida como uma resposta proativa aos desafios impostos pela violência política e pela crescente tensão durante os períodos eleitorais. A campanha visa não apenas a promoção de eleições seguras e transparentes, mas também a construção de um ambiente de respeito e tolerância entre eleitores, candidatos e demais envolvidos no processo.

Este esforço é particularmente relevante no Brasil, onde a violência política tem sido um problema persistente, especialmente em contextos de eleições majoritárias e disputas acirradas.

A campanha se destaca pela combinação de estratégias educacionais, parcerias institucionais e ações concretas de monitoramento e prevenção de conflitos.

Ao analisar essas iniciativas, este estudo busca entender como a Campanha da Paz do TRE-PR contribui para a consolidação de uma cultura de paz no contexto eleitoral e quais são seus impactos tangíveis na redução da violência política.

A promoção de uma convivência pacífica e harmoniosa depende de uma transformação mais profunda nas relações humanas e nas estruturas sociais que sustentam o processo eleitoral.

Nesse sentido, a Teoria dos Afetos de Leonardo Boff oferece uma perspectiva valiosa. Segundo Boff, a paz não é apenas um objetivo político ou social, mas uma condição que se desenvolve a partir das relações afetivas entre os indivíduos. A construção da paz, portanto, requer a promoção de valores como empatia, compaixão e solidariedade, que são essenciais para a superação de conflitos e para o fortalecimento do tecido social.

Este artigo explora como a Teoria dos Afetos pode ser aplicada ao contexto eleitoral, sugerindo que a transformação das relações humanas pode ser um caminho eficaz para a promoção da paz e para a prevenção da violência política.

A abordagem teórica adotada neste estudo combina a Teoria dos Afetos com outras importantes correntes do pensamento sobre a paz, como a Paz Positiva de Johan Galtung, a Justiça Restaurativa de Howard Zehr e a ética da alteridade de Emmanuel Levinas.

Galtung enfatiza a necessidade de estruturas sociais justas e equitativas como base para a promoção da paz duradoura, enquanto Zehr propõe que a resolução de conflitos seja guiada pela reparação e reconciliação, em vez de punição e vingança. Complementando essas perspectivas, Levinas destaca a responsabilidade ética em relação ao Outro, sugerindo que a verdadeira paz só pode ser alcançada quando se reconhece e se responde à vulnerabilidade e dignidade do Outro.

Ao integrar essas abordagens, este artigo oferece uma visão abrangente e multidimensional da cultura da paz, explorando como ela pode ser implementada de maneira prática em contextos eleitorais, promovendo não apenas a ausência de violência, mas a construção de relações baseadas no respeito, na empatia e na justiça.

A análise se concentra nas interações entre os diferentes atores envolvidos no processo eleitoral e na maneira como essas interações podem ser transformadas por meio da educação emocional, da sensibilização para a importância da paz e da criação de políticas públicas que incentivem a convivência pacífica.

Este estudo argumenta que a promoção de uma cultura da paz nas eleições não é apenas uma questão de justiça e integridade, mas também de sustentabilidade democrática. As eleições não devem ser

vistas como eventos isolados, mas como parte de um processo contínuo de construção da democracia. A promoção da paz, portanto, deve ser uma prioridade permanente, integrada em todas as fases do processo eleitoral, desde a educação dos eleitores até a condução das campanhas e a supervisão do voto.

A Campanha da Paz do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, com suas iniciativas inovadoras e sua ênfase na cooperação entre diferentes setores da sociedade, oferece um modelo promissor para outras jurisdições no Brasil e em todo o mundo.

2. Cultura da Paz: Conceitos, Princípios e Fundamentos

A cultura da paz refere-se a um conjunto de atitudes, valores e comportamentos voltados para a promoção da resolução pacífica de conflitos e a convivência harmoniosa. Esse conceito vai além da simples ausência de violência, propondo uma mudança estrutural na forma como os indivíduos e as comunidades interagem.

Segundo a Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz da Assembleia Geral das Nações Unidas (1999), a cultura da paz envolve a rejeição da violência e a prevenção de conflitos por meio do estímulo à compreensão, tolerância e solidariedade. Essa definição destaca a importância de atitudes proativas na promoção da paz e na construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

A ideia central da cultura da paz baseia-se na compreensão de que, em sua essência, a paz não se limita à ausência de guerra, mas em um estado positivo de coexistência pacífica. Johan Galtung (1996), um dos principais teóricos no assunto, argumenta que a verdadeira paz exige a criação de estruturas sociais e políticas que sustentem e incentivem a resolução pacífica de disputas. A paz, segundo ele, deve ser construída através da cooperação entre diferentes grupos sociais, promovendo um ambiente de respeito e colaboração. Essa abordagem visa não apenas solucionar conflitos, mas também prevenir que eles ocorram, estabelecendo uma base sólida para a convivência pacífica.

Um dos princípios centrais da cultura da paz é a resolução não violenta de conflitos. Esse princípio defende que as controvérsias devem ser resolvidas por meio do diálogo e da negociação, evitando-se o uso da força.

Galtung (1996), em seus estudos, enfatiza que a transformação dos conflitos depende da identificação das causas profundas e da busca por soluções que atendam às necessidades de todas as partes envolvidas. Esse enfoque na transformação dos conflitos promove uma paz duradoura, baseada em soluções que satisfaçam de maneira equilibrada as demandas dos envolvidos, em vez de apenas suprimir temporariamente as tensões.

A cultura da paz também está fortemente relacionada à promoção e proteção dos direitos humanos. De acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o respeito pelos direitos fundamentais de todos os indivíduos é essencial para a construção de uma sociedade pacífica. A dignidade e a igualdade, promovidas pelo respeito aos direitos humanos, são fatores indispensáveis para a convivência harmoniosa. A violação dos direitos humanos, por outro lado, cria condições para o surgimento de conflitos e a perpetuação de desigualdades, que minam a paz social.

A educação para a paz é outro princípio fundamental que visa incorporar valores de paz, tolerância e respeito nas práticas educacionais. A UNESCO, em sua Declaração Mundial sobre Educação para a Cidadania Global e a Cultura da Paz (2001), ressalta a importância da educação como ferramenta para fomentar a compreensão intercultural e o respeito mútuo. Por meio da educação, é possível preparar indivíduos para a resolução pacífica de conflitos e para a construção de sociedades mais justas. A educação para a paz busca criar uma base cultural que valorize os conceitos hermenêuticos de harmonia e serenidade, desde as primeiras fases da vida até a formação contínua na vida adulta.

A teoria da paz positiva, proposta por Johan Galtung (1996), diferencia-se da paz negativa ao enfatizar a necessidade de criar condições sociais e políticas que promovam a justiça social e a equidade. A paz negativa é caracterizada pela ausência de violência direta, enquanto a paz positiva envolve a eliminação das causas estruturais da violência, como a pobreza, a discriminação e a desigualdade. Galtung (1996) argumenta que a paz positiva só pode ser alcançada quando essas causas são abordadas e eliminadas, permitindo a construção de uma sociedade que promova a igualdade e o bem-estar para todos.

A Justiça Restaurativa de Howard Zehr oferece uma abordagem alternativa e inovadora para a resolução de conflitos, baseada na

reparação dos danos causados e na restauração das relações entre as partes envolvidas. Diferente do modelo punitivo tradicional, que se concentra em penalizar o infrator, a Justiça Restaurativa prioriza o diálogo, a reconciliação e a construção de um entendimento mútuo entre vítima, infrator e a comunidade. Zehr (1990) destaca que esse processo permite não apenas a reparação material, mas também a cura emocional e social, fortalecendo os laços comunitários e prevenindo a reincidência de comportamentos prejudiciais.

No contexto da Campanha da Paz do TRE-PR, a Justiça Restaurativa pode ser aplicada para mediar tensões e conflitos eleitorais, promovendo o entendimento entre candidatos e eleitores, além de incentivar a resolução pacífica de disputas.

Ao adotar essa abordagem, a campanha não apenas mitiga os impactos imediatos da violência e da desinformação, mas também constrói uma base sólida para uma cultura eleitoral mais inclusiva, respeitosa e colaborativa, alinhando-se aos objetivos de longo prazo de promoção da paz e fortalecimento democrático.

A filosofia de Emmanuel Levinas também tem uma contribuição para a Campanha da Paz ao enfatizar a responsabilidade ética em relação ao Outro. Para Levinas, a paz não é meramente a ausência de guerra, mas um compromisso ativo de cuidar e proteger o Outro, mesmo em detrimento dos próprios interesses. Essa visão se alinha ao conceito de 'Paz Positiva' de Johan Galtung, que busca não apenas evitar o conflito, mas criar estruturas sociais justas que promovam o bem-estar de todos. Além disso, a Justiça Restaurativa de Howard Zehr, que prioriza a reparação dos danos e a reconciliação, encontra em Levinas um fundamento ético ao colocar o encontro face a face com o Outro como central para o processo de cura e transformação.

Levinas argumenta que o ponto de partida da ética é o reconhecimento do Outro como alguém absolutamente diferente e vulnerável, o que gera uma responsabilidade inescapável, anterior a qualquer decisão ou escolha. Em um ambiente onde a polarização e a violência ameaçam a democracia, a perspectiva levinasiana enfatiza que a paz só pode ser alcançada quando indivíduos e instituições assumem a responsabilidade de proteger o Outro, seja ele o adversário político, o eleitor, ou qualquer outro participante.

Assim, a ética de Levinas convoca todos os envolvidos a transcenderem seus interesses pessoais em prol do bem-estar coletivo, criando um ambiente de confiança e cooperação.

Além disso, a filosofia de Levinas vai além da simples convivência pacífica, propondo uma transformação radical das relações sociais através do “face a face”. Esse encontro ético com o rosto do Outro revela nossa responsabilidade por ele, uma obrigação que é irreversível.

No contexto da Campanha da Paz, isso se aplica ao incentivo ao diálogo aberto e honesto entre candidatos e eleitores, e entre diferentes grupos políticos. A verdadeira paz, segundo Levinas, só é possível quando há uma abertura genuína para escutar e compreender o Outro, desarmando a hostilidade e construindo solidariedade, fortalecendo assim a democracia.

A implementação prática da cultura da paz exige esforços coordenados em múltiplos níveis, desde iniciativas comunitárias até políticas governamentais e ações internacionais. Programas de educação para a paz em escolas, por exemplo, desempenham um papel fundamental ao inculcar valores de tolerância e respeito nas gerações mais jovens. Além disso, campanhas de conscientização sobre direitos humanos e a promoção de políticas públicas que incentivem a inclusão social e a justiça são essenciais para a construção de uma cultura de paz sustentável.

Essas iniciativas ajudam a criar uma base sólida para a paz, abordando tanto as causas imediatas quanto as raízes profundas dos conflitos.

Por fim, a cultura da paz requer uma abordagem holística que envolva todos os setores da sociedade. Governos, organizações internacionais, sociedade civil e indivíduos têm um papel a desempenhar na promoção da paz. A colaboração entre esses atores é essencial para a implementação de estratégias eficazes que promovam a convivência pacífica.

A cultura da paz, portanto, não é apenas um ideal, mas uma prática que deve ser integrada em todos os aspectos da vida social e política. Ao adotar esses princípios, as sociedades podem avançar rumo a um futuro mais pacífico e justo para todos.

3. Contexto e Objetivos da Campanha da Paz do TRE-PR

O ambiente eleitoral, por sua natureza, é propenso a tensões que, em algumas ocasiões, desencadeiam atos de violência e intimidação. Esses atos não se limitam a agressões físicas, mas incluem uma gama diversificada de comportamentos nocivos, como desinformação eleitoral, violência política de gênero, discurso de ódio, assédio eleitoral, os quais devem ser combatidos pelos Poderes constituídos em conjunto com a sociedade civil organizada.

Reconhecendo esses desafios, o TRE-PR iniciou a Campanha Eleições 2024 – No Caminho da Paz, com o intuito de promover um ambiente eleitoral seguro e respeitoso, por meio da assinatura do Pacto pela Realização de Eleições Pacíficas.

O primeiro objetivo da Campanha da Paz é assegurar que as eleições ocorram de forma transparente e sem interferências violentas ou ilegais. Para isso, a campanha se concentra em fortalecer a integridade do processo eleitoral, estabelecendo mecanismos de proteção e vigilância que garantam a legalidade de todas as etapas do pleito.

O pacto promove, por exemplo, o enfrentamento do assédio eleitoral, caracterizado por práticas abusivas que interferem nas convicções políticas dos eleitores, sobretudo no ambiente de trabalho, onde empregadores podem coagir empregados a adotarem comportamentos políticos específicos.

Em segundo lugar, a campanha busca promover a convivência harmônica entre candidatos, partidos e eleitores.

A desinformação eleitoral se consolidou como um grande desafio, distorcendo a percepção pública e manipulando fatos eleitorais. Ela envolve a propagação deliberada de informações falsas ou enganosas com o intuito de influenciar o comportamento dos eleitores ou comprometer a legitimidade do processo. Exemplos comuns incluem a disseminação de fake news sobre datas e locais de votação, alegações infundadas de fraude eleitoral, atribuição de fatos negativos ao candidato adversário, entre outras infinitas possibilidades de causar prejuízo ao processo eleitoral.

Além disso, o discurso de ódio, caracterizado por ataques verbais ou escritos que promovem a discriminação, incitam a violência ou marginalizam determinados grupos, tem se tornado uma ferramenta

utilizada para enfraquecer adversários políticos e desestabilizar o ambiente eleitoral.

Por fim, a prevenção de atos de violência e intimidação é um dos objetivos centrais da Campanha Caminho da Paz. Além das agressões físicas, a violência política pode se manifestar de formas mais sutis, como a difamação e a calúnia, que visam desestabilizar adversários políticos ou criar um clima de medo entre os eleitores.

Por meio de canais de denúncias e a realização de eventos educativos, o TRE-PR procura engajar a sociedade na promoção de eleições pacíficas e seguras. O sucesso dessa campanha depende não apenas da ação das autoridades, mas também da conscientização e do compromisso de todos os envolvidos no processo eleitoral, desde candidatos até eleitores. Dessa forma, a Campanha da Paz almeja consolidar um ambiente democrático onde o respeito, a integridade e a segurança prevaleçam.

Busca-se, portanto, mitigar esses efeitos por meio de ações educativas e campanhas de conscientização que esclareçam os eleitores sobre seus direitos e deveres, promovendo a confiança no processo eleitoral.

Para alcançar esses objetivos, a Campanha da Paz conta com uma série de iniciativas educacionais e práticas que envolvem a participação de diversos atores.

Entre as ações educativas, destaca-se a realização de reuniões informativas e pedagógicas para assinatura do Pacto pela realização de Eleições Pacíficas voltadas para candidatos, partidos e eleitores. Essas reuniões são convocadas pelos Juízes Eleitorais e contam com a participação de representantes do Ministério Público Eleitoral, da Ordem dos Advogados do Brasil, bem como de representantes de entidades públicas e privadas. Nessas reuniões, são abordados temas como a necessidade do combate ao assédio eleitoral e da obediência às normas relativas à cota de gênero, à desinformação e à violência política, além das consequências da não observância dessas normas.

Por meio de campanhas de conscientização, que incluem a distribuição de materiais informativos e educativos, incluindo folhetos, vídeos e postagens em redes sociais, e a realização das reuniões para assinatura do Pacto, o TRE-PR promove a cultura da paz e informa sobre os direitos e deveres dos eleitores e candidatos.

Pelo Pacto, o TRE-PR se compromete a fornecer material informativo às instituições participantes, capacitando a sociedade civil para acompanhar e fiscalizar os atos dos partidos políticos e candidatos. O Tribunal ainda se propõe a disseminar, por meio de sua página oficial e redes sociais, conteúdos produzidos pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela Central de Combate à Desinformação da Justiça Eleitoral do Paraná.

A eficácia da Campanha da Paz é monitorada continuamente através de sistemas de denúncia e avaliação de incidentes. O TRE-PR criou canais de comunicação, como o “Gralha Confere” para que qualquer ato de violência ou comportamento inadequado possa ser prontamente reportado e investigado, com grande destaque no site do TRE-PR.

Esse enfoque na comunicação transparente e acessível é necessário para engajar a população na defesa da integridade do processo eleitoral e na denúncia de práticas ilegais.

Os resultados positivos da campanha são fortalecidos pelas parcerias estabelecidas pelo TRE-PR com organizações da sociedade civil e órgãos de segurança pública. Essas parcerias visam criar uma rede de apoio e vigilância capaz de identificar e responder rapidamente a incidentes de violência ou desordem.

Para tanto, o TRE-PR conta com o auxílio de instituições públicas e privadas, como as Polícias Civil e Militar, implementando estratégias conjuntas para garantir a segurança durante os eventos eleitorais e monitorar possíveis ameaças. Além disso, as parcerias com a sociedade civil organizada, que promovem a cultura da paz e a resolução de conflitos para alcançar um público mais amplo e diversificado.

Vale ressaltar que o atual Presidente do TRE-PR, Desembargador Sigurd Roberto Bengtsson, tem desempenhado um papel fundamental na implementação e liderança da Campanha da Paz. Ele tem promovido encontros com instituições públicas e privadas, partidos políticos e candidatos, por todo o Estado do Paraná, durante o período eleitoral, levando a mensagem da Cultura da Paz a vários municípios.

Nesses eventos, a logomarca da Campanha da Paz, inspirada nas cores da urna eletrônica, fica sempre em evidência.



Sob sua liderança, o TRE-PR alocou recursos significativos para a campanha, garantindo que as iniciativas sejam planejadas e executadas da forma mais eficaz e eficiente possível. Isso tem sido fundamental para o sucesso da Campanha da Paz, resultando no aumento da conscientização sobre a importância da paz no processo eleitoral, reduzindo incidentes de violência e intimidação durante o período eleitoral e culminado na eficácia das ações e estratégias implementadas.

A promoção de Encontros com a sociedade civil para assinatura do “Pacto pela Realização de Eleições Pacíficas” em municípios com elevado grau de violência política, conforme apuração interna dos índices de violência nas últimas eleições, tem sido determinante para a redução dos incidentes de violência e intimidação. Toda a sociedade participa desse Pacto por meio de seus representantes, o que aumenta significativamente o potencial de alcance dos cidadãos. Todos os Encontros são transmitidos em rádios e televisões locais, além de jornais e mídias da internet (blogs).

Além das ações voltadas diretamente para a segurança e integridade das eleições, a Campanha da Paz também se apoia em iniciativas educativas que promovem a cidadania e o respeito ao processo democrático desde a juventude.

A Escola Judiciária Eleitoral do Paraná (EJE-PR) desempenha um papel relevante nesse aspecto, com projetos como o “Por Dentro da Justiça Eleitoral” e o “Parlamento Jovem”.

O programa “Por Dentro da Justiça Eleitoral” oferece aos estudantes uma imersão na história e nas funções da Justiça Eleitoral,

ajudando-os a compreender a importância desse órgão para a garantia de eleições limpas e justas.

Já o “Parlamento Jovem” simula uma eleição real entre estudantes do Ensino Fundamental e Médio, na qual eles participam de todas as etapas do pleito, desde o alistamento eleitoral até a diplomação e posse dos eleitos em Câmaras de Vereadores parceiras. Ambos os projetos têm como objetivo formar jovens mais conscientes e engajados, fortalecendo os valores democráticos e a cultura de paz.

Dados extraídos dos relatórios anuais da EJE-PR revelam que, desde 2018, mais de duzentos e vinte e quatro mil jovens tiveram acesso aos conteúdos educacionais veiculados pela Justiça Eleitoral do Paraná, relacionados à cidadania e democracia. A Escola Judiciária tornou-se um vetor formativo de cidadãos e cidadãs conscientes, com pensamentos críticos e valores permeados na diversidade de opiniões, culturas, identidades e inclusão social.

A presença desses programas dentro da Campanha da Paz reflete o compromisso do TRE-PR em educar novas gerações, preparando-as para exercerem sua cidadania de forma responsável e pacífica, contribuindo, assim, para o sucesso das eleições presentes e futuras.

4. A Campanha da Paz e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas

A Agenda 2030, lançada em 2015, representa um marco histórico na promoção do desenvolvimento sustentável em nível global. Composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Organização Das Nações Unidas, 2024), a agenda aborda as dimensões sociais, econômicas e ambientais do progresso, promovendo uma visão integrada que alia crescimento sustentável com a promoção da paz, justiça e instituições eficazes. Derivados dos avanços e lições dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015), os ODS foram concebidos através de um esforço colaborativo entre governos e cidadãos de todo o mundo, resultando em um contrato social global para o bem-estar da humanidade e do planeta.

Nesse contexto, os ODS aplicáveis à Campanha da Paz do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR) reforçam o compromisso da instituição com a realização de eleições justas,

inclusivas e pacíficas, alinhando suas ações com a visão global de um futuro mais igualitário e sustentável.

4.1 ODS 5: Igualdade de Gênero

O compromisso da Campanha da Paz do TRE-PR com a igualdade de gênero se reflete na promoção da participação plena e efetiva das mulheres no processo eleitoral, em consonância com o ODS 5. A campanha inclui ações específicas para prevenir fraudes à cota de gênero e combater a violência política de gênero, assegurando que as mulheres tenham condições justas e equitativas para concorrer e exercer funções de liderança.

Ao adotar políticas que protejam as candidaturas femininas, o TRE-PR contribui para a promoção da igualdade de gênero, garantindo que as mulheres tenham as mesmas oportunidades de participação política e decisão pública que os homens.

Uma das principais ferramentas de atuação da Justiça Eleitoral Paranaense no fortalecimento da representatividade ativa das mulheres foi a publicação da Resolução n. 935/2024, que institui o Protocolo de Prevenção à Fraude à Cota de Gênero. Essa resolução tem a finalidade de fiscalizar, orientar e propor medidas preventivas e corretivas às fraudes, visando garantir a participação livre, consciente e efetiva das candidaturas femininas.

Este esforço também busca criar um ambiente onde o respeito e a equidade de gênero sejam valores fundamentais na condução das eleições.

4.2 ODS 10: Reduzir as Desigualdades

A Campanha da Paz do TRE-PR também alinha-se ao ODS 10, que busca reduzir as desigualdades dentro e entre os países, promovendo a igualdade de oportunidades e eliminando práticas discriminatórias.

Ao combater a desinformação e o assédio eleitoral, a campanha assegura que todos os cidadãos, independentemente de sua origem, gênero ou condição social, tenham igualdade de acesso ao processo eleitoral. A iniciativa do TRE-PR busca garantir que as eleições sejam realizadas de forma inclusiva, em que todos os candidatos e eleitores sejam tratados de maneira justa e igualitária.

Reforçando o conceito de redução das desigualdades, a atual gestão do TRE-PR (02-2024/02-2026) implementou uma iniciativa vanguardista consubstanciada na inscrição de pessoas com deficiência para atuarem como mesários durante as eleições de 2024. O plano de ação, iniciado em abril, abordou reuniões com servidoras, servidores, magistradas e magistrados, no intuito de incentivar a prática de nomeações de pessoas com deficiência.

A campanha também contou com visitas institucionais a várias entidades da sociedade civil, tais como empresas privadas, órgãos públicos, veículos de comunicação e organizações vinculadas ao apoio e à formação de pessoas com deficiência.

Além disso, o TRE-PR se responsabilizou pela criação de conteúdos voltados à capacitação de candidatos com deficiência, mesários, coordenadores de acessibilidade, chefes de cartório e de toda sociedade que, direta ou indiretamente, participa do processo eleitoral, primando pelos princípios da inclusão e da acessibilidade em todos os âmbitos sociais.

Ao promover um ambiente eleitoral que respeite e valorize a diversidade, a campanha contribui para a construção de uma sociedade mais justa e menos desigual, onde todos têm a chance de participar ativamente do processo democrático.

4.3 ODS 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes

A Campanha Caminho da Paz do TRE-PR alinha-se diretamente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, que visa promover a paz, a justiça e a construção de instituições eficazes.

Ao implementar medidas para garantir a integridade do processo eleitoral, a campanha fortalece a transparência e a responsabilidade das instituições eleitorais, contribuindo para a confiança da sociedade nas eleições. Ao combater práticas como a desinformação, o assédio eleitoral e o discurso de ódio, a campanha promove um ambiente eleitoral justo e inclusivo.

Neste contexto de eficiência, serenidade e harmonia social, o TRE-PR também instituiu o “Núcleo Permanente de Solução de Conflitos da Justiça Eleitoral do Paraná”. A Resolução TRE-PR nº 936/2024, publicada na gestão do desembargador Sigurd Roberto Bengtsson, regulamentou o NUPEC-JEPR, fundamentando-se nos princípios constitucionais da solução pacífica de conflitos, nos

preceitos consensuais efetivos e na responsabilidade social de boas condutas, apresentando bons resultados na Eleição Municipal de 2024.

Por meio de seus conciliadores designados, o Núcleo atua em feitos eleitorais de competência originária e recursal do TRE-PR que, por sua natureza, permitem a solução de demandas com a utilização de métodos autocompositivos, inserido-se em um sistema de justiça mais humano e sensível aos anseios da sociedade.

Dessa forma, o TRE-PR não apenas atua para manter a ordem e a paz durante as eleições, mas também reforça seu papel como uma instituição comprometida com a justiça e a governança democrática, garantindo que todos os cidadãos tenham a oportunidade de participar de decisões políticas de forma segura e representativa.

5. Leonardo Boff e a Teoria dos Afetos

Leonardo Boff, em sua Teoria dos Afetos, propõe que as emoções e afetos desempenham um papel central na construção de relações humanas e na promoção da paz.

Em sua obra “A Espiritualidade da Terra”, Boff (1999) argumenta que a experiência afetiva é fundamental para o desenvolvimento da empatia, solidariedade e respeito mútuo, elementos essenciais para uma cultura de paz. Segundo ele, a transformação social começa com a transformação das relações afetivas entre as pessoas.

Boff destaca que os afetos positivos, como o amor, a compaixão e a solidariedade, são essenciais para a construção de uma sociedade pacífica. Esses afetos ajudam a estabelecer vínculos de confiança e cooperação entre os indivíduos. Ele sugere que a promoção da cultura da paz deve envolver a educação e a prática de afetos que favoreçam a convivência harmônica e a resolução pacífica de conflitos.

Na prática, a Teoria dos Afetos de Boff se traduz em estratégias educacionais e sociais que visam fortalecer os vínculos afetivos entre as pessoas e comunidades. Isso inclui programas de educação emocional, práticas de mediação baseadas na empatia e iniciativas comunitárias que promovem o entendimento mútuo e a solidariedade.

A contribuição de Boff é particularmente relevante para a cultura da paz, pois fornece uma base emocional e relacional para a construção de sociedades pacíficas.

A integração da Teoria dos Afetos com outras abordagens teóricas, como a Justiça Restaurativa e a Paz Positiva, oferece uma visão mais abrangente e integrada da promoção da paz, combinando a transformação das relações afetivas com mudanças estruturais e sociais.

A Teoria dos Afetos de Leonardo Boff oferece um caminho prático para alcançar os objetivos da Campanha da Paz do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR). Ao enfatizar a importância das emoções positivas e das relações afetivas na promoção da paz, essa teoria complementa as iniciativas da campanha, que busca prevenir a violência e promover a convivência harmônica durante o processo eleitoral. Os afetos positivos, como a empatia e a solidariedade, são ferramentas essenciais para desarmar conflitos antes que eles escalem para atos de violência.

A Campanha da Paz, portanto, faz uso da Teoria dos Afetos de Leonardo Boff ao criar espaços de diálogo entre candidatos, eleitores e partidos políticos, onde o foco não é apenas o cumprimento das regras eleitorais, mas também a construção de um ambiente de respeito mútuo e cooperação. Ao cultivar essas emoções, a campanha não só reduz a tensão durante as eleições, mas também estabelece uma base emocional sólida para a resolução pacífica de disputas, fortalecendo a integridade do processo eleitoral.

Os objetivos da Campanha Caminho da Paz, como a prevenção de atos de violência e a promoção de um ambiente eleitoral inclusivo e respeitoso, são alcançados de maneira mais eficaz quando aliados à Teoria dos Afetos. Ao incorporar práticas que valorizam as relações afetivas positivas, a campanha pode ir além da simples repressão da violência e atuar na raiz dos comportamentos agressivos, promovendo uma mudança cultural duradoura.

Enquanto Boff foca nas emoções e nos afetos como elementos centrais para a construção de uma cultura de paz, Galtung enfatiza a necessidade de mudanças estruturais e sociais, promovendo a “Paz Positiva”, que vai além da ausência de conflitos e busca a justiça e equidade. Zehr, por sua vez, complementa essa visão ao propor a Justiça Restaurativa, que privilegia a reparação e reconciliação entre as partes envolvidas, ao invés de medidas punitivas.

A ética da alteridade de Levinas também se alinha a essas abordagens ao destacar a responsabilidade inescapável que cada indivíduo tem em relação ao Outro, vendo o cuidado com o Outro como essencial para a paz genuína.

A integração dessas perspectivas permite uma visão mais holística da promoção da paz, onde as transformações estruturais, sociais, emocionais e éticas se complementam. Dessa forma, a Campanha da Paz do TRE-PR pode não apenas focar em evitar a violência eleitoral, mas também promover uma transformação cultural e relacional que fortaleça a democracia.

A Teoria dos Afetos, ao valorizar a empatia e a solidariedade, oferece uma base emocional para essas mudanças, enquanto as outras teorias trazem a dimensão ética e prática necessária para a construção de uma paz duradoura. Assim, a campanha Caminho da Paz do TRE-PR, ao integrar a Teoria dos Afetos, alcança seus objetivos de forma mais ampla e profunda, promovendo uma cultura que transcende o período eleitoral e se enraíza nas relações sociais.

6. Conclusão

A cultura da paz representa uma abordagem abrangente e proativa para a construção de sociedades pacíficas e justas. Através da promoção da resolução não-violenta de conflitos, da proteção dos direitos humanos e da educação para a paz, é possível estabelecer as bases para uma convivência harmoniosa e duradoura.

A implementação eficaz desses princípios requer um compromisso contínuo de todos os setores da sociedade, desde indivíduos até instituições internacionais. O estudo e a promoção da cultura da paz são fundamentais para o desenvolvimento sustentável e a convivência pacífica em nível global. Seus princípios e práticas devem ser integrados de forma consistente em todas as esferas da vida social e política.

A Campanha da Paz do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná é um esforço do Poder Judiciário para promover um ambiente eleitoral seguro e respeitoso. Por meio de ações educacionais, parcerias estratégicas e um forte comprometimento da liderança, o TRE-PR tem trabalhado para garantir a integridade e a paz durante as eleições, além de cumprir os ODSs 5, 10 e 16 das Nações Unidas.

O papel da Campanha tem sido fundamental para o sucesso do processo eleitoral, demonstrando como uma liderança efetiva pode impactar positivamente na promoção da paz e da integridade eleitoral. O modelo adotado pelo TRE-PR serve como exemplo para outros Tribunais, evidenciando a importância de estratégias proativas na construção de um ambiente eleitoral pacífico e democrático.

Neste cenário, a Teoria dos Afetos, proposta por Leonardo Boff, oferece uma perspectiva valiosa. Boff argumenta que os afetos desempenham um papel fundamental na construção de relações saudáveis e pacíficas. Em um ambiente eleitoral, a prática de afetos como a compreensão e o respeito mútuo podem ajudar a reduzir a polarização e a hostilidade.

Promover a empatia entre candidatos e eleitores, além de estimular a solidariedade entre diferentes grupos sociais, contribui para a criação de um clima de paz e respeito durante o processo eleitoral.

Comparando com outras teorias, como a Justiça Restaurativa de Howard Zehr, a Paz Positiva de Johan Galtung e a ética da alteridade de Levinas, fica evidente que a promoção da paz requer uma abordagem integrada que combine a transformação das relações humanas com mudanças estruturais e sociais.

Em 2024, as eleições assumem um papel fundamental na consolidação da democracia e na promoção de uma cultura da paz, entendida como um conjunto de valores e práticas que visa à construção de uma convivência harmoniosa e não-violenta, que é particularmente relevante no contexto eleitoral, onde tensões e conflitos podem surgir. A incorporação de afetos positivos, como empatia e solidariedade, são essenciais para garantir um ambiente eleitoral respeitoso e civilizado.

Iniciativas voltadas para a educação emocional e a sensibilização sobre a importância da paz podem fazer a diferença. Programas de conscientização que destacam a importância da convivência pacífica e da resolução não-violenta de conflitos são essenciais para a construção de uma cultura de paz. Além disso, o diálogo aberto e construtivo entre candidatos e eleitores, apoiado por uma comunicação respeitosa e livre de ataques pessoais, pode promover um ambiente eleitoral mais saudável.

Assim, a integração da cultura da paz e da prática de afetos positivos nas eleições de 2024 é vital para assegurar um processo democrático, justo e pacífico. A promoção desses valores não só

enriquece a experiência eleitoral, mas também fortalece a democracia e a coesão social, preparando o terreno para um futuro mais harmonioso e inclusivo.

Referências

- Boff, Leonardo. (1999). *A Espiritualidade da Terra: A Experiência da Mãe Terra como Teoria da Espiritualidade*. Editora Vozes.
- Galtung, J. (1996). *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. Sage Publications.
- PEREIRA, Marcelo Fernandes. *Educação para a paz na filosofia de Emmanuel Lévinas*. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.
- Organização das Nações Unidas. (1999). *Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz*.
- Organização das Nações Unidas. (2015). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://unric.org/pt/Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustavel/>. Acesso em: 26 ago. 2024.
- SIGURD, J. (2023). *Liderança e Paz no Contexto Eleitoral*. Publicações Jurídicas do TRE-PR.
- Silva, M. (2024). *Segurança e Integridade Eleitoral: Análise das Campanhas de Paz no Brasil*. Editora Jurídica Brasileira.
- Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. (2024). *Campanha da Paz – Iniciativas e Propostas*. Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/eleicoes/eleicoes-2024/eleicoes-2024-no-caminho-da-paz>
- UNESCO. (2001). *Declaração Mundial sobre Educação para a Cidadania Global e a Cultura da Paz*.
- Zehr, H. (1990). *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*. Herald Press

Diferenças e similaridades regionais no perfil de políticos nas câmaras municipais brasileiras: estudo das principais características de candidatos e eleitos por grandes regiões entre 2000 e 2020

Simone Cristina Dufloth¹, Max Melquiades da Silva², Marcus Vinicius Chevitarese Alves³, Rafael Lara Mazoni Andrade⁴, Letícia Dufloth Bianchini⁵, Gabriel Luis Lisboa de Sousa⁶

Resumo

O artigo investiga diferenças ou similaridades regionais na evolução do perfil de candidatos e eleitos para as Câmaras Legislativas Municipais brasileiras entre os anos de 2000 e 2020. Buscou-se compreender melhor o perfil dos candidatos e eleitos para o cargo de vereador por diferentes regiões brasileiras, considerando aspectos como sexo, idade, instrução, ocupação e raça/cor. A metodologia, exploratória e descritiva, utilizou abordagem documental e bibliográfica, com destaque para dados do TSE, a

¹ Doutora com Pós-Doutorado em Ciência da Informação pela Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora e Professora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP). ORCID: 0000-0002-1963-7365. Email: simone.dufloth@fjp.mg.gov.br

² Doutor em Gestão e Organização do Conhecimento pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador e Professor da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP). ORCID: 0000-0003-3372-8615. Email: max.silva@fjp.mg.gov.br

³ Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (EG-FJP). Analista Legislativo e Pesquisador junto ao Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP). Email: max.silva@fjp.mg.gov.br

⁴ Doutorando em Geografia/Tratamento da Informação Espacial pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre e Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Pesquisador e Professor da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Email: rafaelmazoni13@gmail.com

⁵ Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Administração Pública pela Escolha de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. ORCID: 0000-0002-6704-9963. Email: letdufoth@gmail.com

⁶ - Bacharel em Engenharia Elétrica pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Graduando em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. ORCID: orcid.org/0009-0005-8718-087X Email: gllisboad@gmail.com

fim de subsidiar análises estatísticas via SPSS. Os resultados indicam transformações no perfil de candidatos e eleitos, com algumas diferenças entre as regiões estudadas, como o aumento das candidaturas femininas e da presença de candidatos negros, especialmente na região Sul. Além disso, observa-se evolutivamente, no período analisado, um perfil predominante de eleitos com maior escolaridade e idade média mais alta.

Palavras-chave: Eleições Municipais; Poder Legislativo Municipal; Grandes Regiões Brasileiras; Câmaras Municipais Brasileiras; Perfil Regional de Candidatos e Eleitos.

Abstract

This article investigates regional differences or similarities in the evolution of the profile of candidates and elected officials for the Brazilian Municipal Legislative Chambers between the years 2000 and 2020. We sought to better understand the profile of candidates and elected officials for the position of councilor in different Brazilian regions, considering aspects such as gender, age, education, occupation and race/color. The exploratory and descriptive methodology used a documentary and bibliographic approach, with emphasis on TSE data in order to support statistical analysis via SPSS. The results indicate changes in the profile of candidates and elected officials, with some differences between the regions studied, such as an increase in female candidacies and the presence of black candidates, especially in the South region. Furthermore, a predominant profile of elected officials with higher education and higher average age was observed during the period analyzed.

Keywords: Municipal Elections; Municipal Legislative Power; Large Brazilian Regions; Brazilian Municipal Chambers; Regional Profile of Candidates and Elected Members.

Introdução

Ao longo das últimas décadas, a representação política em nível municipal no Brasil tem sido objeto de estudos e debates intensos, impulsionados por transformações institucionais e socioeconômicas significativas. A representação democrática no Estado Moderno pressupõe a existência de um espaço geográfico delimitado onde os cidadãos exercem seu poder de escolha dos representantes, destacando o papel central do território na seleção dos líderes políticos. Esse contexto ganha contornos específicos no Brasil, onde o sistema de representação proporcional de lista aberta é o modelo utilizado nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e, especialmente, Câmaras Municipais (Gelape, 2017).

A partir da Constituição de 1988, como ressaltado por Cervi e Borba (2019), os municípios brasileiros foram alçados à condição de ente federado, adquirindo autonomia política, administrativa e financeira. Essa descentralização institucional refletiu-se nas eleições locais, que passaram a ter um papel crucial na definição das políticas sociais, de desenvolvimento local e na prestação de serviços públicos. Essa mudança de paradigma político também foi evidenciada por Braga, Leine e Sabbag (2017), que destacam a variedade de fatores, como aspectos culturais, demográficos e socioeconômicos, que influenciam os resultados das eleições municipais e a representatividade dos vereadores.

Diante desse cenário, o presente artigo estuda as principais diferenças ou similaridades regionais na evolução do perfil de candidatos e eleitos para as câmaras legislativas municipais brasileiras entre os anos de 2000 e 2020. Mais especificamente, a pesquisa investiga o perfil dos candidatos e dos eleitos para o cargo de vereador, no que diz respeito ao sexo, idade, grau de instrução, ocupação e raça/cor, segundo o recorte temporal e espacial indicado, de forma a contribuir para o debate acadêmico sobre a democracia representativa e a política local no contexto brasileiro.

A abordagem metodológica adotada nesta pesquisa é exploratória e descritiva, tendo como objetivo central examinar o perfil dos representantes eleitos para as câmaras legislativas municipais no Brasil entre os anos de 2000 e 2020. A pesquisa surge da ausência de estudos consolidados sobre esse tema e busca apresentar um panorama das características dos vereadores nesse período, incluindo sexo, raça, idade, nível educacional e ocupação. Para isso, foi utilizada pesquisa documental e bibliográfica, analisando artigos, livros e dados disponíveis na literatura, bem como informações fornecidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre os vereadores eleitos e dados demográficos e socioeconômicos da população apta a votar. Realizaram-se análises estatísticas de dados obtidos a partir do portal do TSE para identificar padrões e semelhanças no perfil dos vereadores ao longo do período estudado. Para a análise estatística, utilizou-se a ferramenta SPSS - Data Analytics.

Além desta Introdução, o artigo está organizado em cinco seções. A primeira seção versa sobre as principais configurações e indicadores do Brasil e de suas regiões no intuito de refletir sobre semelhanças e diferenças que possam trazer melhor compreensão sobre

o perfil de candidatos e eleitos ao cargo de vereador nas eleições de 2000 a 2020. A terceira seção traz uma fundamentação teórica acerca da dinâmica eleitoral e a representação política nos municípios brasileiros e a quarta seção apresenta os resultados da pesquisa quantitativa e da análise estatística dos dados de perfil de candidatos e eleitos para o cargo de vereador nas eleições dos anos de 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020 no Brasil, oriundos das bases do TSE e desagregados por grandes brasileiras, contemplando semelhanças e diferenças neste perfil. A última seção do artigo conclui o estudo com os principais achados e reflexões sobre o tema.

Considerações sobre aspectos geográficos, educacionais, econômicos e sociais das grandes regiões brasileiras

O Estado Brasileiro adota a federação como sistema de governo, configurado atualmente por 26 estados, 5.570 municípios e um distrito federal. O Federalismo foi adotado no Brasil com a instalação da República e, principalmente, com a promulgação da Constituição Federal de 1891. Além da divisão político-administrativa, em virtude de suas características naturais, as unidades da federação são agrupadas em cinco grandes regiões, principalmente (IBGE, 2023a).

Os dados do IBGE (2024) evidenciam a magnitude em termos de extensão territorial do Brasil, cujo território compreende 8.510.417.771 km², o que o posiciona como o quinto maior país do mundo em termos de extensão territorial. A Tabela 1 destaca as principais características populacionais das regiões brasileiras.

Tabela 1 - Características Populacionais e Extensão Territorial

Rótulos de Linha	Área territorial - km ² [2022]	População estimada - pessoas [2022]	Área territorial - km ² [2018] (%)	População estimada - pessoas [2022] (%)	Municípios
Norte	3.850.593,10	17.354.884	45,2%	8,5%	450
Centro-Oeste	1.606.354,09	16.289.538	18,9%	8,0%	467
Nordeste	1.552.175,42	54.658.515	18,2%	26,9%	1.794
Sudeste	924.558,34	84.840.113	10,9%	41,8%	1.668

Sul	576.736,82	29.937.706	6,8%	14,7%	1.191
-----	------------	------------	------	-------	-------

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do IBGE

Em termos de extensão territorial, a região Norte se destaca, sendo a maior região brasileira, para a qual o IBGE (2024) apurou um total de 3.850.593,104 km², o que corresponde a 45,2% do território nacional. No entanto, em termos de população, o Norte é a segunda região menos povoada, contando com 17.354.884 habitantes, o que representa 8,5% da população brasileira.

O Centro-Oeste é a segunda maior região brasileira, com uma extensão territorial de 1.606.354,086 km², isto é, 18,9% do território nacional. Em termos populacionais, é a região que possui o menor número de habitantes, contando com 16.289.538 pessoas, representando 8% da população nacional (IBGE, 2024).

Em termos de extensão territorial, o Nordeste apresenta 1.552.175,419 km², o que corresponde a 18,2% do território nacional. É a segunda região com o maior número de habitantes, 54.658.515 pessoas, 26,9% da população nacional (IBGE, 2024).

A região Sudeste conta com uma extensão territorial de 924.558,342 km², ou seja, 10,9% do território nacional. Apesar de ser a segunda menor região brasileira, nela estão concentrados 84.840.113 habitantes, 41,8%, quase a metade da população nacional (IBGE, 2024).

A região Sul é a menor região brasileira, com 576.736,821 km² de extensão territorial, cerca de 6,8% do território nacional. Em termos populacionais, conta com 29.937.706 habitantes, sendo 14,7% da população nacional e a terceira região com o maior número de habitantes (IBGE, 2024).

Principais características das grandes regiões brasileiras

Características educacionais

De acordo com os dados da PNADC realizada no 2º trimestre de 2022, foi identificado que, à época da pesquisa havia 9,6 milhões de pessoas analfabetas no Brasil, o que correspondia a 5,6% da população. O Nordeste apresentou o maior número de analfabetos, totalizando 5,3 milhões, seguido pelo Sudeste com 2,1 milhões,

Norte com 0,9 milhões, Sul com 0,7 milhões e Centro-Oeste com 0,5 milhões (IBGE, 2022).

De acordo com dados do Inep (2022), em 2019, o percentual de crianças de 4 e 5 anos que frequentavam escola ou creche no Brasil era de 94,1%, sem nenhuma Grande Região ou Unidade da Federação ter concluído a meta da universalização e com importantes desigualdades regionais observadas. De acordo com o Cartograma 1, enquanto estados como do Piauí e do Rio Grande do Norte atingiram 99,1% e 98,0%, respectivamente, os Estados do Amapá e do Acre encontravam-se abaixo de 80%. Em outras palavras, mais de 1 / 5 das crianças de 4 a 5 anos nessas duas Unidades da Federação estavam fora da escola ou creche em 2018, distanciando a Região Norte (88,2%), mais do que as demais regiões do País, do alcance da meta 1 do PNE, seguida de perto da região Centro-Oeste com 89,6%. As regiões Sul, Sudeste e Nordeste apresentam o maior potencial de cobertura, com 93,5%, 95,2% e 96,7% respectivamente (IBGE, 2024).

Características econômicas

A partir de dados de indicadores econômicos fornecidos pelo IBGE, observa-se uma complexidade econômica marcada por diferenças significativas nos setores industrial, agrícola e de serviços, refletidas também no Produto Interno Bruto (PIB) de cada uma das grandes regiões. Ao analisar os dados do PIB por região em 2021, é possível observar que o Sudeste se destaca com uma participação de 52,3%, seguido pelo Sul com 17,31%, Nordeste com 13,79%, Centro-Oeste com 10,34% e Norte com 6,26% (IBGE, 2023b). Essa distribuição reflete a concentração de atividades econômicas no Sudeste, especialmente nos setores industriais e de serviços, que contribuem significativamente para o PIB nacional.

No que diz respeito à produção industrial, o Sudeste lidera com um valor bruto de produção de R\$ 2,8 trilhões em 2021, seguido pelo Sul com R\$ 1,1 trilhões, Nordeste com R\$ 469,1 bilhões, Centro-Oeste com R\$ 399,5 bilhões e Norte com R\$ 374,1 bilhões. Esses números destacam a influência da região Sudeste no cenário industrial do país, enquanto outras regiões têm contribuições mais modestas nesse setor (IBGE, 2021).

No setor de serviços, a ordem de valores de produção tende a se manter entre as regiões, com o Sudeste liderando com uma receita bruta de serviços de R\$ 1,5 trilhões em 2021, seguido pelo Sul com R\$ 347,4 bilhões, Nordeste com R\$ 230,8 bilhões, Centro-Oeste com R\$ 184,5 bilhões e Norte com R\$ 63 bilhões. Esses números demonstram que o Sudeste mantém uma posição de destaque também nos serviços, mas com contribuições relativas mais significativas de outras regiões (IBGE, 2021).

Por fim, no setor agrícola a distância entre os valores de produção entre as regiões tende a reduzir novamente, uma vez que os dados de produção na agroindústria rural em 2017 mostram o Sudeste liderando com um valor de produção de R\$ 4.7 bilhões, seguido pelo Nordeste com R\$ 3.2 bilhões Centro-Oeste com R\$ 2.8 bilhões, Sul com R\$ 2.3 bilhões e Norte com R\$ 1.8 bilhões (IBGE, 2017).

Características sociais

Segundo os dados do IPEA (2016), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2010 foi de 0,766 na região Sudeste, destacando-se como a melhor entre as regiões brasileiras naquele ano. Nesse mesmo ano, a região Centro-Oeste apresentou um IDH de 0,757, seguida pela região Sul com 0,754. As regiões Norte e Nordeste registraram os menores índices, com 0,667 e 0,663, respectivamente. De acordo com o IPEA (2016), esses valores evidenciaram em todas as regiões brasileiras médio ou alto Desenvolvimento Humano. A pesquisa do IPEA (2016) também revelou uma queda significativa na desigualdade entre as regiões brasileiras entre 2000 e 2010, em comparação com os resultados de 1991 e 2000. Em 1991, a diferença entre a região com o IDHM mais alto e a com o mais baixo era de 0,156, aumentando para 0,160 em 2000. No entanto, em 2010, essa diferença diminuiu para 0,103, evidenciando uma redução das desigualdades regionais nesse período.

Segundo dados do IBGE (2022), do total de 214,2 milhões de pessoas residentes no Brasil em 2022, 143,1 milhões (62,6%) possuíam algum tipo de rendimento. A Região Sul (67,0%), apresentou o maior percentual de pessoas que recebiam algum tipo de rendimento, enquanto as Regiões Norte e Nordeste, os menores (55,9% e 59,0%, respectivamente). A Região Sul apresentou o

maior percentual de pessoas com rendimento efetivamente recebido de todos os trabalhos (49,2%) e o segundo maior percentual com rendimento proveniente de outras fontes (24,3%). Por sua vez, a Região Nordeste registrou o menor percentual de pessoas com rendimento efetivamente recebido de todos os trabalhos (36,8%) e o maior percentual daquelas que recebiam de outras fontes (28,7%).

De acordo com o estudo do IBGE (2023c), foi identificada uma maior informalidade no mercado de trabalho nas Regiões Norte e Nordeste. Os dados de 2022 revelaram que a proporção de trabalhadores em ocupações informais atingiu 60,1% na Região Norte e 56,9% na Região Nordeste. Em contrapartida, as Regiões Sudeste e Sul mostraram proporções de, respectivamente, 34,4% e 27,7%, enquanto a Região Centro-Oeste (38,7%) ficou próxima da média nacional (40,9%). No mesmo ano, Maranhão, Pará e Amazonas foram identificados como as Unidades da Federação com os maiores percentuais de ocupações informais, enquanto as três Unidades da Federação da Região Sul registraram as menores proporções.

Esse breve panorama sobre as principais configurações e indicadores brasileiros desagregados nas cinco regiões do Brasil busca a partir de suas diferenças e/ou semelhanças elementos que possibilitem entender melhor os perfis de candidatos e eleitos para o cargo de vereador nas eleições de 2000 a 2020.

A dinâmica eleitoral e a representatividade regional brasileira

A representação política nos municípios brasileiros é um reflexo das múltiplas variáveis que compõem o tecido social e político do país. Diante dessa multiplicidade de fatores, destaca-se a importância de compreender as nuances socioculturais, econômicas e institucionais que permeiam as eleições municipais, influenciando diretamente a dinâmica eleitoral, a representatividade nos cargos legislativos locais e preferências do eleitorado (Arquer, 2018).

Além disso, segundo Arquer (2018), as instituições, como o sistema eleitoral e o sistema de partidos, desempenham um papel fundamental na determinação do comportamento dos eleitores e na volatilidade eleitoral. Nesse contexto, vale ressaltar que, enquanto países com maior desenvolvimento humano e econômico tendem a ter sistemas partidários mais estáveis, aqueles que apresentam

perturbações econômicas e fragilidades institucionais frequentes podem apresentar uma maior volatilidade eleitoral. A estabilidade dos sistemas partidários em países com maior desenvolvimento humano e econômico pode estar vinculada a vários fatores. Primeiro, em sociedades mais desenvolvidas onde se tem maior acesso à educação, há uma tendência a se gerar eleitores mais informados e conscientes de suas escolhas políticas. Isso pode contribuir para a formação de partidos políticos mais sólidos, que representam interesses consistentes da população ao longo do tempo. Além disso, economias estáveis que oferecem um ambiente propício para o desenvolvimento de políticas públicas eficientes fortalecem a confiança da população nas instituições políticas. Essa confiança reduz a necessidade de mudanças drásticas ou frequentes na escolha dos partidos, contribuindo para uma maior previsibilidade e continuidade nos resultados eleitorais. Por outro lado, em contextos que enfrentam perturbações econômicas e fragilidades institucionais frequentes podem ser vivenciadas crises que desestabilizam a sociedade, gerando descontentamento entre os eleitores. Esses descontentamentos podem levar a mudanças nas preferências eleitorais, resultando em uma maior volatilidade eleitoral.

Segundo Braga (2006) e Figueiredo (2008), municípios pequenos tendem a ter eleitores mais homogêneos, com menos segmentação e maior concordância nas demandas, resultando em menor volatilidade eleitoral. Em contraste, grandes populações são mais heterogêneas, com grupos e interesses diversos, o que pode aumentar a variação nas preferências eleitorais. Contudo, Arquer (2018) destaca também que essas dinâmicas se refletiram nas eleições brasileiras para vereadores, e que a volatilidade tendeu a ser maior em municípios pequenos e médios, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, entre os anos de 1982 e 2002, devido ao processo mais lento de instauração do pluripartidarismo.

Portanto, essa volatilidade eleitoral também está relacionada às mudanças nas bases de representação política. Um estudo sobre o perfil da elite política local destacou que os vereadores percebem suas bases eleitorais como múltiplas, envolvendo movimentos sociais, bases territoriais, sindicatos e grupos profissionais (Martins e Kerbauy, 2017). Nesse sentido, a diversidade de bases eleitorais reflete a complexidade das demandas e interesses locais que os vereadores precisam gerenciar. Porém, cabe destacar que

a representatividade não se limita apenas à diversidade das bases eleitorais, mas também à capacidade de resposta e transparência das gestões municipais. Estudos sobre transparência pública municipal mostram que há variações significativas entre as regiões do Brasil, com municípios do Norte, Nordeste e Sudeste apresentando os piores índices de transparência (Fenner et al., 2019). A transparência, por sua vez, está ligada à participação eleitoral e ao interesse político dos cidadãos, bem como à probabilidade de reeleição dos governantes (Nascimento, 2021).

Outro fator importante a ser considerado é a dinâmica da elite política local, que passa por transformações e fluxos que renovam a estrutura das lideranças nos municípios. A mobilidade regional entre as elites políticas locais tem aumentado, com líderes políticos originários de diferentes regiões do país ocupando cargos nos municípios (Crespo; Peixoto, 2018). No entanto, persistem desafios quanto à representatividade descritiva das elites parlamentares em relação à estrutura social e às bases eleitorais.

Diante desse cenário, é fundamental a ampliação de estudos que busquem melhor compreender as dinâmicas eleitorais nos municípios brasileiros, especialmente no contexto das eleições para vereadores. A representatividade efetiva depende não apenas da diversidade das bases eleitorais e da mobilidade regional das elites políticas, mas também da transparência, participação cidadã e capacidade de resposta das gestões municipais às demandas locais. A interação entre esses fatores influencia o cenário político e a dinâmica eleitoral em cada região do país, condicionando diretamente a representação e a governança nos níveis municipais.

Semelhanças e diferenças no perfil de candidatos e eleitos para o cargo de vereador nas regiões, nas eleições dos anos de 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020 – apresentação dos resultados da pesquisa

A presente seção apresenta os resultados da pesquisa quantitativa e da análise estatística sobre o perfil dos candidatos e eleitos para o cargo de vereador nas eleições de 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020 no Brasil. Os dados, extraídos das bases do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), foram desagregados por grandes regiões brasileiras. A análise visou examinar e comparar as características

dos candidatos e eleitos ao longo desses anos, buscando identificar possíveis padrões de semelhanças e diferenças nos perfis eleitorais de candidatos e eleitos por regiões brasileiras. O estudo forneceu uma visão panorâmica das características sexo, raça, nível de instrução, idade e ocupação declarada de candidatos e eleitos ao cargo de vereador de forma a revelar a configuração do cenário eleitoral municipal ao longo das últimas duas décadas.

Perfil de Sexo dos candidatos e eleitos para o cargo de vereador

Conforme se observa na Tabela 2, ao longo das seis eleições para vereadores ocorridas entre os anos de 2000 e 2020 no Brasil, houve um aumento significativo do número de mulheres candidatas, especialmente a partir da eleição de 2012. Esse aumento pode ser atribuído em grande parte à Lei nº 12.034/2009, que inseriu na legislação eleitoral, especificamente na Lei nº 9.504/1997, a medida de cotas de gênero para candidaturas aos cargos legislativos em todos os níveis do governo.

Além disso, a Tabela 2 evidencia que o número de candidatas em 2020 quase dobrou em relação ao número de candidatas em 2000 em todas as regiões brasileiras. A mesma Tabela aponta o salto nas candidaturas das mulheres entre as eleições de 2008 e 2012 e o importante aumento de representação na disputa entre as eleições de 2000 e 2020, passando a representar em torno de 35,0% das candidaturas na última eleição.

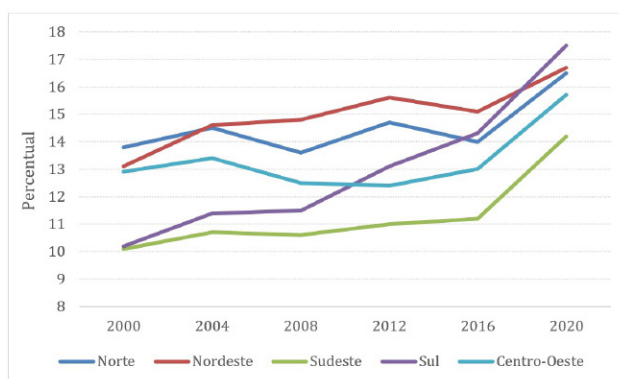
Tabela 2 - Proporção de candidatas ao cargo de vereador, nas Grandes Regiões, nas eleições dos anos de 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020

Eleição (ano)	Norte (%)	Nordeste (%)	Sudeste (%)	Sul (%)	Centro-Oeste (%)
2000	20,5	18,6	19,5	18,3	19,8
2004	22,4	21,8	22,7	21,1	22,3
2008	22,4	21,8	22,3	21,0	21,9
2012	31,5	31,4	32,2	32,1	31,7
2016	32,3	32,3	32,4	33,1	32,7
2020	35,0	34,1	34,4	35,6	35,3

Fonte: Elaboração Própria

O desempenho das mulheres nas disputas para vereança demonstrou melhora ao longo das últimas eleições, entretanto, não na mesma intensidade em que o aumento do volume de candidaturas. Os resultados apresentados no Gráfico 1 detalham essas informações.

Gráfico 1 - Proporção de eleitas ao cargo de vereador, nas Grandes Regiões, nas eleições dos anos de 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020



Fonte: Elaboração Própria. Dados da pesquisa

Conforme se observa no Gráfico 1, no período de análise aumentou a participação em todas as grandes regiões, mas de forma distinta. No Sul, Sudeste e Nordeste, já havia uma tendência de crescimento da representação de vereadoras, com destaque para a primeira. Em duas décadas, a região Sul, que tinha uma das menores proporções (cerca de 10,0%), passa a se destacar com a maior bancada de mulheres no país (17,5%). Por outro lado, no Centro-Oeste e Norte, a proporção de vereadoras pouco se alterou no período, aumentando apenas na eleição de 2020, conforme demonstra o Gráfico 1.

Perfil da Raça/Cor dos Candidatos e Eleitos para o Cargo de Vereador

Como se observa na Tabela 3, a seguir, a tendência geral de aumento do número de candidatos negros, em relação aos brancos, foi observada em todas as regiões brasileiras, com destaque para o

Sul, com um aumento de 28,1% entre 2016 e 2020. No entanto, a Tabela 3 revela que é a região que apresenta a mais baixa participação de negros na composição de candidatos segundo raça/cor no país: em 2016, os negros representavam 13,9% do total de candidatos, passando para 17,8% em 2020.

Tabela 3 - Proporção de candidatos e eleitos a Vereador negros, Grandes Regiões, 2016 e 2020

Eleição (ano)	Norte (%)	Nordeste (%)	Sudeste (%)	Sul (%)	Centro-Oeste (%)
Candidatos					
2016	78,3	70,7	38,7	13,9	55,5
2020	79,3	73,0	42,7	17,8	58,5
Eleitos					
2016	73,5	63,7	30,7	7,7	49,6
2020	75,7	66,5	34,3	10,5	53,3

Fonte: Elaboração Própria

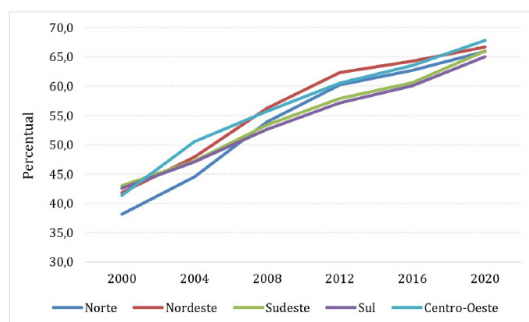
Como pode ser observado na Tabela 3, o aumento relativo de candidatos negros também se deu nas demais regiões. A participação é bastante expressiva no Norte e no Nordeste, embora ainda seja baixa no Sul e no Sudeste. De certa forma, a composição dos eleitos, segundo cor/raça, guarda relação com a composição dos candidatos, apesar de sempre apresentarem proporções inferiores, significando menor sucesso eleitoral dos candidatos negros frente aos brancos

Perfil do Nível de Instrução dos Candidatos e Eleitos para o Cargo de Vereador

O presente estudo analisou também a distribuição relativa do número de candidatos a vereador por nível de instrução, por grandes regiões, de modo a buscar compreender especificidades regionais. Um ponto a se destacar é o fato de os perfis dos candidatos serem muito parecidos e, conseqüentemente, muito próximos da média nacional apresentada acima, tanto no que diz respeito à composição quanto ao patamar e evolução. Como exemplo, o Gráfico 2 retrata a evolução da proporção de candidatos com ensino médio

ou mais nos pleitos considerados, revelando como foi significativo o aumento desse grupo no total de candidatas.

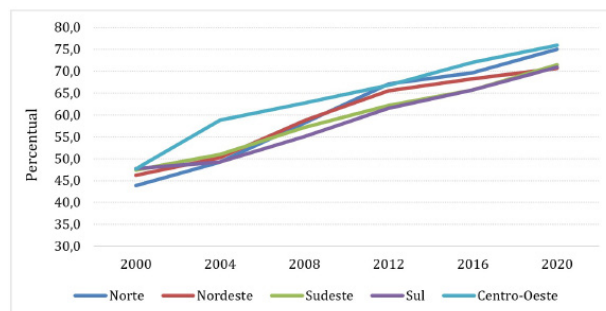
Gráfico 2 - Proporção de candidatas ao cargo de vereador com ensino médio ou mais, nas Grandes Regiões, nas eleições dos anos de 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020



Fonte: Elaboração Própria.

A partir do Gráfico 3, verifica-se progressivamente, a cada eleição, e em todas as regiões brasileiras, uma maior chance de sucesso eleitoral para candidatas com ensino médio ou mais. Os vereadores eleitos apresentam, em média, um nível de escolaridade mais elevado e ascendente ao longo do período, como aponta o Gráfico 3.

Gráfico 3 - Proporção de eleitos ao cargo de vereador com ensino médio ou mais, nas Grandes Regiões, nas eleições dos anos de 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020

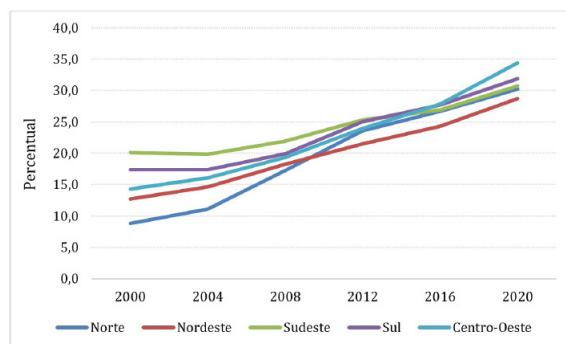


Fonte: Elaboração Própria.

Conforme o Gráfico 3, em 2000, entre 44,0% e 48,0% dos eleitos tinham ensino médio ou mais, enquanto vinte anos depois, esses estão entre 71,0% e 76,0% dos eleitos. Em todas as regiões, aqueles com ensino médio completo ainda prevalecem.

O Gráfico 4, a seguir, demonstra a proporção de eleitos ao cargo de vereador nas eleições brasileiras entre os anos de 2000 a 2020.

Gráfico 4 - Proporção de eleitos ao cargo de vereador com ensino superior completo, nas Grandes Regiões, nas eleições dos anos de 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020



Fonte: Elaboração Própria.

Segundo o Gráfico 4, a exemplo da média nacional, vem crescendo significativamente a proporção de vereadores eleitos com nível superior completo em todas as regiões.

Perfil da Idade dos Candidatos e Eleitos para o Cargo de Vereador

A idade mínima para ocupar o cargo de vereador no Brasil é de 18 anos, segundo a Constituição de 1988 (BRASIL, 2016), condição esta que deve ser aferida na data-limite para o registro de candidatura. No outro extremo, não há legislação que determine a idade máxima para concorrer e ocupar qualquer cargo eletivo. Os resultados sobre idade média de candidatos e eleitos ao cargo de vereador apresentados na Tabela 4, segundo as regiões, apontam similaridades à média nacional, quais sejam: concentração de candidatos e eleitos nos grupos etários de 30 a 60 anos, aumento

da idade média de ambos ao longo das eleições analisadas e idade média dos eleitos inferior à média dos candidatos.

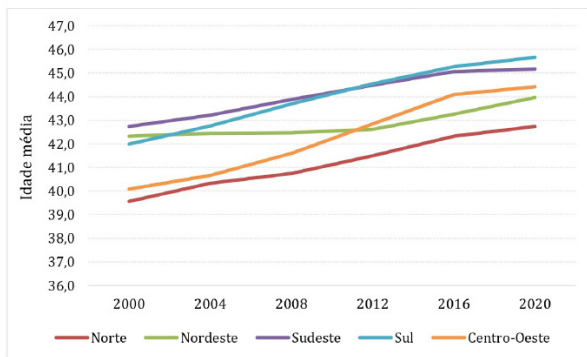
Tabela 4 - Idade média dos candidatos e eleitos ao cargo de Vereador, Brasil e Grandes Regiões, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020

Especificação	2000	2004	2008	2012	2016	2020
Candidatos						
Brasil	42,8	43,0	43,8	44,1	44,5	45,3
Norte	41,0	41,4	41,8	41,9	42,1	43,0
Nordeste	42,7	42,4	42,8	42,7	43,1	43,9
Sudeste	43,4	43,7	44,8	45,2	45,6	46,4
Sul	43,0	43,5	44,5	45,3	45,6	46,3
Centro-Oeste	41,4	41,7	42,9	43,4	43,9	44,8
Brasil	42,0	42,4	43,0	43,5	44,2	44,6
Norte	39,6	40,3	40,7	41,5	42,3	42,7
Nordeste	42,3	42,5	42,5	42,6	43,3	44,0
Sudeste	42,7	43,2	43,9	44,5	45,1	45,2
Sul	42,0	42,8	43,7	44,6	45,3	45,7
Centro-Oeste	40,1	40,7	41,6	42,8	44,1	44,4

Fonte: Elaboração Própria.

Como pôde ser observado na Tabela 4, as idades médias são um pouco maiores para Sul e Sudeste, e inferiores no Norte. O Gráfico 5, a seguir, ilustra essas diferenças e deixa mais claro o aumento da idade média dos eleitos ao longo dos anos.

Gráfico 5 - Idade média dos eleitos ao cargo de vereador, Grandes Regiões, nas eleições dos anos de 2000 e 2020



Fonte: Elaboração Própria.

Esse aumento identificado pelo Gráfico 5 pode, dentre outros fatores, sinalizar a continuidade dos mesmos políticos por meio de reeleição.

Perfil da Ocupação dos Candidatos e Eleitos para o Cargo de Vereador

A análise dos dados das ocupações de candidatos e eleitos ao cargo de vereador nas cinco grandes regiões brasileiras, nos pleitos de 2000 a 2020 resultantes da presente pesquisa estão consolidadas nas Tabelas 5 a 9. Este estudo permitiu identificar que as ocupações declaradas mais comuns entre os candidatos variam pouco entre as regiões brasileiras.

Como se pode verificar na Tabela 5, as ocupações mais frequentemente declaradas pelos candidatos ao cargo de vereador para a região Norte e identificadas nesta pesquisa foram Agricultores, Comerciantes e Servidores Públicos Municipais. Já no que se refere às ocupações declaradas pelos eleitos para a região Norte, a predominância é da ocupação “Vereador”, o que pode reforçar a ideia da profissionalização de políticos que se estabelecem na vereança e tendem a se reconduzir no cargo por meio de reeleição. A proporção das cinco principais ocupações de candidatos e eleitos para as Câmaras Municipais da região Norte, entre os anos de 2000 e 2020, está apresentada na Tabela 5.

Tabela 5 - Proporção de candidatos e eleitos a vereador segundo as cinco principais ocupações, no Norte, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020

Candidatos		Eleitos	
Ocupação	Percentual	Ocupação	Percentual
Agricultor	13,4	Vereador	21,1
Comerciante	6,4	Agricultor	11,3
Servidor Público Municipal	6,6	Servidor Público Municipal	7,1
Vereador	4,6	Comerciante	6,8
Dona de Casa	3,5	Empresário	2,8
Total	34,5	Total	49,2

Fonte: Elaboração Própria.

Na Tabela 5, observa-se que o percentual de eleitos que se declaram Vereadores na região Norte é superior a 20%, o que não acontece em outras grandes regiões.

Já na região Nordeste, representada na Tabela 6, embora não tenha alcançado o percentual de 20%, apresenta a segunda maior proporção de eleitos que se declaram “Vereadores”. Também se verifica uma outra semelhança entre essas duas regiões: a ocupação “Agricultor” ocupa o segundo lugar entre os eleitos e o primeiro lugar entre os candidatos.

Tabela 6 - Proporção de candidatos e eleitos a vereador segundo as cinco principais ocupações, no Nordeste, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020

Candidatos		Eleitos	
Ocupação	Percentual	Ocupação	Percentual
Agricultor	15,2	Vereador	18,4
Comerciante	8,0	Agricultor	16,4
Servidor Público Municipal	5,8	Comerciante	8,3
Vereador	4,9	Servidor Público Municipal	5,6
Dona de Casa	2,6	Empresário	2,2
Total	36,4	Total	51,0

Fonte: Elaboração Própria.

Já no que se refere à região Sudeste, a Tabela 7 revela que a ocupação de mais destaque entre os candidatos ao poder legislativo municipal foi a de “Comerciante”, o que também se verificou na região Centro-Oeste apresentada na Tabela 8. Nota-se que a região Sudeste foi a única em que a ocupação “Agricultor” não ocupou uma posição de destaque, ficando em quinto lugar. Também foi a única região em que a ocupação “Servidor Público Municipal” foi a segunda mais expressiva.

Tabela 7 - Proporção de candidatos e eleitos a vereador segundo as cinco principais ocupações, no Sudeste, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020

Candidatos		Eleitos	
Ocupação	Percentual	Ocupação	Percentual
Comerciante	8,6	Vereador	15,8
Servidor Público Municipal	7,2	Servidor Público Municipal	9,5
Dona de Casa	4,3	Comerciante	9,3
Empresário	3,7	Agricultor	7,2
Agricultor	4,9	Empresário	3,2
Total	28,8	Total	45,0

Fonte: Elaboração Própria.

A região Centro-Oeste se destaca, conforme a Tabela 8 a seguir, pela ocupação de Comerciante como sendo a primeira entre os candidatos e a segunda entre eleitos, o que não se observa em nenhuma outra grande região.

Tabela 8 - Proporção de candidatos e eleitos a vereador segundo as cinco principais ocupações, no Centro-Oeste, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020

Candidatos		Eleitos	
Ocupação	Percentual	Ocupação	Percentual
Comerciante	8,7	Vereador	18,0
Agricultor	6,4	Comerciante	9,5
Servidor Público Municipal	6,2	Servidor Público Municipal	8,0
Dona de Casa	4,7	Agricultor	6,0
Vereador	4,6	Empresário	4,4

Total	30,6	Total	45,8
-------	------	-------	------

Fonte: Elaboração Própria.

Por fim, como demonstrado pela Tabela 9, a região Sul apresenta uma característica diferente das demais: a ocupação “Agricultor” foi a de mais destaque tanto entre candidatos quanto eleitos. Foi a única região em que a ocupação “Vereador” não se encontra entre as cinco principais ocupações declaradas entre candidatos. Além disso, observa-se, nessa região, o mais baixo percentual de eleitos declarados “Vereadores” comparativamente às outras regiões, tendo a referida proporção sido inferior a 10%.

Como se observa na Tabela 9, comparativamente com as Tabelas anteriores, em quatro das cinco grandes regiões brasileiras, a ocupação declarada de “Vereador” foi identificada com maior proporção de declaração entre os eleitos, exceto na região Sul, onde a ocupação de maior destaque foi “Agricultor”

Tabela 9: Proporção de candidatos e eleitos a vereador segundo as cinco principais ocupações, no Sul, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020

Candidatos		Eleitos	
Ocupação	Percentual	Ocupação	Percentual
Agricultor	13,5	Agricultor	19,3
Empresário	7,9	Vereador	9,4
Servidor Público Municipal	7,1	Servidor Público Municipal	8,9
Comerciante	6,2	Comerciante	7,8
Aposentado (exceto funcionário público)	3,9	Empresário	5,8
Total	38,6	Total	51,2

Fonte: Elaboração Própria.

Os dados mostram que a ocupação de Vereador tem uma proporção significativamente maior entre os eleitos do que entre os candidatos em todas as regiões, indicando uma preferência dos eleitores por candidatos com experiência política prévia. Contudo, de maneira geral, no que se refere às ocupações dos vereadores eleitos, observam-se diferenças marcantes entre as regiões. Nesse sentido, nas regiões Norte e Nordeste a presença de Agricultores

entre os eleitos é notavelmente alta em comparação com outras regiões. Enquanto no Sudeste, comerciantes e servidores públicos municipais se destacam em ambas as condições, aumentando suas proporções entre os eleitos em relação às dos candidatos. Por outro lado, observa-se uma pequena diminuição na proporção de empresários entre os eleitos na região. A região Sul recebe destaque pela maior proporção de Agricultores e Empresários eleitos dentre as demais regiões, destacando que, no caso dos Agricultores, a proporção de eleitos aumenta em relação à dos candidatos. Por outro lado, no Centro-Oeste, os Comerciantes são mais representativos entre os eleitos, enquanto a proporção de Agricultores diminuiu em relação à dos candidatos.

A partir dos resultados aqui apresentados, sugere-se que diferenças ou semelhanças identificadas possam estar relacionadas às características de cada região em termos das atividades econômicas predominantes de cada região ou da proporção de áreas urbanas e rurais, além de extensão geográfica, características climáticas, aspectos culturais e regionais, bem como nível educacional da população, nível tecnológico e acesso a tecnologias e informações e demais características sociais e políticas que impactam o comportamento da população em relação ao contexto político local e regional. Essas nuances se revelam por meio dos indicadores extraídos da presente pesquisa sobre análise do perfil de candidatos e eleitos ao poder legislativo municipal e instiga reflexões e questões que merecem aprofundamento. Esse campo de estudos direcionado ao contexto político local ainda carece de ampliação e aprofundamento de forma que se espera que o presente estudo, apesar de não esgotar o assunto, possa provocar novas iniciativas de pesquisa.

Conclusão

Diante dos resultados obtidos e das tendências observadas ao longo dos pleitos analisados, pode-se verificar algumas semelhanças e diferenças regionais nos perfis dos candidatos e eleitos para as Câmaras Legislativas Municipais brasileiras no decorrer das eleições ocorridas entre 2000 e 2020. Essas mudanças refletem a diversidade e complexidade da sociedade e da política brasileiras, o que revela a necessidade contínua de monitoramento e análise dos processos eleitorais e políticos de maneira regionalizada,

para contribuir para uma melhor compreensão da representação democrática.

Com relação ao perfil de gênero, observou-se um aumento significativo da participação de mulheres como candidatas ao cargo de vereadoras ao longo das últimas seis eleições, especialmente a partir de 2012, em decorrência da introdução da “cota de gênero” pela Lei nº 12.034/2009. Esse fator, impulsionado por alterações na legislação eleitoral, traz evidências de que os instrumentos normativos podem influenciar o perfil dos políticos e possibilitar disputas mais equânimes com foco na representação de diversos segmentos da sociedade brasileira. Apesar do crescimento no número de candidatas, número de candidatas, ainda há desafios quanto à efetiva conversão de candidaturas em eleições e, portanto, quanto à representação dessas mulheres nas Câmaras Municipais, especialmente em regiões como o Centro-Oeste e o Norte.

No âmbito da diversidade étnico-racial, verificou-se um aumento relativo do número de candidatos negros em todas as grandes regiões do país, especialmente no Sul. No entanto, a representatividade desses candidatos ainda é inferior à dos candidatos brancos, apontando para a existência de desafios persistentes em relação à equidade racial na política brasileira.

Por sua vez, a análise da variável escolaridade possibilitou constatar uma maior chance de sucesso eleitoral para candidatos com ensino médio ou superior completo, sendo que a proporção de vereadores eleitos com nível educacional mais elevado vem aumentando ao longo das eleições analisadas. Esse resultado aponta para uma tendência de valorização da formação educacional pelos eleitores, influenciando diretamente a composição das câmaras municipais.

Com relação à faixa etária, foi possível observar uma concentração de candidatos e eleitos nos grupos etários de 30 a 60 anos, com um aumento da idade média ao longo das eleições. Apesar disso, a idade média dos eleitos tende a ser inferior à dos candidatos, evidenciando uma renovação relativa nas câmaras municipais, mas ainda com uma predominância de representantes de faixas etárias maiores.

Entende-se que os resultados aqui apresentados podem estar relacionados à configuração do sistema eleitoral brasileiro e às regras de financiamento das candidaturas, o que retrata um cenário

complexo e que não se resume apenas aos instrumentos normativos vigentes. Sugere-se, portanto, a continuidade de estudos que abordem e aprofundem análises acerca do perfil e características de candidatos e eleitos, especialmente a nível local, uma vez que esse é o ponto de conexão mais próximo entre o Poder Legislativo e os cidadãos.

Referências

- ARQUER, Monize. A volatilidade eleitoral nos municípios brasileiros para o cargo de vereador (2000-2016). *Opinião Pública*, v. 24, p. 670-698, 2018.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa. O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política (1982-2002). São Paulo: Associação Editorial Humanitas/Fapesp, 2006.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa; LEINE, Priscila; SABBAG, Gustavo. Partidos e representação na política local: perfil e vínculos político-partidários dos vereadores paulistas. *Colombia Internacional*, v. 91, p. 117-150, 2017.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf.
- BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 set. 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 24 mar. 2024.
- CERVI, Emerson Urizzi; BORBA, Felipe. Os diretórios partidários municipais e o perfil sociodemográfico dos seus membros. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 28, p. 65-92, jan./abr. 2019.
- CRESPO, Ralph; PEIXOTO, Vitor. ELEIÇÕES SUPLEMENTARES NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: OS CASOS NAS ELEIÇÕES DE 2012. *CSONline - Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, n. 27, 2018.
- FENNER, Vanessa Unfried; SCHEID, Liara Laís; VISENTINI, Monize Sâmara; ROTTA, Edeimar. Fatores associados à transparência pública municipal: um estudo regional no rio grande do sul. *Desenvolvimento Regional em Debate*, v. 9, p. 683-707, 2019.
- FIGUEIREDO, Marcus Faria. *A decisão do voto-democracia e racionalidade*. Editora UFMG, 2008.
- GELAPE, Lucas de Oliveira. *A geografia do voto em eleições municipais no sistema eleitoral de lista aberta: um estudo a partir de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo*.

- Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cidades e Estados* (2024). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em: 24 mar. 2024.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *IBGE divulga relação da população dos municípios*. Rio de Janeiro: Agência IBGE de Notícias, 2023a. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/37758-ibge-divulga-relacao-da-populacao-dos-municipios>. Acesso em 24 mar. 2024.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Rendimento de todas as fontes* (2022). Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102000_informativo.pdf. Acesso em 24 mar. 2024.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2017*. Brasília: IBGE, 2017.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Industrial Anual de Serviços* (2021). Rio de Janeiro: IBGE, 2023b.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual – 2º trimestre* (2022). Rio de Janeiro: IBGE, 2022.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual – 4º trimestre* (2023). Rio de Janeiro: IBGE, 2023c.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Estudos e Pesquisas - Informação Demográfica e Socioeconômica, Rio de Janeiro, n. 53, 2023.
- INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022*. Brasília: Inep, 2022. Disponível em https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em 24 mar. 2024.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; FJP – Fundação João Pinheiro. *Desenvolvimento humano nas macrorregiões brasileiras*. Brasília: PNUD: IPEA: FJP, 2016.
- MARTINS, Thais Cavalcante; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. O perfil da elite política local: Uma análise da autopercepção dos vereadores sobre a representação. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 8, n. 2, 2017.
- NASCIMENTO, Pedro. *Transparência nos municípios brasileiros: as dimensões porte populacional e região importam?* *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 7, n. 2, p. 137-156, 2021.

O poder normativo do TSE frente às limitações previstas no projeto do novo código eleitoral (PL112/2021): avanços ou retrocessos ante o sistema de freios e contrapesos?

Carla Adriana de Carvalho Cavalcanti¹

Resumo

O presente artigo busca analisar as restrições ao Poder Normativo do Tribunal Superior Eleitoral previstas no projeto do Novo Código Eleitoral (PLP n. 112/2021), que foi aprovado na Câmara, e que se encontra tramitando no Senado. Há a finalidade de responder se as limitações previstas serão capazes de promover avanços, restabelecendo o sistema de freios e contrapesos que deve existir entre os poderes Legislativo e Judiciário, afastando os abusos, ou se irão retroceder diante desta perspectiva. Para tanto, utiliza-se como metodologia a histórico-comparativa, a jurídico-descritiva e a analítica, além de serem usadas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa tem como objetivo estudar a evolução da Teoria da Separação de Poderes, a fim de entender o funcionamento do sistema de pesos e contrapesos; analisar as Resoluções n. 23.709/2022, alterada pela de n. 23.717/2023, identificando o desvirtuamento do Poder Regulamentar do TSE diante do previsto no Código Eleitoral atual, frente ao Poder Normativo exercido nessas edições. Além de analisar o novo projeto do Código Eleitoral, apontando acertos e desacertos diante do sistema de freios e contrapesos.

Palavras-chave: Poder Normativo; Função Regulamentar; Tribunal Superior Eleitoral; Projeto do Novo Código Eleitoral.

Abstract

This article seeks to analyze the restrictions on the Normative Power of the Superior Electoral Court provided for in the project of the New Electoral Code (PLP n. 112/2021), which was approved in the Chamber of Deputies, and is currently being processed in the Senate. There is a purpose of answering whether the predictions will be able to promote progress, reestablishing the system of checks and balances that must exist between the

¹ Analista Judiciária, lotada na Zona Eleitoral 76, no TRE/PB. Graduada em Direito, com curso de aperfeiçoamento pela Escola de Magistratura da Paraíba. Especialista em Direito Processual Civil, Constitucional e Direito Processual Penal. Atualmente, é integrante do Núcleo de Cooperação Judiciária do TRE/PB.

Legislative and Judicial branches ,preventing abuses, or whether they will regress in view of this perspective. To this end, historical-comparative, legal-descriptive and analytical methodology are used, in addition to bibliographic and documentary research techniques . The research aims to study the evolution of the Theory of Separation of Powers, in order to understand how the system of checks and balances works; to analyze Resolutions no. 23/09/2022, amended by n. 23,717/2023, identifying the distortion of the Regulatory Power of the TSE in relation to what is foreseen in the current Electoral Code, in relation to the Normative Power exercised in these editions. In addition to analyzing the new draft of the Electoral Code pointing out successes and failures regarding the system of checks and balances.

Keywords: Normative Power; Regulatory Function; Superior Electoral Court; New Electoral Code Project.

Introdução

Este artigo tem como problema de pesquisa avaliar se as restrições ao exercício do Poder Normativo do Tribunal Superior Eleitoral, constantes no projeto do Novo Código Eleitoral que foi aprovado na Câmara e, atualmente, está em trâmite no Senado, serão capazes de promover avanços a ponto de restabelecer o mecanismo de freios e contrapesos, que deve permear os poderes Legislativo e Judiciário, no sentido de afastar abusos, ou se irão retroceder diante desta perspectiva.

Para tanto, a metodologia adotada foi, inicialmente, a histórico-comparativa, considerando o estudo evolutivo da separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos. Num segundo momento, a metodologia caracterizou-se como jurídico-descritiva, uma vez que foram analisadas peculiaridades e características das Resoluções n. 23.309/2022, alteradas pela n. 23.717/2023, editadas pelo TSE, e do projeto do Novo Código Eleitoral (PLP 112/2021), além de pautar-se como metodologia de cunho analítico, considerando-se as críticas e ponderações apontadas na sua análise.

A técnica utilizada consistiu na pesquisa bibliográfica, juntamente com a análise dos documentos relativos às Resoluções do TSE e ao Projeto do Novo Código Eleitoral. Para atingir o fim almejado, o artigo foi dividido em três seções. Na primeira, traçou-se a evolução histórica da Teoria da Separação de Poderes, desde a Antiguidade até a Modernidade, com a perspectiva de identificar a correlação existente entre a tripartição e o sistema de freios e

contrapesos na Constituição Federal de 1988, esmiuçando o seu funcionamento. Na segunda seção, analisou-se a Resolução do TSE n. 23.709/2022, alterada pela Resolução n. 23.717/2023, apontando o desvirtuamento do Poder Regulamentar constante no atual Código Eleitoral, com o exercício do Poder Normativo exercido pelo TSE nessas edições. Na terceira seção, fez-se uma incursão no capítulo do Projeto do Novo Código Eleitoral, destinado à função regulamentar do TSE, esmiuçando as previsões até então aprovadas e apontando os avanços promovidos, bem como os desacertos estabelecidos com as limitações previstas frente ao sistema de freios e contrapesos adotado na Constituição Federal de 1988.

O sistema de freios e contrapesos adotado na constituição federal brasileira de 1988

Para se analisar as limitações propostas no Projeto do Novo Código Eleitoral ao Poder Normativo do Tribunal Superior Eleitoral, é necessário revisitar a Teoria da Separação dos Poderes, a fim de entender o mecanismo de funcionamento do sistema de freios e contrapesos e, nesta perspectiva, identificar a importância do estabelecimento de restrições para a atuação do poder estatal. Embora seja pacífico que o poder estatal se caracteriza como “(...) uno e indivisível” (Dallari, 2016, p.213), seu exercício pode ser atribuído a vários órgãos, sem que haja quebra nessa unidade (Dallari, 2016). Para isso, faz-se necessário que exista um controle capaz de impedir os abusos.

Apesar de o termo clássico adotado ser separação de poderes, há quem discorde do emprego da expressão poder, defendendo o uso do vocábulo função. Nessa linha, considera-se que, “(...) as diferentes funções do Estado, atribuídas a diferentes órgãos, resultaram do princípio da divisão do trabalho” (Leroy-Beaulieu, 1891, p.44 apud Dallari, 2016, p.214).

Para Dallari (2016, p.214), no entanto, essa “(...) diferenciação está intimamente relacionada com a concepção do papel do Estado na vida social” e esclarece:

(...) quando se pretende desconcentrar o poder, atribuindo o seu exercício a vários órgãos, a preocupação maior é a defesa da liberdade dos indivíduos, pois, quanto maior for a concentração do poder,

maior será o risco de um governo ditatorial. Diferentemente, quando se ignora o aspecto do poder para se cuidar das funções, o que se procura é aumentar a eficiência do Estado, organizando-o da maneira mais adequada para o desempenho de suas atribuições (Dallari, 2023, p.214).

Assim, consolida-se a expressão separação dos poderes, cujas primeiras estratégias podem ser encontradas na obra *A República*, de Platão (2004 *apud Sade*, 2021, p.11), quando se expõe “(...) a importância de se dividir as funções do Estado, para que não estivessem concentradas nas mãos de uma só pessoa, sem os devidos princípios de educação e de instrução”.

Em seguida, Aristóteles apresenta um esboço da separação dos poderes, demonstrando a existência de três órgãos distintos o Poder Deliberativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário — com funções diferentes no governo, na sua obra *A Política* (Aristóteles, 1998 *apud Sade*, 2021, p. 12).

Como crítica a essa construção, encontra-se Azambuja (1989, p.177), quando elucida que:

Aristóteles, se discriminou os órgãos, confundiu as funções, pois deu à assembléia o conjunto de todas as atribuições, sendo os dois outros órgãos simples delegações suas, sem atribuições bem definidas.

Entretanto, é no século XVII que se destaca a primeira sistematização da Teoria da Separação dos Poderes, de iniciativa do filósofo John Locke, “Inspirado na Constituição Inglesa” (Azambuja, 1989, p.179).

Em sua obra *Segundo Tratado Sobre o Governo Civil*, Locke (2014) divide os poderes em: Executivo, responsável pela aplicação das leis; Legislativo, com atribuição de elaborar a Legislação; e o Federativo, que se encontra entrelaçado ao Executivo, deve regular as questões internacionais e administrar “(...) a segurança e do interesse do povo e de todos aqueles que podem trazer benefícios ou prejuízos à sociedade” (Locke, 2014, p.16).

Ao discorrer sobre o Poder Legislativo, Locke (2014, p.120) destaca a sua relevância frente aos demais poderes: “Em todos os casos, enquanto ainda houver governo, o Poder Legislativo é o

poder supremo; pois, para que se possa legislar, é necessário que esteja em um patamar superior”.

Assim, John Locke (2014, p. 115) enaltece o Legislativo, a quem atribui “(...) competência judicial (...)”, e, nesse sentido, não diferenciando o Legislativo do Judiciário e considerando apenas o Legislativo e o Executivo, notabiliza-se como influenciador da Teoria da Tripartição de Poderes, desenvolvida de forma completa pelo filósofo francês Charles de Secondat, o Barão de Montesquieu, constituindo-se “um dos maiores fatores na organização dos Estados Modernos” (Azambuja, 1989, p.178).

Em sua obra *O Espírito das Leis*, Montesquieu (2010) se debruça no estudo científico do governo e da política, reformulando a teoria da separação dos poderes estatais, divididos em três espécies distintas: legislativo, executivo e judiciário, este último chamado por ele de *poder de julgar*:

(...) o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo das que dependem do direito civil. Pelo primeiro, o príncipe ou o magistrado faz leis para certo tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que são feitas. Pelo segundo, declara a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga os litígios dos particulares. Chamaremos este último de poder de julgar; e o outro, simplesmente de poder executivo do Estado (Montesquieu, 2010, p.168).

Para Fredy Sorto (2004, p.15), “Esses três ‘poderes’, que, em rigor, não são poderes, porque o poder não comporta divisões, são na realidade funções do Estado (...) não devem estar concentrados num só corpo individual ou coletivo (...)”.

Com esse modelo, segundo Dallari (2016, p. 216), Montesquieu antecipa a posição adotada pelo liberalismo, quando “(...) não dá ao Estado qualquer atribuição interna, a não ser o poder de julgar e punir.” Ele critica essa orientação quando assevera que, “Montesquieu não estaria preocupado em assegurar-lhe a eficiência, parecendo-lhe mais importante a separação tripartida dos poderes para a garantia da liberdade individual” (Dallari, 2016, p. 216).

Embora defendesse a separação de poderes, nas lições de Azambuja (1989, p. 179), Montesquieu “(...) julgava também

necessário que eles fossem harmônicos; que se limitassem reciprocamente, mas não fossem absolutamente separados e não se paralisassem uns aos outros”.

Nesse sentido, Angela Pelicoli (2006, p. 26) assevera que os três poderes “(...) devem ter suas atribuições divididas, para que cada poder limite e impeça o abuso uns dos outros.” O que é justificado quando Montesquieu assevera que:

Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo de principais ou de nobres ou do povo exercesse estes três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou os litígios dos particulares (Montesquieu, 2010, p.169).

Dessa forma, a teoria de Montesquieu ganhou relevo internacional, repercutindo pela Europa e influenciando as Constituições escritas do século XVIII, quando impuseram “(...) a separação de poderes como um dos dogmas do Estado Moderno, chegando-se, mesmo, a sustentar a impossibilidade de democracia sem aquela separação” (Dallari, 2016, p. 216).

Como destaque desse pioneirismo constitucional, encontra-se, nas lições Dallari (2016), a Declaração de Direitos da Virgínia, de 12 de junho de 1776, em que restou consignada a previsão de “que os poderes legislativo e executivo do Estado deverão ser separados e distintos do judiciário” (Dallari, 2016, p.216); seguida da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, ao asseverar, em seu art. 16, que, “Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não está assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem Constituição” (Dallari, 2016, p.216).

Nessa conjuntura, surgem os federalistas, que, nas lições de Santos (2022, p.56), “(...) defendiam o federalismo, a existência de um governo central que pudesse governar a nação”. Estes foram considerados precursores do sistema de freios e contrapesos, uma vez que focaram na divisão do exercício do poder, “(...) e desenvolveram mecanismos de controle recíproco entre os Poderes (...)” (Santos, 2022, p. 56).

Para o modelo federalista, as atribuições do Estado continuaram sendo divididas, mas ficou estabelecido o papel de um vigiar o poder do outro, com o fito de impedir interferências na competência alheia. Nessa tripartição, o Judiciário notabiliza-se, saindo

da posição de menos relevo proposta por Montesquieu, para ser protagonista na Constituição dos Estados Unidos (1787), ao lado do Executivo e do Legislativo. Conforme se vê, a divisão de funções do Estado, surgida na Antiguidade, e a ponto de, na Modernidade, a partir das teorias propostas por Montesquieu e pelos federalistas, ser identificada por nomes mais apropriados, como: Executivo, Legislativo e Judiciário.

A questão que agora se propõe é saber se essa separação de poderes define o próprio sistema de freios e contrapesos ou se existe diferença na conceituação e no efeito produzido.

Inicialmente, Adriana Santos (2022) assevera que a separação de poderes é um princípio, uma vez que funciona como norma que estrutura o Estado, enquanto o sistema de freios e contrapesos se notabiliza como um subprincípio, inserido nesta separação.

Aprofundando a temática, a referida autora propõe um conceito próprio para demonstrar a diferença:

A separação dos Poderes serve para organizar o exercício do poder, definindo funções específicas com vistas a limitar a atuação de um corpo de agentes públicos a um escopo de competência determinado (Santos, 2022, p. 82).

O sistema de freios e contrapesos é um mecanismo formado por diversos dispositivos constitucionais que possibilitam a interferência de um Poder em outro, sem usurpar a competência precípua daquele Poder (Santos, 2022, p. 87).

De tal forma, fica claro que, enquanto a separação de poderes é uma norma principiológica responsável por estruturar o Estado e determinar suas funções, o sistema de freios e contrapesos se apresenta como instrumento disposto constitucionalmente, autorizador da intromissão entre os Poderes, sem que se retire a competência originária de cada um.

Elucidando o significado do vocábulo “freios”, esclarece Santos (2022, p. 87): “*são instrumentos que servem para retirar um agente público do poder ou suprimir a força de um ato praticado por um dos Poderes*”. E, são classificados como freios internos aqueles ocorridos dentro do mesmo Poder, e *freios externos* quando se verifica entre Poderes distintos (Santos, 2022).

Como exemplo de freio interno, Santos (2022) cita a cassação de um congressista em decorrência da competência legislativa; e, quanto ao externo, aponta a decisão transitada em julgado do Judiciário, ou seja, aquela que não pode ser mais modificada, em sede de controle de constitucionalidade, quando elimina o efeito de um ato originário do Poder Legislativo.

Quanto aos contrapesos, Adriana Santos (2022, p.88) formula conceituação própria ao esclarecer que: “*são os mecanismos que possibilitam contrabalancear o processo de tomada de decisão, dividindo-o em atos que demandam a interferência de órgãos distintos.*” Esses contrapesos são então classificados em *positivos* e *negativos*. Os primeiros chancelam e ratificam a decisão já tomada por outro Poder, e os segundos provocam a modificação daquilo que foi decidido. São relacionados como *contrapesos positivos* o que ocorre no processo de *impeachment*, quando o Presidente do Supremo Tribunal comparece para validar se houve observância do rito previsto em lei, dando sequência à publicização e posterior promulgação da decisão (Santos, 2022). Como hipótese de *contrapeso negativo*, cita-se o caso do veto do Presidente da República, que “(...) pode se manter, modificando o rumo do processo legislativo, ou ser derrubado pelo Poder Legislativo” (Santos, 2022, p. 92).

Para melhor compreensão do tema, Santos (2022, p. 92) promove a divisão em: *status ativo*, quando “(...) um Poder interfere nos outros (...)”, e *status passivo*, quando se é o agente receptor dessa interferência. Nesse ínterim, destaca-se o caso do controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo, funcionando como *status ativo*, frente a uma lei emanada do Legislativo, que estará na condição de receptor dessa intromissão. Finalizando o seu esquema classificatório e complementando o sistema de freios e contrapesos, Santos (2022) promove a distinção em *função típica* e *função atípica* dos Poderes.

Assim, a função típica qualifica a competência propriamente dita daquele Poder. No caso do Poder Legislativo (Santos, 2022, p.92), “(...) legislar e fiscalizar; Poder Executivo, governar o povo e administrar os interesses públicos; Poder Judiciário, interpretar as leis e julgar.” Portanto, fala-se em função formalmente típica, uma vez que sua previsão está entre o que foi previsto na Constituição.

No que é pertinente à função atípica, ou materialmente atípica, “(...) é uma competência atribuída constitucionalmente que

extrapola a esfera de atuação do Poder sem usurpar ou invadir o âmbito de atuação e/ou a competência do outro poder” (Santos, 2022, p. 92).

Conforme se verifica, o Brasil adotou o modelo constitucional norte-americano, instituindo tanto a separação de Poderes, com a previsão do Legislativo, Executivo e Judiciário, como o mecanismo de freios e contrapesos, enaltecendo a independência e a harmonia que deve imperar entre os Poderes. Observa-se, entretanto, que perdeu-se a oportunidade de levar em consideração as características sociais e antropológicas próprias do país, quando não estabeleceu a ideia de interdependência e colaboração que deveria permear entre tais Poderes (Santos, 2022).

De tal modo, e considerando que se encontram consignados na Carta Magna de 1988 instrumentos de interferência de um Poder no outro, visando coibir abusos e garantir a competência precipuamente estabelecida, passa-se a analisar o poder exercido pelo TSE, quando editou a Resolução n. 23.709/1922, alterada pela Resolução n. 23.717/2023.

O poder regulamentar do tse previsto no código eleitoral de 1965, e o advento da resolução do tse n. 23.709/2022, alterada pela resolução n. 23.717/2023

Desde 1965, encontra-se vigente o Código Eleitoral Brasileiro (Lei nº 4.737), que se notabilizou no ordenamento jurídico como um conjunto de disposições normativas, que versam sobre a estrutura da Justiça Eleitoral, bem como sobre direitos políticos, infrações, respectivos processamentos, dentre outros temas voltados à realização dos pleitos.

Visando assegurar a efetividade das normas do referido Código, resoluções foram sendo publicadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, a partir de autorização constante no art. 1º, §1º, do próprio Código, para editar instruções, em consonância com o previsto no seu art. 23, que estabeleceu competência privativa para o TSE expedir instruções para execução do próprio Código Eleitoral (Brasil, 1965).

Dessa forma, surgiram os fundamentos legais do Poder Regulamentar desse ramo do Judiciário, justificando a edição de um arcabouço normativo, originado dentro da própria justiça, capaz de especificar a aplicação prática de uma legislação aprovada

pelo legislador, sem as nuances necessárias para garantir sua efetividade, ou simplesmente, atualizá-la frente às inovações legislativas e tecnológicas.

A partir dessa autorização normativa, o Tribunal Superior Eleitoral passou a publicar, a cada pleito, as resoluções disciplinadoras das regras a serem adotadas para a eleição, o que foi determinante para adaptar o que é estatuído originalmente pelo legislador com o progresso dos meios usados para a votação, uma vez que se previu, por exemplo, no art. 103 do supracitado Estatuto Eleitoral, o uso de cédulas (Brasil, 1965) e, nos dias atuais, há o uso das urnas eletrônicas, conforme previsto no art. 4º, §1º da Resolução TSE n. 23.669/2021, destacado a seguir:

Art. 103. O sigilo do voto é assegurado mediante as seguintes providências:

I - uso de cédulas oficiais em todas as eleições, de acordo com modelo aprovado pelo Tribunal Superior (Brasil, 1965).

Art. 4º Nas eleições serão utilizados exclusivamente os sistemas informatizados desenvolvidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sob sua encomenda ou por ele autorizados.

§ 1º O sistema eletrônico de votação será utilizado, exclusivamente, nas urnas eletrônicas da Justiça Eleitoral (Brasil, 2021, n.p).

Ocorre que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, muitas das previsões do Código Eleitoral tornaram-se obsoletas, seja por estarem em desconformidade com o arcabouço constitucional, seja por não tratarem o tema com a minúcia necessária, ou ainda em razão da evolução tecnológica efetivada em alguns instrumentos usados na realização da votação, a exemplo da urna eletrônica.

No entanto, o que, inicialmente, foi positivado no texto legal como autorização para a prática do Poder Regulamentar, ao longo do tempo, foi se transformando em respaldo jurídico para o desempenho do Poder Normativo, considerando que, ao invés de elaborar

instruções para esclarecimento da norma, o Tribunal Superior Eleitoral passou a desempenhar o papel de um pseudo-legislador, criando normativos, através de Resoluções, com força de lei, sem a devida tramitação no Congresso Nacional, resultando na necessidade de limites para esse exercício.

Por tal razão, foi aprovada, pelo Congresso Nacional, a Lei das Eleições, nº 9.504/97, que, entre outros objetivos, surgiu com a perspectiva de estabelecer algum limite para o desempenho desse poder regulamentador do TSE, cujo fundamento de existir havia sido reforçado pelo art. 61, da Lei dos Partidos Políticos, nº 9.096/95.

Assim, com a promulgação da Lei nº 9.504/97, restou fixado, no art. 105, o prazo final para expedição dessas instruções, como também a necessidade de realização prévia de audiência pública com delegados (Brasil, 1997), ampliando-se a participação dos representantes de partido em 2009, quando promulgada a Lei nº 12.034, que alterou a redação desse artigo e explicitou o objetivo de atender o caráter regulamentar, conforme demonstrado:

Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos (Brasil, 2009, n.p).

Apesar da condição limitante supracitada, o que deveria ser autorização para adaptar o texto legal defasado nas previsões inerentes aos procedimentos previstos para a realização dos pleitos passou a embasar modificações de várias ordens, a ponto de o TSE publicar verdadeiros normativos com pautas, cuja competência para legislar deveria ser privativa da União. Neste sentido, destaca-se o art. 367 do Código Eleitoral, que disciplinava o procedimento de execução fiscal para cobrança de dívidas no âmbito eleitoral, frente à Resolução TSE nº 23.709/2022, senão, veja-se:

Art. 367. A imposição e a cobrança de qualquer multa, salvo no caso das condenações criminais, obedecerão às seguintes normas:

(...) omissis

III - Se o eleitor não satisfizer o pagamento no prazo de 30 (trinta) dias, será considerada dívida líquida e certa, para efeito de cobrança mediante executivo fiscal, a que fôr inscrita em livro próprio no Cartório Eleitoral;

IV - A cobrança judicial da dívida será feita por ação executiva na forma prevista para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, correndo a ação perante os juízos eleitorais;

V - Nas Capitais e nas comarcas onde houver mais de um Promotor de Justiça, a cobrança da dívida far-se-á por intermédio do que for designado pelo Procurador Regional Eleitoral;

VI - Os recursos cabíveis, nos processos para cobrança da dívida decorrente de multa, serão interpostos para a instância superior da Justiça Eleitoral

(...) omissis (Brasil, 1965, n.p).

Conforme se extrai dos três primeiros artigos da supramencionada Resolução, houve uma verdadeira distorção na autorização inicialmente prevista no Código, uma vez que o TSE disciplinou, com exaustão, o novo procedimento a ser observado para execução das decisões e sentenças condenatórias ao pagamento de multa, no âmbito da Justiça Eleitoral, alterando tema de competência privativa da União, sem o devido trâmite legislativo, conforme se vê:

Art. 1º O procedimento de execução e cumprimento de decisões impositivas de multas e outras sanções de natureza pecuniária, exceto criminais, proferidas pela Justiça Eleitoral observará as disposições desta resolução.

Parágrafo único. O procedimento de execução e cumprimento de decisão impositiva de sanção de natureza penal-eleitoral permanece sujeito à observância da disciplina própria.

Art. 2º Para fins desta resolução, considera-se:

I - multa administrativo-eleitoral: sanção pecuniária imposta em razão de descumprimento de obrigação eleitoral, decorrente de decisão administrativa ou lançamento automático em sistema da Justiça Eleitoral, não mais passível de recurso na esfera administrativa, cuja cobrança se dará na forma de execução, nos termos do Livro II, Título I;

II - multa judicial eleitoral: sanção pecuniária imposta em decisão judicial irrecorrível, em razão de violação dos dispositivos do Código Eleitoral e das leis eleitorais, excetuadas as penalidades de caráter processual, cuja cobrança se dará na forma de cumprimento definitivo de sentença, nos termos do Livro II, Título II;

III - sanção obrigacional eleitoral: sanção obrigacional imposta em decisão judicial irrecorrível em razão de violação dos dispositivos do Código Eleitoral e das leis eleitorais, que tem por objeto a obrigação de pagar, fazer ou não fazer, incluídos entre tais hipóteses a devolução de valores, o acréscimo no gasto com programas de incentivo à participação política das mulheres e a suspensão de cotas do Fundo Partidário; e

IV - penalidade processual pecuniária: sanção imposta em decisão judicial durante o andamento do processo, em decorrência de litigância de má-fé e da interposição de recurso protelatório ou como medida coercitiva para a prática de determinado ato, procedendo-se à cobrança na forma de cumprimento definitivo de sentença e, no caso da prática de ato atentatório à dignidade da Justiça, na forma de executivo fiscal (CPC, art. 77, § 3º).

Art. 3º Serão aplicadas supletiva e subsidiariamente a esta resolução, conforme a espécie da sanção imposta, às disposições da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, e do Código de Processo Civil (CPC), desde que haja compatibilidade sistêmica.

Art. 3º Serão aplicadas supletiva e subsidiariamente a esta resolução, conforme a espécie da sanção imposta, às disposições da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e do Código de Processo Civil (CPC), desde que haja compatibilidade sistêmica (Brasil, 2022, n.p).

Dessa maneira, se anteriormente, por determinação do art. 367 do Código Eleitoral, aplicava-se a Lei de Execução Fiscal (nº. 6.830/80) nas cobranças de multas arbitradas como penalidades, em decorrência de processos judiciais ou administrativos sem o devido pagamento voluntário, a partir da publicação da referida Resolução, juntamente com a alteração realizada pela Resolução TSE nº 23.717/2023, passou a ser utilizado o cumprimento de sentença para reaver os montantes arbitrados e não pagos na seara eleitoral. São exclu desse rol as duas hipóteses em que a Lei de Execução Fiscal permaneceu aplicável, e as multas decorrentes de processos criminais que foram afastadas deste tipo de tratamento.

Dessa análise, constata-se que a sistemática até então adotada foi completamente modificada a partir da supracitada Resolução, sem que fosse observada a natureza do tema, considerando que o assunto tratado dispõe sobre matéria processual, uma vez que dita o procedimento a ser seguido, e, conforme preceitua o art. 22, da Constituição Federal, compete à União legislar de maneira privativa sobre a hipótese:

22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho (Brasil, 1988, n.p).

Assim, não foram observados os ditames do que é assegurado pelo citado art. 1º, do §1º do Código Eleitoral, e reforçado pelo art. 61, da Lei das Eleições. Considerando-se que o TSE não expediu uma instrução no exercício do poder regulamentar, mas normatizou sobre matéria até então não aplicável na Justiça Eleitoral, por falta de previsão legal específica.

Isso tanto é verdade que o art. 34 da supracitada Resolução, promovendo uma interpretação integrativa das normas, remete o intérprete para as disposições do Código de Processo Civil, no próprio arcabouço resolutivo:

Art. 34. Apresentada a petição de cumprimento de sentença, será observado o procedimento estabelecido no art. 523 e seguintes do CPC, no capítulo que trata do “Cumprimento Definitivo da Sentença que Reconhece a Exigibilidade de Obrigação de Pagar Quantia Certa”, e

as disposições desta resolução, conforme a espécie de sanção ou obrigação aplicada, atentando a secretaria judiciária e o cartório eleitoral para o disposto no art. 54 desta resolução (Brasil, 2015, n.p).

Desta forma, embora as disposições do art. 367 do Código Eleitoral sejam de 1965 e se encontrem em desacordo com as inovações processuais implementadas pelo Código de Processo Civil, de 2015, não caberia ao TSE, sob o manto do Poder Regulamentar, porém revestido de um verdadeiro Poder Normatizador, construir um arcabouço executivo para as decisões emanadas da própria Justiça Eleitoral, com a justificativa de estar adaptando a realidade legislativa àquela vigente. Pelo contrário, caberia ao Tribunal Superior o papel de suscitar à União a apresentação do projeto de lei junto ao Congresso Nacional, a fim de que os representantes do povo, eleitos para tal fim, pudessem apreciar, discutir e aprovar a revogação do disposto no Estatuto Eletivo, promovendo as mudanças necessárias à implementação da fase de cumprimento de sentença, de maneira legítima no ordenamento jurídico eleitoral, sem que o sistema de freios e contrapesos pudesse ser afetado.

O projeto do novo código eleitoral (plp 112/2021)

Ante o papel normativo desenvolvido pelo TSE sobre temas de competência privativa da União, o Congresso, desde 2021, se debruça na análise e discussão de um novo projeto de Código Eleitoral, destinado a sistematizar todas as normas relativas ao Direito e ao Processo Eleitoral num único compêndio, de modo a promover os ajustes necessários a fim de adaptar as inovações legislativas e tecnológicas perpassadas no tempo. Assim, estabelecendo limitações ao desempenho desse Poder Regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, estatuído desde o seu nascedouro.

De tal forma, foi apresentado o Projeto de Lei Complementar nº 112/2021, cujo objetivo é revogar a Lei nº 4.737/65, recepcionada pela Constituição de 1988 como Lei Complementar. O texto, ora analisado, já foi aprovado na Câmara dos Deputados e remetido para o Senado, a título de Casa revisora.

Ao compulsar o projeto que se encontra no Senado, verifica-se, inicialmente, que em seu arcabouço, existe um Título destinado à Função Administrativa da Justiça Eleitoral, onde está contido um

capítulo versando sobre a Função Regulamentar. Dessa estrutura organizacional, percebe-se que a regulamentação não foi enquadrada como um poder, uma vez que se destacou no texto o vocábulo função, o que leva o intérprete a perceber que existe diferença entre o uso de um ou outro termo. Elucidando esta celeuma, Filho (2023) nos diz que:

(...) ao desempenhar o poder regulamentar, a Administração exerce inegavelmente função normativa, porquanto expedite normas de caráter geral e com grau de abstração e impessoalidade, malgrado tenham elas fundamento de validade na lei (...) É na função normativa geral que se insere o poder regulamentar (Filho, 2023, p.12).

Para Di Pietro (2023, p.19), ao invés de poder regulamentar, ela prefere adotar “(...) poder normativo, já que aquele não esgota toda a competência normativa da Administração Pública; é apenas uma das suas formas de expressão”.

A respeito, esclarece Filho (2023, p.14):

Há também atos normativos que, editados por outras autoridades administrativas, podem caracterizar-se como inseridos no poder regulamentar. É o caso de instruções normativas, resoluções, portarias etc. Tais atos têm frequentemente um círculo de aplicação mais restrito, mas, veiculando normas gerais e abstratas para a explicitação das leis, não deixam de ser, a seu modo, meios de formalização do poder regulamentar.

Desse modo, e considerando a questão técnica levantada, andou bem o legislador quando estabeleceu, no novo texto do Código, o caráter regulamentar, uma vez que a ideia pretendida foi limitar o alcance do que o TSE poderá tratar no exercício desse mister. Entretanto, teria sido mais criterioso caso tivesse usado o vocábulo poder ao invés de função.

Além disso, verifica-se que tal função deve ser exercida restrita à temática administrativa, o que, afasta, num primeiro momento, as matérias de conteúdo jurisdicional e encerra a possibilidade de invasão de competência, preservando o sistema de freios e contrapesos.

Da redação final dos artigos 119, 120, 121 e 122 do projeto objeto dessa temática, o artigo 119 elenca as matérias em que o

Tribunal Superior poderá dispor no exercício da função regulamentar, deixando claro que devem dizer respeito à disciplina, organização e realização das eleições, além das consultas populares, e seguir os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, conforme se observa:

Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral poderá expedir regulamentos para a fiel execução desta Lei, com o objetivo de uniformizar os serviços eleitorais e os procedimentos necessários à disciplina, à organização e à realização das eleições e das consultas populares, observados os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, que versem sobre:

I - estrutura e o funcionamento interno de seus órgãos;

II - atendimento aos cidadãos e aos partidos políticos;

III- procedimentos necessários para a realização das eleições, inclusive as suplementares e as consultas populares, em especial o alistamento, o cadastro eleitoral, a escolha e o registro de candidatos, a proteção de dados, a pesquisa eleitoral, os atos preparatórios e a operacionalização do processo de votação, apuração, totalização, fiscalização e auditoria dos sistemas eletrônicos;

IV - procedimentos de transferência temporária de seção eleitoral, justificativa eleitoral, voto em trânsito, voto no exterior e critérios de funcionamento dos locais de instalação das mesas receptoras de votos e de justificativa, inclusive em estabelecimentos penais e em unidades de internação;

V - procedimentos de vigência limitada aos períodos e às circunstâncias de desastres sociais e naturais, calamidade pública e outras situações de anormalidade, assim reconhecidos na forma da lei e da Constituição Federal, com a finalidade de preservar o funcionamento essencial e compatível dos serviços eleitorais e a realização de eleições.
(...) omissis (Brasil, 2021, n.p).

Assim, nesta etapa do trâmite do projeto, foram estabelecidos pela Câmara quais os assuntos objetos de disposição pelo TSE e

que dimensão podem alcançar. Nessa mesma linha, encontram-se, expressamente consignados quais os limites a serem obedecidos para o exercício da função regulamentar e as implicações em caso de descumprimento dessas previsões:

Art. 119

(...) omissis

§ 1º Na hipótese de regulamento que exorbite os limites e as atribuições materiais previstos neste artigo, poderá o Congresso Nacional, nos termos da Constituição Federal e de seus respectivos regimentos, sustá-lo com eficácia imediata ou prospectiva, no todo ou em parte, mediante decreto legislativo.

§ 2º O Tribunal Superior Eleitoral não poderá editar regulamentos em contrariedade com a Constituição Federal e com esta Lei, tampouco restringir direitos ou estabelecer sanções distintas daquelas previstas em lei (Brasil, 2021, n.p).

Assim, na hipótese de o Tribunal Superior Eleitoral contrariar o normativo constitucional, como ocorre na hipótese de normatizar matéria de iniciativa privativa, por exemplo, o Congresso Nacional, a partir dessa autorização legal, poderá sustar o ato mediante decreto legislativo.

Na prática, o legislador adotou, para a Justiça Eleitoral, o art. 49, V, da Constituição de 1988, que assegura ao Congresso Nacional competência exclusiva para sustar atos do Executivo quando estes exorbitem do Poder Regulamentar. Ao prever tal medida, permite-se que seja acionado o sistema de freios e contrapesos, garantindo que a competência originária seja preservada.

Apesar dessa medida parecer acertada, tal previsão de sustar ato por meio de decreto legislativo tecnicamente ressoa como inconstitucional, uma vez que a Carta Magna de 1988 apenas alude essa possibilidade quando se trata de ato decorrente do Poder Executivo. Prever esse mecanismo por meio de Lei Complementar consiste em criar uma nova hipótese de competência exclusiva para o Congresso,

sem que o Constituinte tenha autorizado expressamente, nos casos em que o ato exorbitante decorra do Poder Judiciário.

Incluir tal hipótese no projeto do novo Código, sem a necessária permissão constitucional, provocará o funcionamento do sistema de freios e contrapesos, considerando que o Supremo Federal poderá ser acionado para efetuar o controle de constitucionalidade da norma, se promulgada com esses contornos, já que o Congresso não tem o respaldo jurídico necessário para tal mister.

Dessa forma, manter a referida previsão no texto legal aprovado é permitir que a competência do Congresso surja no ordenamento, condenada à suspensão pelo Supremo Tribunal Federal, através de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com a justificativa de preservar a atuação de cada Poder, dentro do ordenamento jurídico existente.

Não obstante a previsão desse mecanismo de limitação, restou aprovado na Câmara o procedimento a ser seguido pelo Tribunal Superior Eleitoral ao elaborar as Resoluções, prevendo a realização de audiência pública prévia, com a presença de várias entidades, antes de submetida à aprovação pelos seus pares.

Nesse sentido, destaca-se:

Art. 119

(...)omissis

§ 3º Os regulamentos do Tribunal Superior Eleitoral serão expedidos ou alterados de acordo com as seguintes garantias e procedimentos:

I - o relator poderá requisitar as informações que julgar pertinentes a qualquer órgão público ou entidade de classe;

II - a minuta de instrução será divulgada no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral na internet, e o seu julgamento deve ser precedido da realização de audiência pública, convocada com antecedência mínima de 15 (quinze) dias;

III - para a audiência pública, sem prejuízo da presença de qualquer interessado e de acordo com as limitações físicas do espaço em

que se realizará, serão convidados, mediante ofício encaminhado com cópia da minuta, partidos políticos com anotação vigente, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Advogado-Geral da União, o Procurador-Geral Eleitoral, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, os órgãos de classe diretamente interessados, as entidades de Direito Eleitoral de âmbito nacional e as demais pessoas ou instituições a critério do relator;

IV - no dia da audiência, os interessados em fazer uso da palavra deverão inscrever-se previamente;

V - realizada a audiência pública, o relator, em prazo compatível, examinará as sugestões apresentadas e alterará a minuta, contemplando-as ou, no caso de não as aceitar, declinando de forma sucinta o motivo da rejeição;

VI - o relator encaminhará seu relatório com cópia da redação final da minuta para análise prévia dos demais membros do Tribunal e do Procurador-Geral Eleitoral, indicando, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias, a data que o texto será levado à análise do plenário;

VII - concluídas as deliberações, o Tribunal Superior Eleitoral dará ampla divulgação do texto aprovado.

§ 4º Por decisão fundamentada do Ministro Relator, a ser submetida a referendo do plenário por ocasião do julgamento, poderá ser dispensada a aplicação dos procedimentos previstos neste artigo em instruções para execução da legislação eleitoral e realização das eleições ordinárias, quando se tratar de situação excepcional ou de alteração pontual que não justifique sua adoção (Brasil, 2021, n.p).

Com a aprovação desse texto, foi instituído um verdadeiro instrumento de participação democrática na elaboração das Resoluções, com a necessidade de envio de convite a todos os entes e entidades elencados, além de exigir transparência na sua divulgação no sítio do TSE, objetivando que a proposta resolutiva seja

passível de análise prévia, sugestão e alteração pela sociedade, antes de submetida à redação final, pelo relator, no próprio TSE.

Apesar de o texto aprovado na Câmara consignar o convite como instrumento de ciência para referidas entidades comparecerem à audiência pública, seria muito mais eficaz se fosse previsto, no referido Projeto, a convocação dos interessados, pois estaria assegurada a obrigatoriedade dessa participação, afastando o risco dessa medida tornar-se inócua, como acontece com as cerimônias de carga de urna, em que nenhum representante convidado comparece para testemunhar a inserção dos sistemas eletrônicos de votação e realizar a primeira auditoria obrigatória no equipamento.

De qualquer forma, mesmo que não se consiga ajustar tal previsão no Senado, essa iniciativa consolida o TSE como Tribunal da Democracia, uma vez que as suas Resoluções passam a ser conhecidas no seu trâmite, antes mesmo de aprovadas, e asseguram a possibilidade de alteração, ainda no seu nascedouro, por sugestão de qualquer cidadão ou representantes da sociedade.

Na hipótese de que a temática submetida à Resolução tenha relação com as eleições ordinárias, o projeto n.º 112/202, aprovado na Câmara, disciplina, no seu art. 120, que o Regulamento da Justiça Eleitoral será editado por prazo de duração permanente, afastando a publicação a cada eleição, como ocorre atualmente, e discriminando quais as matérias são objeto de alteração, conforme a seguir destacado:

Art. 120. Os regulamentos para eleições ordinárias serão editados em caráter permanente e somente alterados nas seguintes hipóteses:

I - reconhecimento da ilegalidade ou da inconstitucionalidade de dispositivo do regulamento pelo próprio Tribunal Superior ou pelo Supremo Tribunal Federal;

II - análise da constitucionalidade de dispositivo legal pelo Supremo Tribunal Federal;

III - superveniência de lei ou emenda constitucional que tenha aplicação para as eleições reguladas pelos regulamentos;

IV - introdução de medidas de aperfeiçoamento das boas práticas e de desenvolvimento tecnológico dos equipamentos, dos materiais e dos serviços utilizados nas eleições e das datas em que elas se realizam;

V - correção de inexatidões materiais e retificação de erros de cálculo (Brasil, 2021, n.p).

Conforme se observa, foi estabelecida no texto, até então aprovado, a vigência permanente das Resoluções quando se referirem a eleições ordinárias. Essa previsão reforça o princípio da segurança jurídica, especialmente quando lista os temas passíveis de modificação, considerando que a prática hodierna é a publicação de novos textos resolutivos a cada pleito, o que fragiliza o ordenamento.

Dessa maneira, foi assegurado que a alteração só deva revogar o que realmente for incompatível com a norma constitucional ou legal estabelecida, ou para adaptar a eleição aos meios tecnológicos, ou ainda para efetuar as correções materiais necessárias.

Não obstante, foi consignado no art. 121 do supracitado projeto de Lei Complementar n. 112/2021, quais as autoridades legitimadas a propor alteração da Resolução de eleição junto ao TSE:

Art. 121. O pedido de alteração do regulamento de que trata o art. 120 desta Lei poderá ser proposto ao próprio Tribunal Superior Eleitoral, de forma fundamentada:

I - por seus Ministros;

II - pela sua Diretoria-Geral;

III - pelo Procurador-Geral Eleitoral ou quem lhe substituir;

IV - pelos órgãos nacionais dos partidos políticos;

V - pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI - pelo Conselho Federal de Contabilidade, no que tange aos procedimentos de prestação de contas; e

VII - por associações e entidades de classe de âmbito nacional que demonstrem interesse específico sobre a matéria (Brasil, 2021, n.p).

Segundo se observa, abre-se mais uma oportunidade para que outros órgãos e entidades de classe, desde que interessados na matéria, possam formular pedidos de alteração nessas Resoluções de Eleição ordinárias, quebrando a sistemática vigente de unilateralidade de tais atos.

Quanto ao último dispositivo inserido no capítulo “Função Regulamentar” do citado projeto, precisamente, no art. 122, estabeleceu-se a obrigatoriedade de cumprimento dos atos e regulamentos elaborados pelo TSE no exercício dessa função, distinguindo cada um dos destinatários da norma:

Art. 122. Os atos e os regulamentos editados pelo Tribunal Superior Eleitoral no exercício da função regulamentar são de observância obrigatória pelos Tribunais Regionais Eleitorais, Corregedorias Regionais Eleitorais, juízes eleitorais, juntas eleitorais, servidores e auxiliares da Justiça Eleitoral (Brasil, 2021, n.p).

Com essa previsão, fica consignada no texto mais uma restrição ao exercício do poder regulamentar pelo TSE, considerando que as resoluções alcançarão apenas os órgãos, membros e integrantes da própria Justiça Eleitoral, afastando eficácia erga omnes e garantindo que sua aplicação fique limitada à seara meramente administrativa, sem qualquer possibilidade de ser normatizado conteúdo jurisdicional.

Considerações finais

Apesar de possuir competência para editar instruções que disciplinem as eleições e o próprio Código Eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral, através do tempo, vem extrapolando o permissivo legal para dispor sobre temas que escapam à função regulamentar originalmente prevista.

Foi o que ocorreu com a edição da Resolução n. 23.709/2022, alterada pela Resolução n. 23.717/2023, revogando a previsão do Código Eleitoral vigente, que previa o rito da Execução Fiscal para as cobranças de multas eleitorais, e inseriu a fase de cumprimento

de sentença, típica do Código de Processo Civil, como o mais novo procedimento a ser aplicado na Justiça Eleitoral para se reaver a quitação dessas multas eleitorais.

Considerando que essa foi mais uma hipótese de invasão de competência, o legislativo aprovou, na Câmara Federal, o Projeto de Lei Complementar n. 112/2021, que atualmente se encontra em trâmite no Senado. O projeto dispõe de um capítulo destinado à função regulamentar, na tentativa de impedir os abusos do TSE e restaurar o sistema de freios e contrapesos, o que garante o funcionamento dos Poderes de forma equilibrada e sem desmandos.

Dessa forma, muitos avanços foram constatados no exame do texto aprovado na Câmara. Dentre eles, destaca-se a forma como foi enunciado o capítulo em que prevê os limites para essa atuação. De início, trata-se da função regulamentar, restringindo seu campo de atuação aos temas administrativos, relacionando cada matéria e afastando a possibilidade de qualquer normatização em outros temas e esferas.

Além disso, cita-se como favorável ao projeto a determinação da consulta pública como instrumento de participação democrática no processo de elaboração dessas resoluções, bem como a preservação do princípio da segurança jurídica, ao estabelecer que sejam permanentes os normativos, quando versarem sobre eleições ordinárias.

Conforme previsto, a sociedade poderá participar do trâmite das discussões desde o início, inclusive, sugerindo e alterando o texto antes do relator submeter ao Tribunal para votação. Essa iniciativa consolida o TSE como o Tribunal da Democracia.

Como retrocesso, mas ainda passível de alteração, uma vez que se encontra em trâmite no Senado, destaca-se a previsão que amplia a competência do Congresso Nacional, através de lei complementar, e determina a possibilidade de serem sustados os atos, no caso de extrapolarem a funcionalidade.

Nesse ínterim, caso aprovada da forma como está no texto, a previsão é que, apesar do afã de limitar a atuação do Tribunal Superior Eleitoral, seja futuramente desencadeado o sistema de freios e contrapesos, uma vez que a medida é passível de controle de constitucionalidade pelo Supremo Federal.

Assim, conforme se verifica, muitos avanços foram sinalizados para a contenção dos poderes normativos do TSE, a fim de

restabelecer o sistema de freios e contrapesos que deve permear esses poderes.

Referências

- ARISTÓTELES. *A Política*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2020.
- AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à Ciência Política*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 1989.
- BRASIL. Câmara Federal. Projeto de Lei Complementar PLP n. 112/2021. Altera o Código Eleitoral de 1965. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2078268&filename=REDACAO%20FINAL%20PLP%20112/2021. Acesso em: 03 nov. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 29 out. 2023.
- BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Brasília: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737compilado.htm. Acesso em: 29 out. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 6.830/1980. *Institui a Cobrança Judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública*. Brasília: Presidência da República, 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6830.htm. Acesso em: 03 nov. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 9.096, de 20 de setembro de 1995. *Institui a Lei dos Partidos Políticos*. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm. Acesso em: 02 nov. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Institui a Lei das Eleições*. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm. Acesso em: 02 nov. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n.12.034, de 29 de setembro de 2009. *Altera as Leis no 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral*. Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12034.htm. Acesso em: 23 nov. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. *Institui o Código de Processo Civil*. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 02 nov. 2023.

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.669**, de 14 de dezembro de 2021. Dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para as Eleições 2022. Brasília: TSE, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-669-de-14-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 01 nov. 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.709**, de 1º de setembro de 2022. Dispõe sobre o procedimento de execução e cumprimento de decisões impositivas de multas e outras sanções de natureza pecuniária, exceto criminais, proferidas pela Justiça Eleitoral. Brasília: TSE, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-709-de-1-o-de-setembro-de-2022>. Acesso em: 29 out. 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.717**, de 23 de março de 2023. Altera a Resolução TSE nº 23.709, de 01. 09.2022, que disciplina o procedimento de execução e cumprimento de decisões impositivas de multa e outras sanções de natureza pecuniária, exceto as criminais, proferidas pela Justiça Eleitoral. Brasília: TSE, 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2023/resolucao-no-23-717-de-23-de-marco-de-2023?texto=original>. Acesso em: 20 nov. 2023.
- DALLARI**, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 33ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.
- DI PIETRO**, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo Forense. São Paulo: Editora Forense, 2023.
- FILHO**, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 37ª ed. Revista atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Saraiva, 2023.
- GOLTZMAN**, Elder Maia; **RAMOS NETO**, Newton Pereira. Ativismo Judicial e Justiça Eleitoral em Suas Funções Não Judicantes: Uma Análise Crítica. Revista Direito GV, v. 19, e2322, São Paulo, 2023.
- LOCKE**, John. Segundo Tratado Sobre o Governo Civil. São Paulo: Edipro, 2014.
- MACEDO**, Elaine Harzheim. A Função Normativa da Justiça Eleitoral Brasileira no Quadro da Separação de Poderes: Revista do Instituto de Direito Brasileiro, ano 2, n.12., p. 13871-13884, 2013. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11441/2/A_funcao_normativa_da_Justica_Eleitoral_brasileira_no_quadro_da_separacao_dos_poderes.pdf. Acesso em: 01 nov. 2023.
- MONTESQUIEU**, Charles Louis de Secondat. Do Espírito das Leis. São Paulo: Martin Claret, 2010.
- PLATÃO**. A República. 6º ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2020.
- PELICLIOLI**, Angela Cristina. A Atualidade da Reflexão Sobre a Separação dos Poderes: Revista de Informação Legislativa. Brasília, a.43, n.169, jan./mar., p. 20-30, 2006. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/43/169/ri/v43_n169_p21.pdf. Acesso em: 19 nov. 2023.

SADE, Rodrigo Gean. A Separação de Poderes e o Sistema de Freios e Contrapesos e a Atuação do Poder Judiciário no Brasil. 2021. 54f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Políticas) Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/28969/1/2021_RodrigoGeanSade_tcc.pdf. Acesso em: 15 nov. 2023.

SANTOS, Adriana Cecílio Marco dos. A Separação dos poderes e o Sistema de Freios e Contrapesos. São Paulo: Amanuense, 2022.

SORTO, Fredys Orlando. Montesquieu: O Espírito Geral das Leis e o Mito da Separação dos Poderes. Verba Juris - ano 3, n. 3, p.73-91, jan./dez. 2004.

Parlamentarismo no Brasil: uma alternativa viável ao atual custo da governabilidade democrática?

Thainná Amorim Pinto¹

Resumo

O conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido, historicamente, um elemento crítico para o exercício da governabilidade no Brasil. Este artigo objetiva analisar o arranjo institucional por trás do sistema presidencialista brasileiro para, então, discutir o problema de se importar instituições, como o sistema parlamentarista, inadequadas à heterogeneidade das bases sociais de sustentação política. De forma sumária esta pesquisa também avalia criticamente os argumentos a favor da instalação do parlamentarismo como sistema de governo no Brasil. Para tanto, realizou-se uma investigação bibliográfica acerca do tema buscando-se expor, em um primeiro momento, as conotações dirigidas às duas formas de governo para, então, alcançar o ponto nevrálgico que marca os aspectos relacionados à inabilidade do parlamentarismo de conseguir resultados promissores diante das regras eleitorais e partidárias do sistema político brasileiro.

Palavras-chave: Governabilidade. Presidencialismo. Parlamentarismo.

Abstract

The conflict between the Executive and the Legislature has been historically a critical element for democratic stability and the exercise of governability in Brazil. This article aims to analyze the institutional arrangement behind the Brazilian presidential system to discuss the problem of importing institutions, such as the parliamentary system of government, inadequate to the heterogeneity of the social bases of political support. In summary, this research also critically evaluates the arguments in favor of the installation of parliamentarism as a system of government in Brazil. In order to do so, a bibliographical research was carried out on the subject, aiming to expose, at first, the connotations directed at the two forms of government, to reach the nerve end that marks the aspects related to the inability of parliamentarism to achieve results promising to the electoral and partisan rules of the Brazilian political system.

Keywords: Governability. Presidentialism. Parliamentarism.

¹ Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Campina Grande. Técnica Judiciária no TRE-PB. E-mail: thainnaamorimpinto@gmail.com

Introdução

Este artigo vem a lume em um momento crítico da democracia brasileira. Não foi, entretanto, pensado como uma análise conjuntural centrada nos eventos políticos recentes. Pelo contrário, o que se expõe foi guiado por uma teoria desenvolvida bem antes da crise política que ora o país enfrenta. Embora haja concordância com sua existência, o argumento deste artigo é pautado no sentido de que não é, propriamente, no sistema presidencialista de governo, que tem suas raízes.

Numa estrutura multipartidária, marcada pelo fracionamento partidário no Legislativo e pela dificuldade em se estabelecer coalizões comprometidas, o argumento central deste artigo é de que é preciso repensar não sobre os poderes outorgados ao presidente da República ou sobre os recursos que este utiliza para conseguir compatibilizar as divergências que enfrenta, mas sim, sobre as regras institucionais (eleitorais e partidárias) que servem de plano de fundo a este cenário e que formam os incentivos relevantes para a formação de coalizões.

É nas combinações mais frequentes entre características institucionais que a lógica e a especificidade de cada sistema de governo emergem. Capacitar o sistema político e potencializar pontos de consenso não é, portanto, tarefa fácil, mesmo porque a sociedade brasileira é fortemente heterogênea e movida pela diversidade de interesses, não estando apta a enfrentar a resposta simples e direta proporcionada por um sistema majoritário, “[...] onde o poder político se concentra nas mãos de uma pequena maioria” (LIJPHART, 2003, p. 18). No entanto, repensar as principais regras institucionais de representação e controle pode favorecer, tal como sugere Abranches (1988) “o encontro de um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões desse quadro heterogêneo” (ABRANCHES, 1988, p.7).

Este artigo está dividido em três partes. A primeira se destina a explorar, de modo geral, algumas das principais características e distinções entre o parlamentarismo e o presidencialismo. A segunda seção estuda aspectos como o sistema eleitoral (e a configuração partidária que ele gera), a cultura política e o custo da governabilidade democrática no Brasil. Examina-se também a instalação do parlamentarismo à luz das atuais regras eleitorais, dos sistemas

partidários e do caráter marcadamente heterogêneo da sociedade brasileira. A última seção, de forma sucinta, avalia o problema em se importar o parlamentarismo no Brasil tomando por base o pressuposto de que “aumentaria a governabilidade democrática”.

1. Sistemas parlamentares versus presidenciais

“Existem muitas maneiras pelas quais uma democracia pode organizar-se e funcionar” (LIJPHART, 2003, p. 17) e a estabilidade democrática decorre de estruturas sociais e arranjos institucionais condizentes com a ideia de democracia. No entanto, a possibilidade de resolver conflitos de forma pacífica através da competição eleitoral, por si só, não garante o sucesso da política democrática. Explicações calcadas unicamente nesse argumento ignoram o perigo do sistema ficar polarizado entre diversos grupos fortemente antagônicos que não se comprometem “pelo bem da democracia”, pelo contrário, estão mais dispostos a garantir seus interesses individuais do que, de fato, a observar os valores-chaves favoráveis à estabilidade e sobrevivência do regime.

Neste cenário, em que a maioria das nações do mundo se volta para a democracia como forma de governo, questiona-se sobre a possibilidade de ser uma democracia presidencial ou uma democracia parlamentar o sistema de governo mais preferível a conservação do próprio regime político.

As democracias não são todas iguais. Sistemas de representação, arranjos para a divisão e a supervisão dos poderes e métodos para organização de interesses, assim como doutrinas legais e direitos e obrigações associados à cidadania, podem variar – e com certeza variam amplamente – entre os regimes que são genericamente reconhecidos como democráticos. (PRZEWORSKI et al, 1997, p. 121).

Empreender uma análise sistemática acerca do tema de forma puramente normativa pode negligenciar fatores peculiares e inverter as limitações reais efetivas ao bom funcionamento de cada sistema. Não podemos dizer que a democracia deve servir à representação dos interesses do maior número de pessoas quando estamos falando em parlamentarismo, porque a história já mostrou (por exemplo, através da Bélgica) que a combinação entre sistema proporcional

e parlamentarismo é potencialmente capaz de causar alta fragmentação partidária e a consequente ineficácia do sistema decisório. Não podemos tampouco afirmar que é o grande número de partidos, propiciado pelo sistema presidencialista, que leva à paralisia decisória, porque estudos já demonstraram que não é o sistema multipartidário o problema, mas sim o sucesso eleitoral de grande número desses partidos que acaba culminando em uma extrema fragmentação partidária (LIMA JÚNIOR, 1993, p.120). “Dentro de cada tipo de configuração institucional há diferenças importantes. A mais importantes dessas diferenças é o sistema eleitoral, algumas variedades do qual podem ou não ser propícias à geração de maiorias legislativas” (PRZEWORSKI et al, 1997, p. 134).

De qualquer modo, é preciso entender as diferenças básicas existentes entre ambos os sistemas de governo para evitar a miopia institucional de propor importações de modelos quando não se tem a menor noção de como funcionam.

A diferença institucional básica que permite diferenciar o presidencialismo do parlamentarismo reside na legitimidade e sobrevivência do chefe do executivo.

No parlamentarismo, o governo somente existe enquanto mantém apoio da maioria do Legislativo e o foco do poder está no gabinete. Quando nenhum partido alcança status majoritário o governo é formado com apoio de uma coalizão multipartidária. Esse é o caso de grande parte das democracias europeias. No caso do presidencialismo, o foco está no presidente e este é eleito por voto direto e normalmente possui autonomia para decidir a composição do governo. Sua estabilidade tem por base o mandato e não depende de apoio legislativo. (BATISTA, 2016, p. 127).

No entanto, essa abordagem pode difundir o foco no Executivo e simplificar demais a análise, por exemplo, da eficácia democrática (que é moldada por mais do que as ações do Executivo). Desse modo, Amorim Neto (2006), destrinchando um pouco mais essa ideia, atribui quatro características que definem o presidencialismo puro e permitem que as fontes de origem e sobrevivência do executivo e da assembleia sejam distintas:

a) a eleição popular do chefe do executivo; b) os termos dos mandatos do chefe do executivo e da assembleia são fixos e não são dependentes de confiança mútua; c) o chefe do executivo eleito nomeia e dirige a composição do governo; d) o presidente tem poderes legislativos outorgados pela Constituição. (AMORIM NETO, 2006, p.23)

Em linguagem livre, pode-se dizer então que a definição clássica do presidencialismo com base na separação dos poderes é expandida pela perspectiva de AMORIM NETO (2006, p. 23), “[...] ao reconhecer que as prerrogativas exercidas pela assembleia e pelo executivo não são, de fato, inteiramente separadas” -Prova disso são os poderes legislativos conferidos ao chefe do Executivo, que tiram do Legislativo a exclusividade da atividade legiferante.

Dentro desse contexto, a política intra-executivo e sua força e interação com o Legislativo são centrais na análise do desfecho de ambas as formas de governo. No entanto, enquanto no parlamentarismo “[...] todos os governos têm o respaldo de uma maioria parlamentar; quando isto não acontece, ou bem se reforma a coalizão ou novas eleições devem ser convocadas, no presidencialismo, porém, um governo minoritário pode sofrer oposição de uma maioria parlamentar” (CHEIBUB, 2002, p. 189) sem, contudo, ruir.

Se os desvios e consequências dos métodos de negociação e partilha do poder, característicos do presidencialismo são, por um lado, questionados atualmente sob o ponto de vista da governabilidade, o parlamentarismo enfrenta críticas quanto à flexibilidade que oferece ao processo político, ao permitir que o chefe do Executivo seja destituído de seu poder e o próprio gabinete desmantelado sem maiores percalços, criando um cenário de incerteza e instabilidade. Mesmo essa instabilidade não sendo necessariamente em relação ao regime, “crises em vários países parlamentares fracassados, incluindo a Somália e a Tailândia, surgiram precisamente devido à dificuldade de manter gabinetes viáveis” (MAINWARING et al 1997, p. 452), o que sugere que o limiar de remoção para a retirada do chefe do Executivo no presidencialismo pode, mesmo diante de casos excepcionais como de presidentes impopulares, ser mais benéfico à estabilidade democrática do que a possibilidade de se remover o primeiro-ministro e dissolver o parlamento.

No entanto, mesmo com a previsibilidade e rigidez do presidencialismo, onde o executivo é eleito diretamente pelo voto popular

por um período fixo e é independente dos votos parlamentares de confiança, parte da literatura aposta que “a grande maioria das democracias estáveis no mundo de hoje são regimes parlamentares, onde o poder executivo é gerado pelas maiorias legislativas e depende de maiorias para a sobrevivência” (LINZ, 1990, p. 52).

Na prática, os sistemas presidenciais também são dependentes da cooperação dos congressistas, mas o grau de equilíbrio entre Executivo e Legislativo nesses sistemas varia de forma consideravelmente maior do que nos sistemas parlamentaristas. Isto porque no parlamentarismo o governo deriva a sua própria autoridade do parlamento. Já no presidencialismo, tanto o executivo quanto o legislativo reivindicam a legitimidade democrática conquistada através dos votos.

Percebe-se, pois, que embora o presidencialismo proteja o presidente de uma saída abrupta, é no parlamentarismo que saídas abruptas não causam, necessariamente, uma crise institucional. Pelo contrário, a deposição de um primeiro ministro ou a convocação de novas eleições para formação de um novo gabinete não precisam soletrar o fim da própria democracia.

De forma sucinta, pode-se dizer que se no sistema parlamentarista a autoridade do governo depende da confiança parlamentar, o funcionamento bem sucedido do sistema presidencialista depende da relação que o chefe do executivo mantém com os parlamentares. As variáveis relevantes, dentro deste contexto, estão diretamente relacionadas às características pessoais do presidente, como “[...] sua capacidade de liderança e seu poder de persuadir os demais atores a agirem de acordo com os seus interesses” (BATISTA, 2016, p. 129). Desse modo, o poder de negociação, barganha, é fundamental para que o presidente consiga garantir apoio no legislativo e sua própria liderança dentro do executivo, quando se leva em conta o desenvolvimento cada vez maior do chamado “dilema da representação”, onde o chefe do executivo precisa aglutinar à sua legitimidade democrática com a força necessária para impulsionar o sistema decisório e fazer passar seus projetos e políticas.

2. Instituições políticas, regras eleitorais e heterogeneidade brasileira

Os poderes do chefe do Executivo variam substancialmente nos sistemas presidenciais e a dinâmica efetiva destes depende, em grande medida, do formato do sistema partidário. Regimes parlamentares, por seu turno, conjugam não somente um chefe do executivo com diminutas prerrogativas de ação unilateral, mas também partidos fortes. No entanto, os partidos não simplesmente nascem ou tornam-se fortes com a mudança de um sistema de governo para outro, sendo “[...]fundamental que haja líderes comprometidos com o fortalecimento dos partidos e regras eleitorais que facilitem esta tarefa” (AMORIM NETO, 2006, p. 189).

Nesse sentido, a propositura de um sistema de governo parlamentar com a intenção de melhorar as condições de governabilidade ao favorecer maiores incentivos para a coordenação política (entre o executivo e o legislativo), em vez da centralização do poder nas mãos do chefe do executivo, se depararia com barreiras institucionais e legais que potencialmente poderiam tornar o próprio processo de coordenação, ao invés de mais eficiente, mais instável.

Isto porque o sistema eleitoral brasileiro é muito complexo. As cadeiras legislativas são distribuídas entre os partidos de acordo com a proporção de votos auferidos por cada um. Porém, graças ao método de lista aberta, “é permitido que os eleitores votem quer em uma sigla partidária, quer em um candidato individualmente” (AMORIM NETO, 2006, p. 132). Esse padrão de comportamento eleitoral brasileiro contrasta com os de países que empregam a representação proporcional de lista fechada, “onde o desempenho dos candidatos, tomados individualmente, está intimamente ligado ao desempenho geral de suas siglas partidárias” (AMORIM NETO, 2006, p. 126), de modo que os líderes partidários e, portanto, os partidos políticos, dispõem de formas mais eficazes de controle dos parlamentares.

As características institucionais de cada sistema de governo não podem ser vistas de forma dissociada das particularidades existentes no território. Em razão disso, os próximos tópicos se ocuparão de argumentar a respeito de tais particularidades no contexto brasileiro.

2.1. Regras Eleitorais

Todo tipo de sistema de governo é ameaçado pela combinação que se faz entre o sistema partidário e as regras eleitorais. Admitir que o presidencialismo é visto como obstáculo para a consolidação das democracias é ignorar que os sistemas presidenciais são projetados para ter uma eficácia maior do que costumam ter, mas os projetos e arranjos institucionais implantados em cada país podem não pronunciá-los de forma eficaz.

Desse modo, antes de supor ou exagerar acerca das vantagens do sistema parlamentar sob o presidencial, é preciso investigar os “efeitos combinados entre o sistema de governo, sistema partidário e regras eleitorais: determinadas regras eleitorais – como calendário, tipo de lista, formação da cédula – aumentam as chances de cooperação entre executivo e legislativo” (ANASTASIA, 2004, p. 56-57).

No Brasil, se o sistema proporcional “[...] ajusta-se melhor à diversidade, permitindo admitir a representação à maioria dos segmentos significativos da população” (ABRANCHES, 1988, p. 12), o que evita a exclusão de minorias significativas e consequente instabilidade da ordem política, é o sistema de lista aberta, para determinar os ocupantes das cadeiras atribuídas a cada partido, que afasta do partido a possibilidade de determinar quem irá ocupar as cadeiras legislativas a partir do número de votos recebidos por cada legenda, personalizando a política brasileira. “A maioria das pessoas, cerca de 90%, escolhe votar no nome de um candidato” (AMES, 2003, p. 62), uma vez que o próprio sistema eleitoral proporciona o deslocamento do poder dos partidos políticos para os candidatos. “Todos esses detalhes somados fazem com que as lideranças partidárias percam importantes instrumentos para disciplinar os deputados” (AMES, 2003, p. 62), de modo que a responsabilidade pública sai debilitada.

De qualquer forma (no parlamentarismo ou presidencialismo):

Seja aumentando a força do partido do presidente no parlamento, seja pela via da institucionalização dos partidos, a lei eleitoral seria o componente fundamental da explicação a respeito da maior ou menor tendência à governabilidade no presidencialismo latino-americano (ANASTASIA, 2004, p. 57).

Nesses termos, conforme já apontado anteriormente, se no parlamentarismo o primeiro-ministro depende do voto de confiança da legislatura para se manter no cargo, no presidencialismo, o presidente depende da confiança e apoio dos congressistas para exercer sua governabilidade democrática. Percebe-se, então, que em ambos os sistemas de governo é preciso que haja um bom relacionamento entre o executivo e o legislativo, sendo isto crucial para sua própria permanência, no caso do primeiro-ministro e fundamental para o presidente. Todavia, as implicações desse relacionamento produzem resultados diferentes. Se um fracasso nessa negociação, no parlamentarismo, que pode ser expresso quando nenhum partido ou coalizão conta com o apoio de uma maioria legislativa para governar, proporciona a deposição do primeiro-ministro e a antecipação de novas eleições, no presidencialismo o governo se mantém, ainda que estancado no processo decisório, até as próximas eleições.

2.2 Fragmentação partidária

As eleições constituem, por excelência, instrumento de renovação dos mandatários do povo, cumprindo seu papel no momento que determinam a composição dos órgãos legislativos e executivo.

O sistema político brasileiro é resultado da condensação de duas forças institucionais: regras eleitorais de um lado e as regras internas e poderes do presidente, do outro. Nesse contexto, a fragmentação partidária constitui resultado direto das regras eleitorais através das quais os legisladores são selecionados pelos cidadãos, incentivando os candidatos a desenvolverem relações personalísticas com suas bases eleitorais ao invés de mediá-las através dos partidos políticos.

O maior problema que pode haver no sistema político é a paralisia decisória, consequência provável quando se tem um alto nível de fragmentação partidária dentro das casas legislativas. Isso é um problema comum tanto no parlamentarismo quanto no presidencialismo, sendo no Brasil um defeito quase endêmico da nossa estrutura institucional. O principal argumento nesse sentido é o de que a Constituição Federal de 1988, ao tempo em que adotou o pluralismo político como um de seus fundamentos e tornou livre a organização dos partidos políticos no que se refere à sua estrutura interna e ao regime disciplinar, favoreceu e acelerou a formação de

novos partidos. Só que a força deste argumento, porém, não está bastante clara. Segundo Lima Júnior (1993):

Os eventuais efeitos nocivos do elevado número de partidos não afetam diretamente a instituição parlamentar, mas elevam de sobremaneira os custos de informação do eleitor, levando-o a desvalorizar o papel dos partidos, tanto na esfera eleitoral como na parlamentar. (LIMA JÚNIOR, 1993, p. 120-121).

De forma aditiva a este argumento, Cheibub et al (2002) concluíram que “embora o número total de partidos seja um pouco maior sob o presidencialismo, maiorias de partido único existem nos regimes presidencialistas em 55,1% dos casos contra 48,2% nos regimes parlamentaristas” (CHEIBUBE, 2002, p. 201).

Se fosse o multipartidarismo o problema, diversas nações no mundo estariam estancadas politicamente. O grande problema, porém, é a fragmentação partidária que a cultura política personalística brasileira, combinada com a possibilidade de formação de partidos bem específicos, cria ao permitir um cenário de sucesso eleitoral de muitos partidos pequenos sem que exista partidos grandes em torno dos quais eles gravitem. Desse modo, “o número de partidos não determina a fragmentação, que é, de fato, resultado de duplo processo: perda de força parlamentar de alguns partidos e crescimento parlamentar de outros” (LIMA JÚNIOR, 1993, p. 121).

As consequências disso são significativas do ponto de vista da governabilidade democrática. O que resta, neste cenário, é a formação de coalizões multipartidárias, nem sempre fáceis de coordenar e que tornam extremamente custoso o processo decisório. Segundo Amorim Neto (2006): “Uma elevada fragmentação legislativa resulta em elevados custos de transação para a aprovação dos projetos iniciados pelo executivo porque aumenta o número de pontos de vetos partidário” (AMORIM NETO, 2006, p. 49).

Embora seja evidente que a fragmentação partidária é um problema tanto no parlamentarismo como no presidencialismo, a questão aqui em jogo é simples: O custo para o primeiro-ministro se manter no cargo, em meio a um sistema fragmentado, é muito maior porque ele disputa o cargo com outros congressistas e não pode apelar à legitimidade democrática que os presidentes,

que disputam o cargo com outros candidatos, podem. Ainda que esse argumento não produza respostas inquestionáveis, é possível concluir que a alta fragmentação partidária, proporcionada pelas regras eleitorais brasileiras, é um problema muito mais difícil de ser enfrentado no parlamentarismo do que no presidencialismo e que poderia se tornar mais pronunciado sob o primeiro sistema de governo.

Se os presidentes precisam fazer pagamentos colaterais (através dos recursos que detém) para garantir maiorias, com um primeiro-ministro não seria diferente e o processo decisório provavelmente ficaria ainda mais lento e inconsistente.

2.3 Coalizões

A formação de governos de coalizão no parlamentarismo ocorre quando nenhum partido consegue alcançar a maioria legislativa e tem por objetivo a maximização de votos para vencer. “Como os atores são racionais e possuem informação perfeita, eles sabem que a forma de maximizar os ganhos é através de coalizões mínimas, o que faz com que esse tipo de coalizão seja formada” (BATISTA, 2016, p. 135), de modo que o “prêmio” a ser dividido, de forma proporcional aos recursos controlados para a tomada de decisão, são posições no gabinete que serão utilizadas para implementação de políticas. Segundo Figueiredo e Limongi (1999):

O sistema político brasileiro não opera de forma muito diferente dos regimes parlamentaristas. Os presidentes “formam governo” da mesma forma que os primeiros-ministros em sistemas multipartidários, isto é, distribuem ministérios aos partidos e formam assim uma coalizão que deve assegurar os votos necessários no legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 101).

Por sua vez, Barry Ames (2001) credita a dificuldade dos presidentes brasileiros em estabelecer a governabilidade democrática em razão das coalizões frágeis que constroem, ao contrário das sólidas maiorias multipartidárias no estilo dos regimes parlamentaristas.

O presidente, no presidencialismo de coalizão, é estimulado, como estratégia para evitar a paralisia decisória, “a formar gabinetes majoritários repletos de políticos ligados a partidos e cujas

pastas são alocadas em bases proporcionais ao peso legislativo destes” (AMORIM NETO, 2006, p. 172). No entanto, os presidentes têm mais opções que os primeiros-ministros de formar seu gabinete ministerial, pois:

Enquanto esses se vêem premidos, na grande maioria das vezes, a compor governos eminentemente partidários, aqueles podem montar as mais diversas formas de gabinete, baseados em distintos critérios de recrutamento ministerial e de recompensa política aos partidos que apóiam o executivo (AMORIM NETO, 2006, p. 173).

Assim, os presidentes têm maior liberalidade no processo de escolha de seus ministros, o que lhes permite organizá-los de acordo o cenário político, econômico e técnico que encontram. Isto também gera consequências importantes para a governabilidade, pois essa flexibilidade “é possivelmente um ativo importante para países cujos partidos não têm quadros técnicos competentes ou que não contam com burocracias bem qualificadas do ponto de vista profissional” (AMORIM NETO, 2006, p. 175).

Note-se, nesse sentido, que o peso atribuído aos partidos políticos nos regimes parlamentaristas na formação dos gabinetes é muito mais relevante do que no presidencialismo. Segundo Amorim Neto (2006):

Estudiosos dos regimes parlamentaristas demonstraram empiricamente que os ministérios dados a partidos que integram governos de coalizão, na Europa, são distribuídos de acordo com o tamanho legislativo daqueles. Entretanto, os gabinetes presidenciais não têm necessariamente de seguir a norma da proporcionalidade porque os presidentes não precisam da confiança parlamentar para permanecer no cargo (AMORIM NETO, 2006, p. 51).

De qualquer modo, seja distribuindo pastas proporcionais aos seus parceiros da coalizão ou preenchendo seus gabinetes com tecnocratas que trazem experiência técnica para o governo, os postos ministeriais são poderosos instrumentos que os presidentes têm à disposição para implementar taticamente as suas estratégias decisórias. Um primeiro-ministro, por sua vez, teria muito provavelmente

que observar o desenho do gabinete sem levar em conta as condições econômicas, técnicas e os incentivos institucionais.

Não é crível, também, que mudando apenas o sistema de governo pudesse ser evitado um governo de coalizão, pois “legislativos altamente fragmentados favorecem coalizões em ambos os sistemas” (CHEIBUB, 2002, p. 190) e a “frequência de coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral, por sua vez ancorada nas diferenciações sócio-culturais” (ABRANCHES, 1988, p. 20). Portanto, compatibilizar nosso formato institucional com o perfil heterogêneo da nossa ordem social é bem mais interessante, ao menos do ponto de vista da governabilidade democrática, do que alterar nosso sistema de governo.

2.4 Cultura política

As principais clivagens relevantes para a conformação do sistema partidário são conflitos étnicos, culturais, religiosos, de classe e ideológicos. “Há um claro pluralismo de valores, através do qual diferentes grupos associam expectativas e valorações diversas às instituições, produzindo avaliações acentuadamente distintas acerca da eficácia e legitimidade dos instrumentos de representação” (ABRANCHES, 1988, p. 6). A heterogeneidade dos estados brasileiros, aliada à extensão do próprio território, contribui para a formação de diversos partidos políticos, no intuito de “fazer representar cada grupo da sociedade brasileira”.

O problema nessa ideia de representação é que ela ignora o fato de que não é o número de partidos, mas as formas como os debates entre os partidos que existem se dão que, de fato, influencia em como a representação se dará. Além disso,

A capacidade de formar maiorias estáveis e necessidade de recorrer a coalizões não são exclusivamente determinadas pela regra de representação, nem pelo número de partidos, mas também pelo perfil social dos interesses, pela heterogeneidade e pluralidade na sociedade e por fatores regionais, culturais e lingüísticos, entre outros, que não são passíveis de anulação pela via de representação (ABRANCHES, 1988, p.14).

A relevância do estudo da cultura política é evidenciada pelo fato de que “a cultura é vista como um comportamento influente, inibindo ou estimulando o envolvimento em questões públicas e a participação nos movimentos e organizações políticas” (LOPES, 2004, p. 167). No contexto brasileiro, em que se destaca uma tendência à centralização do poder na figura do presidente e o voto personalístico, não é crível que as questões institucionais e estruturais da política brasileira não acarretem os mesmos resultados (ou até piores) sob um regime parlamentar do que acarretam no atual sistema presidencialista. Nas palavras de Ackerman (2000), “em todos os casos a engenharia constitucional deve combinar-se com sensibilidade cultural e realismo econômico” ACKERMAN (2000, p. 126).

Putnam (2000), por sua vez, alerta que: “dois séculos de elaboração constitucional em todo o mundo advertem-nos de que os idealizadores de novas instituições não raro escrevem na água. A reforma institucional nem sempre altera padrões fundamentais da política” PUTNAM (2000, p. 33). Isso ocorre porque o comportamento político não será necessariamente outro se mudarmos as estruturas formais de poder sem considerarmos o capital social, sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas coordenados.

Tomando por base o personalismo, característica marcante do voto no executivo brasileiro, é de se pensar como isso iria repercutir no primeiro-ministro. Primeiramente, como nos ensina ACKERMAN (2000, p. 41), em virtude do grande poder em torno do chefe do executivo é natural que o público examine cada detalhe de sua personalidade. No entanto, em tempos de crise, quando se debatem escândalos sobre o presidente ou primeiro-ministro, a repercussão nos dois sistemas de governo toma contornos diferentes.

Enquanto no presidencialismo o presidente é eleito para um prazo fixo, ou seja, existe estabilidade, de modo que sua remoção é algo difícil e excepcional, no parlamentarismo o primeiro-ministro depende do voto de confiança de um parlamento, a começar pelo seu partido que, diante de escândalos envolvendo seu nome, prefere substituí-lo visando às próximas eleições. Isso gera consequências acentuadas quando se trata de um governo de coalizão com vários partidos, pois, no caso de um governo parlamentar, “os parceiros da coalizão não pensarão duas vezes antes de desertar de

um primeiro-ministro cuja reputação está manchada por um escândalo” (ACKERMAN, 2000, p. 42), o que torna a instabilidade deste tipo de governo um problema ainda maior para a governabilidade democrática de um país como o Brasil.

2.5 Presidencialismo de cooptação

O arcabouço institucional brasileiro compreende uma série de fatores (acima já relacionados) que juntos produzem um governo de coalizão em um sistema político altamente fragmentado. Nesse cenário, o poder central tem altas dificuldades em introduzir políticas inovadoras que coadunem com o espectro ideológico da coalizão, de modo que o próprio cenário político se torna uma arena de lutas burocráticas que são reforçadas pelas barreiras inerentes trazidas pelas próprias instituições.

Diante deste quadro é lógico deduzir que a eficiência do poder executivo em fazer passar sua agenda programática não é somente dependente da legitimidade democrática que possui. É preciso muito mais do que isso para garantir a governabilidade democrática, é necessário apoio legislativo. E essa anuência é adquirida por meio de articulação política, ou seja, através da forma como o presidente se utiliza dos mecanismos institucionais a seu dispor para fazer valer suas preferências no legislativo.

O Executivo, por controlar o acesso à patronagem, dispõe de recursos para impor disciplina aos membros da coalizão que apóia. Assim, os benefícios políticos são distribuídos aos membros da coalizão partidária que participa do governo. Em troca, o executivo espera os votos que necessita no parlamento. (FIGUEIREDO, 2001, p.33).

Os instrumentos que o executivo dispõe para gerir a coalizão são basicamente o acesso a postos do governo, como gabinetes ministeriais, e a liberação de recursos para execução de emendas parlamentares (o “chamado varejão”). “A literatura tem sugerido que os dois tipos de instrumentos são complementares. Quem compartilha muito governo usa menos o varejão e vice-versa” (PÊSSOA, 2015, p. 11). A crítica que se faz a esse modo de formação da coalizão governativa é que acaba por gerar um presidencialismo de

cooptação e não de coalizão, onde bases ideológicas discrepantes dão uma frágil sustentação ao governo.

O objetivo deste artigo não é desenvolver uma teoria que aponte a forma como isso se manifesta, muito menos a moralidade (ou a falta dela) investida nas manobras presidenciais para se manter no poder, mas sim questionar se essa crítica ao presidencialismo prospera quando toma por base o argumento de que no parlamentarismo seria diferente.

Alberto Goldman, ex-governador de São Paulo, por exemplo, afirmou que:

Coalizão, cooptação, chame como você quiser isso. Mas a realidade tem sido essa, histórica. [...] Virou uma totalidade, uma política geral, não uma exceção. Nosso papel é mudar isso aí. Por isso defendemos o parlamentarismo, o voto distrital misto (GOLDMAN, 2017)

Mas será mesmo que no parlamentarismo seria diferente?

Para responder a isso temos que considerar dois fatores: primeiramente, como já foi exposto, a estrutura eleitoral e partidária do Brasil, se inalterada, diante do parlamentarismo produziria resultado semelhante: alta fragmentação partidária. O primeiro-ministro, por sua vez, teria que lidar com um gabinete multipartidário de alto custo para poder aglutinar maiorias e governar, o que nos leva ao segundo fator, o custo para se manter no poder. Se um presidente, que detém legitimidade democrática e mandato fixo, precisa recorrer a manobras para alcançar a governabilidade, como é possível supor que um primeiro-ministro, que concorre ao seu cargo com os outros congressistas, não teria de pagar um preço tão alto (senão mais alto ainda) não apenas para governar, mas também para se manter no cargo?

3 O problema de se importar o parlamentarismo para o Brasil

Uma mudança no sistema de governo excita expectativas no sentido de que novas instituições trarão soluções consensuais a conflitos sociais, resoluções concretas a demandas não atendidas e serão acompanhadas de resultados tão promissores quanto no país de onde foram importadas. “[...] Suscita também a esperança,

sem a consciência clara de que a comunhão de princípios políticos não assegura, nem contém necessariamente, elementos de consenso sobre as políticas concretas e as políticas a serem implementadas pelo governo” (ABRANCHES, 1988, p. 8).

O Brasil, antes mesmo da redemocratização, já praticava o atual modelo presidencialista, federativo, proporcional e multipartidário de representação política. A proliferação excessiva de partidos, incentivada pelo próprio processo eleitoral e pela pluralidade social, regional e cultura brasileira, aliada a possibilidade de formação de coligações, “que subvertem o quadro partidário, confundindo o alinhamento entre as legendas e contaminando as identidades partidárias” (ABRANCHES, 1988, p. 14) são fatores que ampliam o campo das escolhas eleitorais, favorecendo a fragmentação partidária, “na medida em que não apenas garante a sobrevivência parlamentar de partidos de baixa densidade eleitoral, mas também multiplica as possibilidades de escolha além das fronteiras das legendas partidárias” (ABRANCHES, 1988, p. 15).

É quase intuitivo, portanto, concluir que os riscos de crises institucionais permanecem praticamente inevitáveis em face ao parlamentarismo. Este problema, de origem histórica, “aumenta na proporção em que as energias da nova direção política (no executivo e no legislativo) são consumidas na administração de crises” (ABRANCHES, 1988, p. 9). O problema não é propriamente a forma de governo adotada, mas o processo partidário-parlamentar institucionalizado. Desse modo, utilizar-se de uma engenharia institucional artificial para tentar solucionar crises atuais mais profundas pode potencialmente levar a resultados não esperados e desastrosos quando se tem em conta as intenções para os quais foram projetados.

Soluções para a crise política ou crise de representação que assola o Brasil não dependem de uma mudança tão brusca como a mudança do sistema de governo. É preciso, bem antes disso, uma reforma organizacional do Estado que leve em conta o caráter heterogêneo das unidades da federação, acompanhada de uma mudança institucional, ou seja, nas próprias “regras do jogo”, pois a coexistência de elementos institucionais (como o sistema proporcional com lista aberta) produz efeitos desestabilizadores em qualquer tipo de forma de governo, sendo ingênuo imaginar que esse

arranjo político-institucional não seria o plano de fundo de um sistema parlamentar.

Conclusão

Diante da permissividade do sistema eleitoral brasileiro, a representação proporcional de lista aberta pode ser muito democrática, mas essa abertura e a flexibilidade ocorrem às custas da fraqueza dos partidos e da personalização da política. “Sistemas de lista aberta deslocam o poder dos líderes partidários para os candidatos individuais, personalizando a política e enfraquecendo os instrumentos de poder utilizados por lideranças partidárias para disciplinar os deputados” (AMES, 2003, p. 62). Nesse contexto, o grande número de atores com poder de veto, inerente à estrutura institucional brasileira, induz à *policy stability*, freando a pretensão do poder central de introduzir políticas inovadoras.

O sistema de governo presidencialista brasileiro encontra-se em xeque em meio à alta fragmentação partidária, denúncias de corrupção e dificuldade em aprovar políticas inovadoras. Este cenário serviu de terreno fértil para brotar a ideia de que o problema reside no presidencialismo e que, implantando o sistema de governo parlamentarista, a governabilidade democrática poderia operar sem amarras.

Este pensamento, que atribui ao presidencialismo toda a responsabilidade pela tensão existente no atual regime ignora o fato de que o verdadeiro problema está na estrutura do sistema político brasileiro, onde se enquadram as regras eleitorais e o sistema partidário. Mudar o sistema de governo num contexto onde o personalismo eleitoral impera, não existem partidos grandes em torno dos quais gravitem partidos pequenos e os partidos não conseguem organizar os debates no parlamento e transmitir as preferências populares, pode ser um catalisador de uma crise ainda maior.

Porém, a imagem que se tem tentado transmitir à opinião pública é a de que nossos problemas derivam do presidencialismo, sem considerar o fato de que, em uma sociedade tão dividida e conflitiva quanto a brasileira, independentemente da forma de governo adotada, a formação de coalizões e articulação política são inevitáveis.

Portanto, não é propriamente o presidencialismo que se mostra como “uma organização política incapaz de processar institucionalmente toda a diversidade, de agregar e expressar com eficácia e regularidade toda essa pluralidade de interesse e valores” (ABRANCHES, 1988, p. 7), mas sim, o caráter heterogêneo e pluralista da sociedade brasileira que não consegue se ajustar institucionalmente a uma representação política mais sucinta, o que gera minorias pouco governativas que ensejam a formação de coalizões multipartidárias.

Nas palavras de Putnam (2000): “O desempenho de todas as instituições sociais, desde os mercados de crédito internacionais ou os governos regionais até as filas de ônibus, depende de como esses problemas de ação coletiva são resolvidos” (PUTNAM, 2000, p.174). Não é viável, portanto, pensar no parlamentarismo sem considerar seus efeitos diante da realidade e das instituições brasileiras. Importar um sistema de governo desconsiderando o arranjo institucional pré-existente e a realidade da cultura política de um país como o Brasil pode gerar (e é provável que gere) consequências ainda piores para o sistema político e para a governabilidade democrática.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: IUPERJ, Vol.1, 1988.
- ACKERMAN, Bruce. La Nueva División de Poderes. México: FCE, 2000.
- AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. Presidencialismo e Governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- ANASTASIA, Fátima, RANULFO, Carlos, SANTOS, Fabiano. Governabilidade e Representação Política na América do Sul. Unesp/Konrad Adenauer, 2004.
- BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e no presidencialismo de coalizão. Revista de Sociologia e Política. Vol. 24, n. 57. P 127-155, 2016.
- CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, n° 2, 2002, pp. 187 a 218.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. São Paulo: FGV, 1999.

- _____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- GOLDMAN**, Alberto. Governo de FHC também praticou presidencialismo de cooptação. [18 de agosto, 2017]. São Paulo. Entrevista concedida ao Valor.
- LIMA JR.**, Olavo Brasil de. *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 1993.
- LINZ**, Juan 1990. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*. Vol 1, n. 1p. 51-69, 1990.
- LIJPHART**, Arend. *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.
- LOPES**, Denise Mercedes Nuñez Nascimento. Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, Vol. X, n° 1, Maio, 2004, p. 162-187.
- MAINWARING**, Scott, **SHUGART**, Matthew. Juan Linz, *Presidentialism and Democracy*. *Comparative Politics*. Vol. 29, n. 4, p. 449-471, 1997.
- PÊSSOA**, Samuel. Presidencialismo de coalizão ou de cooptação? *Conjuntura econômica*, jan. 2015, p. 10-11.
- PRZEWORSKI**, Adam, **ALVAREZ**, Michael, **CHEIBUB**, José Antônio, **LIMONGI**, Fernando. O que mantém as democracias? *Revista Lua Nova* n° 40/41, 1997.
- PUTNAM**, Robert David. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. FGV Editora, 2000.

A preservação dos mandatos de mulheres eleitas nas cassações por fraude à cota de gênero

Maria Eduarda Lima Sousa¹ e Vinícius Quintino²

Resumo

A desigualdade de gênero tem desafiado a tradição política brasileira, cuja resposta não é simples e está longe de consensos. As iniciativas requerem medidas inovadoras e multidisciplinares, tais como o aprimoramento de ações afirmativas nos procedimentos eleitorais. Dentre elas, destacam-se as cotas de gênero nos registros de candidaturas, pensadas para impulsionar a participação feminina nas eleições. Ocorre que a política de cotas está sendo ameaçada por uma escalada nociva de candidaturas fictícias, impulsionada sobretudo pela tentativa de alguns partidos políticos de driblar a rigorosidade da lei e da jurisprudência do TSE. A resposta do Poder Judiciário a esse problema tem sido dura, o que muitas das vezes resulta inevitavelmente na cassação de toda a chapa eleita, se identificada a fraude à cota de gênero, inclusive de mulheres, na forma da Súmula n.º 73 do Tribunal Superior Eleitoral. E nesse ponto, uma aparente contradição tem despertado posições jurídicas ainda sem resposta adequada: como pode uma ação afirmativa de gênero cassar mulheres eleitas de boa fé? Como pode uma ação afirmativa de gênero cassar uma candidata eleitoral com votação expressiva, superior, inclusive, ao quociente partidário? Com essas provocações, o presente estudo analisou as consequências das sanções da cassação de mandatos por fraude à cota de gênero, sob a perspectiva da máxima preservação dos mandatos femininos, evidenciando os fundamentos jurídicos capazes de justificar a não cassação do mandato de uma mulher legitimamente eleita, quando seus votos nominais forem superiores ao quociente partidário, à luz dos precedentes de cortes internacionais, do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Mulheres; Cota de gênero; Fraude; Preservação; Mandatos.

¹ Bacharel em Direito. Pesquisadora em Direito Constitucional.

² Doutorando em Direito pela Universidade Complutense de Madrid. Mestre em Governança Pública. Especialista em Direito Público e Eleitoral. Bacharel em Direito. Foi Assessor de Assuntos Internacionais do Tribunal Superior Eleitoral, oportunidade em que coordenou a comissão de realização das Missões de Observação Eleitoral Internacional e Nacional do Tribunal Superior Eleitoral. Foi membro da Comissão Executiva do Projeto para Sistematização das Normas Eleitorais do TSE. Membro da Academic Network on Global Education & Learning. Professor/Tutor PNUD/ONU do Conselho Nacional de Justiça. Coordenador de Educação da Escola Judiciária Eleitoral do ES. Membro da Coordenação do Observatório de Direito Eleitoral da ABRADEP. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral - ABRADEP

Abstract

Gender inequality has challenged Brazil's political tradition, the answer to which is not simple and is far from consensus. These initiatives require innovative and multidisciplinary measures, such as improving affirmative action in electoral procedures. Among these, gender quotas in candidacy registrations stand out, which were designed to boost female participation in elections. However, the quota policy is being threatened by a harmful escalation of fictitious candidacies, driven above all by the attempt of some political parties to circumvent the strictness of the law and the TSE's jurisprudence. The judiciary's response to this problem has been harsh, often inevitably resulting in the annulment of the entire elected slate, if fraud against the gender quota is identified, including women, in the form of Precedent No. 73 of the Superior Electoral Court. And at this point, an apparent contradiction has aroused legal positions that have yet to be adequately answered: how can gender affirmative action disqualify women elected in good faith? How can gender affirmative action disqualify an electoral candidate with a significant vote, even higher than the party quota? With these provocations, the present study analyzed the consequences of the sanctions of the revocation of mandates due to gender quota fraud, from the perspective of the maximum preservation of women's mandates, highlighting the legal grounds capable of justifying the non-revocation of mandates of a legitimately elected woman, when her nominal votes are higher than the party quotient, in light of the precedents of international courts, the Superior Electoral Court and the Supreme Federal Court.

Keywords: Women; Gender quota; Fraud; Mandates.

Introdução

A tradição política brasileira tem sido marcada por uma série de desafios relacionados à efetiva participação das mulheres na esfera de poder, especialmente diante das barreiras que condicionam as oportunidades em cargos eletivos. A igualdade de gênero continua sendo uma luta inacabada, enfrentando episódios recorrentes de violência sexual, assédio moral, violência doméstica e de violência política de gênero, que configuram uma verdadeira epidemia de desrespeito aos direitos das mulheres.

Na esfera eleitoral, desde o reconhecimento do direito ao voto, na década de 1920³ (com destaque para a previsão do voto da

³Nesse ponto merece destaque a história de duas mulheres: Celina Guimarães Vianna, primeira eleitora do Brasil, alistando-se em 25.11.1927; e Emiliana Emery, primeira eleitora capixaba e a terceira do Brasil, alistando-se em em 25.7.1929, após o advento da Lei n° 660, de 25.10.1927. p11.

mulher no Código Eleitoral de 1930) até as recentes políticas de cotas previstas pelas Emendas Constitucionais n.º 111/2021 e n.º 117/2022, as conquistas femininas evoluíram. No entanto, esses avanços se deram a passos lentos, sem o impacto social necessário. Tudo isso conforma uma situação curiosa para o país: de um lado é reconhecido como uma das economias mais respeitadas da América Latina; de outro uma das piores democracias do continente em termos de representação feminina na política, superando apenas Belize e Haiti.⁴

Uma análise retrospectiva revela que algumas dessas ações promoveram avanços na inclusão política; porém, estudos indicam que a presença de mulheres em espaços de poder ainda é insuficiente. Para se ter uma ideia, apenas 18,2% das candidaturas eleitas são ocupadas por mulheres, embora elas representem 46,2% dos filiados a partidos políticos. Atualmente, as mulheres ocupam apenas 18% do Senado Federal, com 15 das 81 cadeiras, e também 18% da Câmara dos Deputados, o que equivale a 91 deputadas em um total de 513 vagas.⁵

As causas desse fenômeno são variadas e incluem desde a violência do machismo estrutural, passando pela irresponsabilidade dos partidos políticos com a política de cotas vigente — especialmente em relação ao financiamento e apoio partidário durante as campanhas eleitorais — até a sobrecarga das responsabilidades do lar, que ainda recai com maior peso sobre as mulheres.⁶

Para tentar mitigar a sub-representação feminina na esfera eleitoral, o Congresso Nacional tem buscado implementar ações afirmativas com foco na reserva de candidaturas para mulheres. Entre essas ações, destacam-se a Lei n.º 9.100/1995, a Lei n.º 13.165/2015, diversas reformas na Lei n.º 9.504/1997, as Emendas Constitucionais n.º 111/2021 e n.º 117/2022.

⁴DE OLIVEIRA, Kamila Pagel. A trajetória da mulher na política brasileira: as conquistas e a persistência de barreiras. Cadernos da Escola do Legislativo, v. 16, n. 26, p. 11-49, 2014.

⁵EDUARDO, Maria Cecília. Mulheres em campanha: uma análise da distribuição de recursos financeiros nos estados brasileiros e o desempenho eleitoral das mulheres nas eleições de 2014. Guaju, v. 4, n. 2, p. 187-208, 2018. RESENDE, Débora Dias et al. O lugar da mulher é onde ela quiser? um olhar sobre as eleições municipais de 2012 a 2020. Revista Reuna, v. 27, n. 4, p. 22-41, 2022.

⁶ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Abuso de poder e perda de mandato. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 261.

A jurisprudência sobre o tema também é robusta, e foi se formando à medida em que o contexto político tentava se adaptar às mudanças legislativas, quase sempre em detrimento da integração feminina à dinâmica partidária e eleitoral, com especial menção à recente Súmula 73 do TSE.

Em um recorte histórico, pode-se partir do *Leading Case* REspe n.º 193-92, de Valença-PI, no qual o Tribunal Superior Eleitoral, reafirma a importância e a força normativa da política de gênero, estabelecendo, pela primeira vez, que a consequência da inobservância da cota geraria a cassação de toda a chapa registrada, independentemente de terem sido eleitas mulheres ou homens. A resposta foi a de que essa seria a única forma de fazer valer o percentual de mulheres na disputa, como previu o legislador.

Com essa mudança, passou a ser cada vez mais difícil ignorar a presença feminina na rotina partidária, o que, de maneira indireta, criou um ambiente favorável à prática de candidaturas fictícias. A jurisprudência respondeu com rapidez e rigor: ao identificar a fraude na cota de gênero, deveriam ser cassados todos os candidatos registrados, inclusive os eleitos, até mesmo mulheres eleitas de boa fé.⁷

Ocorre que a cassação de mulheres eleitas, em virtude da aplicação de uma ação afirmativa de gênero, causou incômodo na academia, que ainda debate formas de solucionar a aparente contradição. A situação fica mais grave em casos recentes, nos quais mulheres eleitas tiveram votação expressiva, superando inclusive o quociente partidário.

É nesse contexto que o presente estudo se dedica a analisar se, dentre as premissas fixadas pela doutrina e jurisprudência, à luz dos precedentes de cortes internacionais, é possível extrair raciocínio jurídico válido capaz de justificar a preservação do mandato de uma mulher legitimamente eleita, em processo de cassação de fraude à cota de gênero, quando seus votos nominais forem superiores ao quociente partidário e não for comprovada que concorreu para a prática do ilícito.

Para isso, analisaram-se as jurisprudências relacionadas à fraude à cota de gênero de todos os Tribunais Regionais Eleitorais do país

⁷TSE - AgR-AREspE 0600651-94, red. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJE de 30.6.2022. Ac. de 30.3.2023 no AgR-REspEl n.º 060017063, rel. Min. Sérgio Banhos.

e do Tribunal Superior Eleitoral, em pesquisa realizada nos respectivos sítios eletrônicos, de 2010 a 2024, com ênfase nas fundamentações das decisões relacionadas à fraude à cota de gênero no que tange à representação feminina.

2. Cota de gênero no Brasil

Historicamente, o Brasil vem tentando implementar medidas afirmativas na esfera eleitoral com o objetivo de aumentar a participação feminina na política. Muitas dessas ações estão ligadas à reserva de candidaturas (e não a reserva de cadeiras no Parlamento, como fizeram outros países). Segundo pesquisa realizada pelo Instituto para a Democracia e Assistência Eleitoral (*International IDEA*), de 124 países analisados, 28 reservam cadeiras no Legislativo para mulheres, enquanto os outros 57 reservam candidaturas, como é o caso do Brasil.⁸

A assertividade de ações afirmativas de gênero remonta a movimentos desde o período imperial, passando pelas lutas das sufragistas, no final do século XIX e início do século XX, até a edição do Código Eleitoral de 1932. No entanto, apesar do avanço e significado que o referido código tem para a história de conquista do voto feminino, ainda apresenta limitações quanto ao exercício, pois apenas as mulheres brasileiras, maiores de 21 anos, alfabetizadas e assalariadas, poderiam exercê-lo.

Diante da evidente sub-representação feminina, tanto no Brasil quanto em muitos outros países, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em 1995, incluiu como uma de suas pautas a presença das mulheres nos espaços de tomada de decisão. Na ocasião, o Brasil e os demais países signatários comprometeram-se a implementar metas para possibilitar a participação equitativa das mulheres no âmbito governamental, incluindo a instituição e aplicação de ações afirmativas de gênero.

⁸ Gender Quotas Database | International IDEA. Disponível em: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas-database>. Acesso em 12.5.2024.

Com essa motivação, foi sancionada a Lei n.º 9.100/1995, que instituiu a reserva de 20% das candidaturas para mulheres. Em seguida, a Lei n.º 9.504/1997 elevou esse percentual para 25%, e a Lei n.º 12.034/2009 aumentou a cota de gênero para 30%. Posteriormente, a Lei n.º 13.165/2015 introduziu a destinação de parte do Fundo Partidário especificamente para o financiamento de candidaturas femininas. Atualmente, os partidos são obrigados a registrar seus candidatos de forma a respeitar o percentual mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo, conforme estabelecido pelo Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários, de acordo com o artigo 10, parágrafo 3º, da Lei n.º 9.504/1997 (Lei das Eleições).

As medidas afirmativas da década de 1990 não tiveram o impacto esperado, pois a participação feminina continuou baixa. Em 1994, antes das cotas, as mulheres representavam 6,2% na Câmara dos Deputados. Em 1998, esse percentual caiu para 5,6%, subindo para 8,2% em 2002 e 8,9% em 2006. No Senado, apenas 2 mulheres foram eleitas em 1998, aumentando para 4 em 2006. Comparando com outros países da América Latina, o Brasil apresentou um aumento de apenas 1,8% na participação feminina após as cotas, enquanto Argentina e Costa Rica tiveram aumentos significativos de 32,3% e 24,8%, respectivamente.

Em 2009, diante da baixa representação feminina comparada aos homens e a outros países, o Congresso Nacional tentou uma nova investida, editando a Lei n.º 12.034/2009, conhecida como Minirreforma Eleitoral. Esta reforma surgiu para corrigir a disparidade de gênero que persistia, mesmo com a implementação das cotas, que não haviam gerado um aumento significativo na representação feminina. A Minirreforma modificou a Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/97), tornando obrigatório o preenchimento, e não apenas a reserva, de no mínimo 30% e no máximo 70% das candidaturas de cada sexo. É o que diz o art. 10º, da Lei n.º 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.

O resultado nas décadas seguintes apontou certa evolução nos registros de candidaturas femininas, suscitando que a ação afirmativa teria sido efetiva. No entanto, isso não se refletiu necessariamente em mulheres eleitas, gerando um gap de efetividade que requer uma análise qualitativa, no sentido de que ou a ação afirmativa não estava sendo efetivamente cumprida em sua totalidade ou ela não se prestaria ao fim a que foi pensada, exigindo algo mais audacioso.

Para analisar o nível de participação das mulheres, foram reunidas na Tabela 1 as porcentagens das candidaturas femininas nas eleições de 2006 a 2022, de acordo com os dados extraídos do TSE.

	Eleições - 2006	Eleições - 2010	Eleições - 2014	Eleições - 2018	Eleições - 2020
UF	Candidatas (%)	Candidatas (%)	Candidatas (%)	Candidatas (%)	Candidatas (%)
AC	18,52%	19,74%	31,44%	31,49%	33,21%
AL	12,53%	21,63%	29,65%	32,10%	34,27%
AM	14,68%	29,91%	30,96%	30,88%	34,85%
AP	17,96%	26,50%	31,32%	33,28%	36,62%
BA	11,55%	16,18%	31,29%	31,10%	33,10%
BR	18,75%	16,67%	29,17%	25,00%	34,62%
CE	14,13%	27,76%	30,86%	31,04%	34,77%
DF	19,72%	24,48%	30,81%	30,92%	35,27%
ES	14,13%	12,83%	31,19%	31,33%	34,45%
GO	8,78%	19,29%	30,09%	32,33%	35,80%
MA	15,73%	14,55%	31,96%	33,54%	33,16%
MG	11,38%	15,20%	31,50%	31,09%	33,37%
MS	18,33%	27,12%	33,00%	31,61%	33,84%
MT	12,78%	24,15%	30,52%	31,61%	33,71%
PA	14,31%	28,14%	30,59%	31,59 %	34,32%
PB	8,24%	22,25%	31,90%	32,05%	34,18%
PE	12,09%	14,17%	31,61%	32,24%	33,92%
PI	11,61%	25,93%	31,51%	31,21 %	35,57%
PR	13,03%	24,85%	30,83%	30,82 %	33,29%
RJ	16,00%	30,05%	30,30%	31,12%	31,96%

RN	12,45%	18,47%	32,59%	32,62%	36,09%
RO	14,80%	17,73%	31,75%	31,30%	34,18%
RR	15,37%	28,32%	31,84%	32,06%	35,78%
RS	13,41%	27,18%	31,07%	32,09%	33,50%
SC	12,58%	28,18%	32,40%	31,51%	33,37%
SE	16,30%	14,87%	31,35%	31,56%	35,49%
SP	14,67%	19,67%	30,68%	31,79%	32,78%
TO	19,43%	15,25%	30,32%	30,77%	34,84%

Fonte: Tabela criada pelos autores. Dados retirados do site do TSE

O indicativo de que a reserva de candidaturas não estava sendo suficiente pode ser observado pela evolução da relação pedido de candidaturas femininas e mulheres eleitas. Apesar do aumento de candidaturas femininas após a Minirreforma Eleitoral de 2009, a quantidade de mulheres eleitas não cresceu proporcionalmente. Dados das eleições subsequentes ilustram essa discrepância, conforme mostrado nas Tabelas 2 e 3.

Tabela 2: - Relação percentual de candidatas e eleitas ao cargo de Deputada Estadual

Candidaturas (%) Deputadas Estaduais	Eleições - 2010	Eleições - 2014	Eleições - 2018	Eleições - 2022
Candidatas	22,7%	31,42%	31,95%	33,47%
Eleitas	12,9%	11,01%	15,36%	17,97%

Fonte: Dados do Tribunal Superior Eleitoral. Desenvolvido pelos autores.

Tabela 3: - Relação percentual de candidatas e eleitas ao cargo de Deputada Federal

Candidaturas (%) Deputadas Federais	Eleições - 2010	Eleições - 2014	Eleições - 2018	Eleições - 2022
Candidatas	22,19%	31,81%	32,14%	34,96%
Eleitas	8,77%	9,94%	15,00%	17,73%

Fonte: Dados do Tribunal Superior Eleitoral. Desenvolvido pelos autores.

Tabela 4: - Relação percentual de candidatas e eleitas ao cargo de Vereador

Candidaturas (%) Vereadoras	Eleições - 2012	Eleições - 2016	Eleições - 2020
Candidatas	31,43%	33,08%	34,76%
Eleitas	13,36%	13,50%	16,13%

Fonte: Dados do Tribunal Superior Eleitoral. Desenvolvido pelos autores.

Nesse período, a jurisprudência dos tribunais eleitorais tiveram um papel marcante, representando verdadeiro mecanismo de contrapeso à falta de interesse dos partidos políticos pelas candidaturas femininas. No julgamento do REspe n.º 78432 PA, o TSE, modificando seu entendimento sobre a aplicabilidade do artigo 10 da Lei n.º 9.504/1997, reconheceu o “caráter imperativo” e determinou que os partidos deveriam registrar o percentual mínimo de cada gênero.

Nessa mesma linha, o REspe n.º 2939 - Jataúba-PE, reafirmou que “não cabe a partido ou coligação preencher vagas destinadas a um sexo por candidatos do outro sexo, sob a justificativa de ausência de candidatas do sexo feminino.” Por fim, no mencionado REspe n.º 193-92, de Valência-PI, foi estabelecido que a inobservância da cota de gênero resultaria na anulação de toda a chapa, mesmo que incluísse mulheres eleitas de boa-fé.⁹

Desde então, fixou-se que, para cada três candidatos homens, deve haver uma candidata mulher, sob pena de indeferimento de toda a chapa. Nesses casos, deve-se zelar pela proporcionalidade, de forma que, se não houver candidatas mulheres interessadas, o partido deveria reduzir o número de homens na disputa até que o percentual fosse alcançado.¹⁰

Em 2022, ao analisar um recurso sobre um crime ocorrido em Jacobina (BA) nas Eleições Municipais de 2020, pela primeira vez o TSE definiu critérios para detectar fraudes relacionadas à cota de

⁹BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018 Piauí. Recursos especiais. Eleições 2016. Relator: Ministro Jorge Mussi, 17 set. 2019. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=513402&cnoChache=-782354934>. Acesso em: 07 maio 2024.

¹⁰Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018 Piauí. Recursos especiais. Eleições 2016.

¹¹TSE - AREspE: 06006519420206050046 JACOBINA - BA 060065194, Relator: Min. Sergio Silveira Banhos, Data de Julgamento: 10/05/2022, Data de Publicação: 30/06/2022

gênero: candidatas que obtiveram votação nula ou muito baixa; prestação de contas com movimentação financeira similar; e falta de atividades reais de campanha¹¹. Logo em seguida, em 2024, o TSE edita então a Súmula 73, estabelecendo o conceito de fraude à cota de gênero, os critérios para configuração e as consequências daí advindas:

“A fraude à cota de gênero, consistente no que diz respeito ao percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir:

- i) votação zerada ou inexpressiva;
- ii) prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante;
- iii) ausência de atos efetivos de campanha, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros.

O reconhecimento do ilícito acarretará nas seguintes penas:

- i) cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles;
- ii) inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE);
- iii) nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (artigo 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do artigo 224 do Código Eleitoral, se for o caso.

Esse tema continua sendo um dos mais discutidos no TSE e no STF, principalmente devido ao grande número de casos que podem resultar na perda de mandatos eletivos. Para se ter ideia, desde

2020, ao menos 200 vereadores foram cassados em razão de candidaturas laranja.

3 O Modus Operandi da fraude à cota de gênero

A cota de gênero eleitoral é um tipo de ação afirmativa que requer necessariamente a figura de um intermediário, que, no caso brasileiro, é um partido político ou federação, uma vez que a fraude ocorre no momento do pedido de registro das candidaturas, à cargo das agremiações partidárias.

O procedimento para o registro está previsto na Resolução TSE n.º 23.609/2019, que determina que o processo se inicie com a escolha dos candidatos em convenções partidárias realizadas entre 20 de julho e 5 de agosto do ano eleitoral.

Durante as convenções, os partidos definem seus candidatos e registram a ata e a lista de participantes em um sistema próprio da Justiça Eleitoral.

“Escolhido os nomes, o procedimento se divide em dois: primeiro o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) e em seguida o Requerimento de Registro de Candidatura (RRC)”¹². Esses documentos são preenchidos, assinados e então submetidos ao Processo Judicial Eletrônico (PJe), onde passam por uma espécie de contraditório público, pelo parecer do Ministério Público Eleitoral e uma decisão final do Juiz Eleitoral.

É importante destacar que o indeferimento do DRAP irá ocasionar o indeferimento de todos os pedidos de registro de cada candidato a ele relacionado (art. 48, da Resolução TSE 23.609/2019).

Nos termos do artigo 10, da Lei n.º 9.504/97 o número de candidaturas a cargos proporcionais deve ser de até 100% do total de vagas, mais um. Dentro desse total, a cota de gênero impõe que pelo menos 30% e no máximo 70% das candidaturas sejam de cada sexo, condição sem a qual o DRAP sequer poderia ser feito.

¹² TSE - Ac. de 10.9.2002 no REspe nº 20129, rel. Min. Fernando Neves.

¹³ TSE - AgR-REspe nº 34426, Ac. de 3.8.2015, Relator Min. Gilmar Mendes.

¹⁴ SICA, Heitor Vitor Mendonça. Contribuição ao estudo da teoria das nulidades: comparação entre o sistema de invalidades no Código Civil e no direito processual civil. Impactos processuais do direito civil. São Paulo: Saraiva, p. 183-201, 2008.

Observa-se que o deferimento do DRAP é condição sine qua non para o registro dos candidatos, constituindo requisito para lançar-se na disputa, ter seu nome registrado na urna e seus votos computados para fins de cálculo dos quocientes e de distribuição das cadeiras. É pacífico no TSE o entendimento de que o indeferimento do DRAP prejudica a análise dos pedidos de registro que estão a ele associados.¹³

Implica dizer que, no plano da validade¹⁴, seria impossível registrar candidatos desobedecendo a cota de gênero, e, caso isso aconteça, atrairia os efeitos da nulidade, invalidando todos os registros eventualmente constantes daquele DRAP, como se nunca tivessem estado ali (seja por fraude, seja por mera consequência do não cumprimento do requisito formal da cota).

E é nesse ponto que o ilícito começa a se materializar em casos de fraude. Mulheres são cooptadas com pedidos inescrupulosos de “empréstimo” do nome para integralizar a chapa, muitas vezes acompanhado de promessas futuras de emprego, bens ou contraprestação financeira. Outras vezes, são deliberadamente enganadas na sua ingenuidade, levadas a assinarem documentos ou se apresentarem na convenção como candidata daquele partido, com a falsa ideia de que serão financiadas pelo partido. Existem aquelas também que conscientemente aquiescem com o esquema, ajudando homens a fraudarem a cota em troca de eventual benefício, não sendo raro encontrar familiares, marido e mulher, pais e filhos concorrendo ao mesmo cargo.

Durante o período de campanha, fatos curiosos despertam a atenção e funcionam como alertas para investigações judiciais eleitorais, nos termos do art. 22, da LC n. 64/1990: (a) Algumas mulheres não realizam atos de campanha e nem fazem manifestações em redes sociais; (b) candidatas chegam ao ponto de pedir votos aos seus adversários políticos naquela disputa; (c) candidatas com parentesco próximo e nenhuma notícia de animosidade passam a concorrer ao mesmo cargo, disputando votos no mesmo colégio eleitoral; (d) votação zerada ou ínfima, não recebendo votos de filhos, amigos e nem dela própria; (e) inexistência de qualquer doação financeira ou movimentação de recursos; (f) prestação de contas padronizada ou “maquiada”.

As consequências estão descritas na Súmula 73 do TSE, aplicando-se a quem concorreu com a prática do ilícito e a quem se

beneficiou com ele: (a) cassação da legenda e dos diplomas dos candidatos a ele vinculados (b) inelegibilidade daqueles que praticaram ou anuíram com a conduta; (c) nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (artigo 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do artigo 224 do Código Eleitoral, se for o caso.

Observa-se que a leitura atenta da Súmula 73 do TSE à luz dos fundamentos discutidos pelo STF na ADI 6.338, revela que essas consequências ora possuem natureza jurídica de pena, ora de efeito, devendo atrair, portanto, desdobramentos jurídicos distintos (apesar de a redação da Súmula 73 não facilitar essa interpretação).

4 Direito eleitoral sancionador e a natureza jurídica do reconhecimento da fraude: sanção ou consequência?

A percepção quanto à natureza jurídica sancionatória de ilícitos eleitorais não criminais demanda a compreensão de que penas de tamanha gravidade, como cassação, inelegibilidade ou suspensão de direitos políticos, “devem ser abraçados pelo regime de proteção constitucional, isto é, as garantias da processualística penal asseguradas na Constituição da República”.¹⁵ Explica Benedito Gonçalves que “encontra-se no direito sancionador, seja administrativo ou penal, um núcleo comum de garantias que é extraído diretamente da própria Constituição Federal”.¹⁶

O Direito Sancionador ultrapassa a dicotomia clássica da teoria geral, repercutindo em todo o arcabouço normativo (material e processual) que, de alguma forma, delimita os contornos da lide e condicionam a aplicação da pena ou de eventual constrição a direito político-fundamental.

Nesse sentido, ensina Napoleão Nunes Maia Filho que:

¹⁵ DA CUNHA, Amanda Guimarães; JUNIOR, Luiz Magno Pinto Bastos. Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. *Resenha Eleitoral*, v. 24, n. 1, p. 57-84, 2020.

¹⁶ GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. *REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, v. 7, n. 2, p. 467-478, 2021.

¹⁷ STJ - RMS 24.559/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, QUINTA TURMA, julgado em 03/12/2009, DJe 01/02/2010

“Consoante precisas lições de eminentes doutrinadores e processualistas modernos, à atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o Processo Penal comum, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina”¹⁷

Dessa forma, se de fato o Direito Eleitoral Sancionador atrai as garantias constitucionais à esfera eleitoral, é imperioso verificar a dimensão da aplicabilidade do princípio da intranscendência das penas, previsto no art. 5º, inc. XLV, CR/88, às particularidades dos casos de fraude à cota de gênero.

Determina a Constituição da República que “nenhuma pena passará da pessoa do condenado”, positivando o princípio da intranscendência penal. Implica dizer que “a sanção penal não pode ser aplicada ou executada contra quem não seja o autor ou partícipe do fato punível.”¹⁸, já que “a pena é um medida de caráter estritamente pessoal, em virtude de consistir numa ingerência ressocializadora sobre o apenado”.¹⁹

Obedecendo aos fundamentos da Teoria da Culpabilidade, a penalização irá exigir a prova do nexos causal entre a conduta e o dano para que se o suposto transgressor possa sofrer a constrição estatal.²⁰

¹⁹ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique; Manual de Direito Penal

Brasileiro. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 154

²⁰ Pelo princípio da intranscendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai. Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexos causal entre a conduta e o dano (REsp 1251697/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 12/04/2012, DJe 17/04/2012).

²¹ TSE - AGREsp nº 060065194, Acórdão, relator (a) ministro Sergio Silveira Banhos, relator (a) designado (a) ministro Alexandre de Moraes, Publicação: Diário da justiça eletrônico (DJE), Tomo 123, Data 30/06/2022; TSE - AGREsp nº 060054992, Acórdão, relator (a) ministro Carlos Horbach, Publicação: Diário da justiça eletrônico (DJE), Tomo 121, Data 29/06/2022. REspe no 193-92.2016.6.18.0018/PI, relator ministro Jorge Mussi, julgado em 17.09.2019.

²² Permitir a responsabilização de toda chapa cria uma fórmula de cassação perversa, que afronta não só a própria ação afirmativa, como todo um conjunto de dispositivos constitucionais e legais. DA CUNHA, Amanda Guimarães; JUNIOR, Luiz Magno Pinto Bastos. Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. Resenha Eleitoral, v. 24, n. 1, p. 57-84, 2020

Ocorre que, nos casos de reconhecimento de candidaturas fictícias, seguindo o que se pratica atualmente pelo Tribunal Superior Eleitoral²¹, parte do ilícito será cometido por um grupo, mas a condenação recairá também sobre outro grupo de candidatos, que não concorreram para a fraude, gerando a sensação de que a pena está, de fato, ultrapassando a pessoa que violou a norma.²²

E isso acontece porque o registro é um ato coletivo, envolvendo pedidos de pessoas de boa-fé e outras nem tanto, que será comprometido por alguns candidatos e candidatas que cometeram fraude (possivelmente em conluio com dirigentes partidários). Os candidatos de má-fé sofrerão as consequências quando o nexo de causalidade for comprovado. Infelizmente, os candidatos de boa-fé também serão afetados pela decisão que reconhece a nulidade daquele DRAP, justamente pelos efeitos intrínsecos do reconhecimento da nulidade.

Sobre as consequências da fraude, dispõe o art. 22, XIV, da Lei Complementar 64/1990:

“Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito:

XIV - julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar.”

Analisando esse dispositivo no julgamento da ADI 6.338, o Supremo Tribunal Federal percebeu dois núcleos sancionatórios distintos no comando legal, no voto da Ministra Rosa Weber:

“A mera análise do dispositivo legal acima colacionado permite constatar a existência de norma cindível, vale dizer, há dois núcleos distintos em referido inciso. A primeira parte do dispositivo comina a inelegibilidade de todos aqueles que hajam contribuído para prática do ato abusivo. A segunda metade, por outro lado, prescreve a cassação do registro ou do diploma não só dos autores das condutas abusivas, como também de todos que tenham se beneficiado das ilicitudes perpetradas. Aliás, essa é a jurisprudência do próprio Tribunal Superior Eleitoral quanto ao tema que há muito tempo assevera a divisibilidade hermenêutica do art. 22, XIV, da Lei Complementar 64/1990. A título exemplificativo, cito o RO 29.659/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Superior Eleitoral, DJe 29.9.2016”.

Logo, para poder analisar o caso da candidata eleita com votos acima do coeficiente partidário, é importante diferenciar a natureza jurídica das consequências nos casos de fraude à cota de gênero, seja de imputação penal ou se de mero efeito secundário da declaração de nulidade do DRAP.

Será considerada “sanção” a pena de inelegibilidade, cassação ou eventual condenação criminal (art. 350 do Código Eleitoral) aplicada àqueles que diretamente concorreram para a fraude, inclusive dirigentes partidários que participaram do ilícito²³. Por outro lado, será mero “efeito” a cassação do registro ou do diploma aqueles que infelizmente integraram o DRAP declarado nulo por inobservância da cota mínima de 30% para cada gênero.²⁴ É nesse sentido a posição de William Akerman e Priscila Machado:

“Então, além das próprias candidatas fictícias, outros candidatos que tenham contribuído para a formalização das candidaturas apenas

²³ ARCURI, Daniela Maraccolo. É a inelegibilidade condição, sanção ou causa?. Artigo Científico. Revista Ballot, p. 185, 2016.

²⁴ AGRA, Walber de Moura. A Taxionomia das Inelegibilidades. Revista Estudos Eleitorais– TSE, Brasília, Volume 6, Número 2, maio/agosto, 2011, p. 29/52.

²⁵ AKERMAN, William. MACHADO, Priscila. Mulheres eleitas podem ser cassadas por fraude à cota de gênero? Consultor Jurídico. Disponível, em <https://www.conjur.com.br/2024-mai-14/mulheres-eleitas-podem-ser-cassadas-por-fraude-a-cota-de-genero>. Acesso em 11.3.2024.

para que seja, artificialmente, observado o percentual mínimo de candidatas mulheres, terão seus registros, diplomas e, claro, eventuais mandatos cassados. Essa é a principal sanção expressamente prevista no preceito legal. Para além disso, também é imposta inelegibilidade a todos os envolvidos no lançamento das candidaturas fictícias. Nesse caso, dirigentes partidários e outros indivíduos, mesmo não sendo candidatos, se tornam inelegíveis por terem participado do conluio fraudulento. (...) Além das sanções que recaem sobre as candidatas fraudulentas e sobre os que concorreram para a formalização de tais candidaturas, ou delas se beneficiaram, candidatos eleitos ou não têm sido atingidos pelos pronunciamentos que reconhecem a fraude com vulneração ao patamar mínimo de 30% de candidaturas. Aqui já não se trata de sanção, mas do efeito do reconhecimento da fraude.²⁵

Em conclusão, a análise da aplicação do Direito Sancionador Eleitoral destaca a importância das garantias constitucionais na proteção dos direitos individuais, mesmo em casos de ilícitos não criminais. A distinção entre sanções e efeitos jurídicos revela a complexidade das penalidades aplicadas, enfatizando a necessidade de prova do nexo causal para penalizações diretas. No caso de fraudes à cota de gênero, enquanto as sanções recaem sobre os diretamente envolvidos, os efeitos inevitavelmente impactam também os candidatos de boa-fé, evidenciando um dilema intrínseco ao sistema sancionador eleitoral que busca equilibrar justiça e conformidade normativa.

5 A preservação do mandato da mulher eleita com votos nominais acima do quociente partidário

No julgamento do REspe n.º 193-92 de Valença/PI muito se discutiu sobre a “Teoria do Benefício” e as consequências da cassação do DRAP em razão de candidatura fictícia. Na ocasião, apesar da fundamentada divergência inaugurada pelo Ministro Edson Fachin, entendeu-se que todos daquela chapa seriam virtualmente beneficiados com a participação reduzida de mulheres no pleito, razão pela qual, em nome do fortalecimento da própria política de gênero, deveriam perder o mandato.

Ressaltou-se que a cassação integral da chapa, inclusive de mulheres eleitas, teria como objetivo preservar a participação

feminina contra ameaças do mesmo gênero. Concluiu-se que isso também eliminaria a oportunidade de representação de interesses escusos dentro do próprio eleitorado feminino, prejudicando a diversidade e a efetividade da representação política. Portanto, do ponto de vista do benefício da política pública de gênero, garantir a autenticidade das candidaturas é essencial para a realização dos objetivos de igualdade e representatividade estabelecidos pela Constituição.

O ponto central envolveu a formação do quociente partidário e o eventual aproveitamento dos votos dos que arquitetaram o esquema de candidaturas fraudulentas, uma vez que todos pertenciam ao mesmo DRAP. No entanto, não se considerou a hipótese de cassação de mulheres eleitas com votação tão expressiva que superasse o quociente partidário, sem terem participado da fraude. Essa situação, hipoteticamente, superaria o raciocínio jurídico sobre o benefício dos votos dos candidatos que contribuíram para a prática da fraude à cota de gênero.

Ademais, na linha do que entendeu o Ministro Sérgio Banhos, “a fraude, diversamente de outros ilícitos eleitorais (e até de outras fraudes), não interfere diretamente na formação da vontade do eleitor, restringindo-se apenas à aptidão de a agremiação ou a coligação participarem da eleição”.²⁶

Diante do quadro grave de perda do mandato, com anulação de votação expressiva, Ludgero Liberato alerta que “em se tratando de cassação de mandatos daqueles que não concorreram para a fraude, mas são simplesmente atingidos por atos de terceiros, é imperiosa a interpretação restritiva, como forma de preservação da soberania popular”.²⁷

A análise restritiva, nesse contexto, envolve considerar a ausência de benefício advindo da fraude, o massivo apoio popular refletido em uma votação que supera o quociente partidário, e o comando da política afirmativa que reposiciona o julgamento em

²⁶ TSE - AgR-AREspE 0600651-94, red. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJE de 30.6.2022.

²⁷ LIBERATO, Ludgero. MOREIRA, Camila: Cassação de Chapa Por Fraude à Cota de Gênero. jun. 2023. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-jun-11/liberatoe-moreira-cassacao-chapa-fraude-cota-genero>. Acesso em: 15 jul. 2024

²⁸ SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. Estudos eleitorais, v. 6, n. 3, p. 103-128, 2011

uma perspectiva de gênero, colocando essa questão no cerne do debate.

A solução para esses casos envolve, portanto, a combinação do princípio da “preservação dos mandatos” com o princípio da “máxima igualdade na disputa eleitoral” e o princípio da “necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas”.²⁸ Pois, segundo Ludgero Liberato:

“A satisfação do quociente normativo, somado à necessidade de preservação dos votos válidos e legítimos às urnas, são valores jurídicos que podem prevalecer sobre a irregularidade praticada e atribuível tão somente à candidatura isoladamente considerada irregular.”

Isso porque, o próprio Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que “não há incompatibilidade entre discriminação e igualdade quando o critério for supedâneo de uma realidade cujo fator de desigualação seja verificável e, com base nesse critério, seja possível exprimir correlação lógica e abstrata (justificativa racional) para acolher, no ordenamento jurídico essa desigualação”.²⁹

Por razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social, existem diversos instrumentos para isso, inclusive a modulação dos efeitos dessa decisão na forma do artigo 927, § 3º, do CPC, evitando que a solução para uma situação inconstitucional crie um cenário igualmente inconstitucional.³⁰

Dessa forma, o Poder Judiciário brasileiro estará reajustando os caminhos de tão importante ação afirmativa e reposicionando o Brasil nos rumos pretendidos pela Constituição de 1988; pela Declaração Universal dos Direitos Humanos; o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher a Convenção Americana sobre Direitos Humanos; a Declaração e Plataforma de Ação da Plataforma de Pequim; a Declaração Universal sobre a Democracia dentre outros.

²⁹ STF - ADI 4868, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ em 27-03-2020.

³⁰ STF - ADI 5.107 ED-terceiros, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 12-11-2018, P, DJE de 23-11-2018. ADI 4.029, rel. min. Luiz Fux, j. 8-3-2012, P, DJE de 27-6-2012.

A análise da participação feminina na política brasileira revela um quadro complexo e paradoxal. Por um lado, o país avança na implementação de políticas afirmativas e em legislações voltadas para a promoção da igualdade de gênero, como evidenciado pelas Emendas Constitucionais n.º 111/2021 e n.º 117/2022 e por iniciativas internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Plataforma de Pequim. Por outro lado, a realidade da representação política feminina permanece aquém do desejado, com apenas 18% de mulheres ocupando cargos no Senado e na Câmara dos Deputados, e um sistema político que ainda tolera práticas fraudulentas para contornar as cotas de gênero.

Este estudo demonstrou que, apesar das conquistas legislativas e das ações afirmativas, a efetiva inclusão de mulheres na política brasileira enfrenta barreiras persistentes. A jurisprudência tem evoluído para tratar casos de fraude à cota de gênero, refletindo a tensão entre o cumprimento das normas eleitorais e a preservação da soberania popular e da representatividade genuína. A recente discussão sobre a preservação dos mandatos de mulheres eleitas com votação superior ao quociente partidário, sem envolvimento direto na fraude, sublinha a necessidade de um enfoque jurídico que combine a proteção dos direitos das minorias e a integridade do processo eleitoral.

A aplicação do Direito Sancionador Eleitoral, conforme analisado, revela a complexidade das penalidades e suas implicações jurídicas. A distinção entre sanção e efeito, conforme discutido, evidencia um dilema intrínseco no sistema jurídico que busca equilibrar justiça e conformidade normativa. A preservação do mandato de mulheres eleitas, diante de um contexto de fraude à cota de gênero, ilustra a necessidade de uma interpretação restritiva e contextualizada das leis, visando proteger os valores constitucionais e assegurar a eficácia das políticas de igualdade de gênero.

A reflexão sobre os precedentes jurídicos e a análise das práticas eleitorais destacam a importância de um compromisso contínuo com a igualdade de gênero e a justiça política. A jurisprudência e a legislação brasileiras devem ser constantemente revisitadas e ajustadas para garantir que as ações afirmativas, como as cotas de gênero, cumpram seu papel de promover uma representação política verdadeiramente inclusiva e equitativa.

Nesse processo, é importante diferenciar o caso das candidatas eleitas, com votos acima do quociente partidário, daqueles cujas mulheres eleitas participaram da divisão dos votos do partido, oriundos daqueles que cometeram fraude à cota de gênero. À luz dos precedentes de cortes internacionais, conclui-se que é possível extrair raciocínio jurídico válido capaz de justificar a preservação do mandato de uma mulher legitimamente eleita, em processo de cassação de fraude à cota de gênero, quando seus votos nominais forem superiores ao quociente partidário e não for comprovada que concorreu para a prática do ilícito.

Referências

- AGRA, Walber de Moura. Taxionomia das inelegibilidades. Estudos eleitorais, v. 6, n. 2, 2011.
- AKERMAN, William. MACHADO, Priscila. Mulheres eleitas podem ser cassadas por fraude à cota de gênero? Consultor Jurídico. Disponível, em <https://www.conjur.com.br/2024-mai-14/mulheres-eleitas-podem-ser-cassadas-por-fraude-a-cota-de-genero>. Acesso em 11.3.2024.
- ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Abuso de poder e perda de mandato. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 261.
- ARCURI, Daniela Maraccolo. É a inelegibilidade condição, sanção ou causa?. Artigo Científico. Revista Ballot, p. 185, 2016.
- DA CUNHA, Amanda Guimarães; JUNIOR, Luiz Magno Pinto Bastos. Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. Resenha Eleitoral, v. 24, n. 1, p. 57-84, 2020.
- DA SILVA LUNZ, Leandro. Atuação Feminina na Política Espiritossantense. Anais da Semana de História, 2018.
- DOTTI, René Ariel. Curso de Direito Penal: parte geral. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p 65.
- EDUARDO, Maria Cecília. Mulheres em campanha: uma análise da distribuição de recursos financeiros nos estados brasileiros e o desempenho eleitoral das mulheres nas eleições de 2014. Guaju, v. 4, n. 2, p. 187-208, 2018.

- GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. *Revista Estudos Institucionais*, v. 7, n. 2, p. 467-478, 2021.
- LIBERATO, Ludgero. MOREIRA, Camila: Cassação de Chapa Por Fraude à Cota de Gênero. jun. 2023. Consultor Jurídico. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-jun-11/liberatoe-moreira-cassacao-chapa-fraude-cota-genero>. Acesso em: 15 jul. 2024
- RESENDE, Débora Dias et al. O lugar da mulher é onde ela quiser? um olhar sobre as eleições municipais de 2012 a 2020. *Revista Reuna*, v. 27, n. 4, p. 22-41, 2022. Fraudes na cota de gênero levaram à cassação de mais de 200 vereadores desde 2020. Disponível em: oglobo.globo.com/politica/noticias/2023/09/03.
- SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. *Estudos eleitorais*, v. 6, n. 3, p. 103-128, 2011.
- DE OLIVEIRA, Kamila Pagel. A trajetória da mulher na política brasileira: as conquistas e a persistência de barreiras. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 16, n. 26, p. 11-49, 2014.
- SICA, Heitor Vitor Mendonça. Contribuição ao estudo da teoria das nulidades: comparação entre o sistema de invalidades no Código Civil e no Direito Processual Civil. *Impactos processuais do direito civil*. São Paulo: Saraiva, p. 183-201, 2008.
- STF - ADI 4868, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ em 27-03-2020.
- STF - ADI 5.107 ED-terceiros, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 12-11-2018, P, DJE de 23-11-2018.
- STF - ADI 4.029, rel. min. Luiz Fux, j. 8-3-2012, P, DJE de 27-6-2012.
- STJ - RMS 24.559/PR, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 01/02/2010.
- TSE - AgR-AREspE 0600651-94, red. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJE de 30.6.2022. Ac. de 30.3.2023 no AgR-REspEl n° 060017063, rel. Min. Sérgio Banhos.
- TSE - AgR-AREspE 0600651-94, red. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJE de 30.6.2022.
- TSE - AgR-REspe n° 34426, Ac. de 3.8.2015, Relator Min. Gilmar Mendes.
- TSE - AGREsp n° 060065194, Acórdão, relator (a) ministro Sergio Silveira Banhos, relator (a) designado (a) ministro Alexandre de Moraes, Publicação: Diário da justiça eletrônico (DJE), Tomo 123, Data 30/06/2022.
- TSE - AGREsp n° 060054992, Acórdão, relator (a) ministro Carlos Horbach, Publicação: Diário da justiça eletrônico (DJE), Tomo 121, Data 29..62022.
- REspe no 193-92.2016.6.18.0018/PI, relator ministro Jorge Mussi, julgado em 17.9.2019.
- TSE - AREspE: 06006519420206050046 JACOBINA - BA 060065194, Relator: Min. Sergio Silveira Banhos, Data de Julgamento: 10/05/2022, Data de Publicação: 30.6.2022.

Algoritmos e Estado Democrático de Direito: Um equilíbrio indispensável

Guilherme Bertoncetto Honorio¹ e Sérgio Luis Versolato de Abreu²

Resumo

O presente artigo busca destacar a influência dos algoritmos no contexto pós-moderno, abordando as relações entre os universos analógico e digital e emergindo dessa interação as relações onlife, conceito teórico formulado por Luciano Floridi, com a premissa de determinar a influência do universo digital nas relações analógicas. Pretende também analisar o paradigma econômico vigente nas plataformas digitais, sendo este um dos elementos cruciais para a interpretação das relações sociodigitais. Outrossim, pretende-se elucidar o impacto dos algoritmos no Estado Democrático de Direito, destacando conceitos advindos do constitucionalismo digital, com a prerrogativa de demonstrar a importância de revisitar os princípios constitucionais vigentes, em consonância com o universo digital. Ademais, pretende expor as diretrizes legais que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) considera essenciais para o uso da tecnologia digital, mais notadamente os sistemas de inteligência artificial (IA), referente ao pleito eleitoral em 2024. O método de pesquisa utilizado para a elaboração deste artigo é o dedutivo, sendo utilizados como técnicas de pesquisa a revisão bibliográfica, além da pesquisa documental.

Palavras-chave: Algoritmos; E-democracia; Constitucionalismo digital; Tecnologia; direitos fundamentais.

Abstract

This article seeks to highlight the influence of algorithms in the post-modern context, addressing the relationship between the analog and digital universes and, emerging from this interaction, onlife relationships, a theoretical concept formulated by Luciano Floridi, with the premise of determining the influence of the digital universe on analog relationships. It also intends to analyze the economic paradigm in force on digital platforms, which is one of the crucial elements for the interpretation of sociodigital relationships. Furthermore, it intends to elucidate the impact of algorithms on the Democratic State of Law, highlighting

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina. Experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público

² Possui graduação em Filosofia pela Universidade Federal do Paraná (1992) e graduação em DIREITO pela Faculdade de Direito de Curitiba (atual UNICURITIBA) (1996). Especialização em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral (2006). Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (UNIBRASIL) (2019).

concepts arising from digital constitutionalism, with the prerogative of demonstrating the importance of revisiting current constitutional principles, in line with the digital universe. Furthermore, it aims to expose the legal guidelines that the Superior Electoral Court (TSE) considers essential for the use of digital technology, most notably artificial intelligence (AI) systems, regarding the 2024 electoral contest. The research method used to prepare this article is deductive, with bibliographic review being used as research techniques, in addition to documentary research.

Keywords: algorithms; e-democracy; digital constitutionalism; technology; fundamental rights.

Introdução

A influência da tecnologia digital na pós-modernidade é latente. O elo entre ser humano e a tecnologia, independentemente do meio tecnológico, implica modificações em instituições a princípio consolidadas ao longo da história. Para que a sociedade consiga extrair de forma satisfatória a utilização dos meios digitais, torna-se imprescindível que o Estado Democrático de Direito, juntamente com as instituições que compõem a sociedade brasileira estabeleçam meios eficazes para que sejam garantidos os objetivos previstos na Constituição de 1988, permitindo, desta maneira, que os cidadãos compreendam como estão inseridos na 4^a Revolução Industrial.³

A fim de que as relações digitais não se tornem um “feudalismo digital” (MOWSHOWITZ, 2002), destacado pela proeminência dos grandes conglomerados tecnológicos, sobrepujando a autonomia da vontade individual e afetando sistematicamente o princípio da soberania destacado no art.1^o, inciso I, da Constituição Federal, onde distopias do universo literário⁴ deixam de ser ficções e tornam-se cenários reais, deve-se sempre levar em consideração que a digitalização está associada a oportunidades de inovação sustentável. Portanto, é necessário cuidado na configuração legislativa para garantir que o potencial de inovação não seja perdido. Todavia,

³ Conceito desenvolvido por Klaus Schwab para denotar o advento da Quarta Revolução Industrial. O autor, em seu livro intitulado “The Fourth Industrial Revolution” (2016), destaca como a tecnologia impacta a realidade da sociedade da informação.

⁴ George Orwell (1984) e Aldous Huxley (Admirável Mundo Novo), através das referidas obras, buscaram retratar uma sociedade distópica, onde o uso da tecnologia como instrumento de dominação por parte do Estado fica latente

deve ser ponderado que as inovações tecnológicas emergem a partir da sobreposição de tecnologias já vigentes ou até mesmo o esfacelamento de paradigmas tecnológicos em vigor.

Ademais, cumpre observar que não se trata somente de inovações tecnológicas, mas também de revoluções que ocorrem em âmbito social. A título de ilustração, podemos destacar a importância das redes sociais não somente com a finalidade de comunicação instantânea, além de funcionarem como ferramentas econômicas, permitindo o surgimento de novas oportunidades aos indivíduos.

Conceitualmente o que é um algoritmo?

Um algoritmo está presente em praticamente qualquer atividade humana, desde as mais prosaicas até as mais complexas. Um dos principais elementos que servem de referência para sua construção é a lógica formal, com o intuito de organizar a construção de um pensamento. Um exemplo simples, mas de grande valia para demonstrar o que é um algoritmo são as etapas das atividades que executamos no cotidiano (ex.: preparar-se para sair de casa e ir ao trabalho; a receita de um bolo).

É relevante destacar que para todas essas atividades transcorrem de forma satisfatória, cada etapa deve seguir estritamente passos ordenados, com o objetivo de garantir o sucesso em sua realização, daí a importância do uso do raciocínio lógico na resolução de problemas em âmbito computacional. Conceitualmente, algoritmo pode ser definido como

“um conjunto de instruções para se chegar a um determinado objetivo. Uma sequência de regras ou operações que, aplicada a um número de dados, permite solucionar classes semelhantes de problemas. Na informática e telemática, seria, por assim dizer, o conjunto de regras e procedimentos lógicos perfeitamente definidos que levam à solução de um problema em um número de etapas. Ou ainda, as diretrizes seguidas por uma máquina. Na essência, os algoritmos são apenas uma forma de representar matematicamente um processo estruturado para a realização de uma tarefa” (MARTINS e RIBEIRO, 2022, p. 178).

O emprego dos algoritmos permite o surgimento de desenvolvimento em quase todos os campos socioeconômicos. Todavia, tal progresso revela um rol de desafios que advém com o uso massivo da tecnologia, como a influência do viés comportamental no indivíduo, questões relacionadas à privacidade e aos direitos autorais, incluindo-se também a ameaça latente ao Estado Democrático de Direito e suas instituições (HOFFMANN-RIEM, 2022).

Reis (2020) elucida os efeitos invisíveis que o contexto algorítmico propicia na sociedade onde

“Embora influenciem até mesmo atividades cotidianas e corriqueiras, como a procura de atalhos ou melhores caminhos diante do trânsito nas cidades - com o auxílio de aplicativos de geolocalização para celulares, os algoritmos costumam ser vistos como objetos intangíveis pela população em geral, que vivenciam e sentem seus efeitos, mas não conhecem ou compreendem, tecnicamente, seu formato e modo de ação” (REIS, 2020, p. 104).

A utilização dos algoritmos não se restringe somente a atividades privadas, sendo empregado também em procedimentos estatais, além disso, destaca sua importância em procedimentos de segurança, utilizado por órgãos governamentais (HOFFMANN-RIEM, 2022).

Onlife: a confluência do universo analógico com o digital

Antes de conceituar o termo onlife, é necessária uma breve remissão às etapas constitutivas da rede mundial de computadores. É importante mencionar que a internet teve seu advento na década de 60, na costa oeste dos EUA, a partir dos centros acadêmicos de pesquisa, chamada ARPANET⁵, com o objetivo de garantir a comunicação mesmo em caso de possíveis ataques nucleares durante a Guerra Fria.

É relevante destacar que o início do uso da internet no Brasil tem como marco temporal a partir da década de noventa, mais

⁵ Advanced Research Projects Agency Network (Rede da Agência para Projetos de Pesquisa Avançada), embrião da internet.

precisamente o ano de 1994, em contínuo desenvolvimento desde então (LINS, 2013). Cabe destacar que a utilização da internet era um recurso restrito ao meio acadêmico, sendo posteriormente disponibilizada para a comunidade em geral.

Os períodos da internet, de acordo com os avanços tecnológicos, podem ser definidos conforme Lins (2013) em: 1º) Utilização privativa das redes, com operações efetuadas em computadores de grande porte, com recursos variados de interconexão; 2º) Disponibilização massiva da internet por meio de provedores de acesso com conexão discada, e o usuário, por meio do computador, se conecta à rede. Surgem os primeiros sites, sendo interligados através de hyperlinks, dando origem ao conceito de navegação na rede; 3º) Disponibilização do acesso à internet através de banda larga (com velocidades de conexão mais rápidas), maior variedade de conteúdos disponíveis na rede e a popularização de aplicações que facilitam a comunicação interpessoal (sistemas de mensagem instantâneos e jogos); e 4º) Interfaces homem-máquina tornam-se mais complexas, facilitado pelo uso massivo de smartphones, passando a envolver ainda mais o indivíduo no ambiente digital.

Os aplicativos de relacionamento avançam para as redes sociais, assim como o desenvolvimento da computação em nuvem, descentralizando o acesso aos dados. Com a automação dos dispositivos que compõem a rede, sem a interferência humana, o referido conceito passou a ser denominado como “Internet das Coisas”.

Teixeira (2022) expõe as características da Internet das Coisas, conforme observa-se no excerto a seguir:

“Conceitualmente, a internet das coisas pode ser compreendida como o avanço tecnológico pelo qual aparelhos de uso comum passam a ser dispositivos eletrônicos que se comunicam entre si sem a necessidade do manuseio humano. Isso vale para veículos, máquinas, eletrodomésticos, eletroportáteis, meios de transporte, entre outros inúmeros exemplos que são conectados à rede mundial de computadores para terem um desempenho mais dinâmico e “inteligente” (TEIXEIRA, 2022, p.84).

Dispositivos físicos integrados à internet facilitam a comunicação entre outros dispositivos ou com indivíduos, acrescentando dinamicidade às relações intercomunicacionais na rede, diferentemente

dos dispositivos que estão presentes somente de forma off-line no ambiente (TEIXEIRA, 2022).

Com o advento da Internet das Coisas e todo o arcabouço tecnológico em voga, é importante observar que a autonomia da vontade individual cada vez mais perpassa pela noção de realidade onlife, conceito este proposto pelo teórico italiano Luciano Floridi.

Conforme Floridi (2016), o conceito onlife advém da automação de atividades que, a priori, seriam efetivadas por seres humanos, mas que são delegadas a sistemas informacionais, permitindo, dessa forma, a tomada de decisão por tais sistemas sem o consentimento humano. Tais atividades ocorrem no ambiente denominado pelo teórico como infosfera, onde há a proeminência da virtualização nas relações e a velocidade dos fluxos de informação.

São destacados como objetivos essenciais nas interações onlife a proteção da liberdade individual, a manutenção dos princípios do Estado Democrático de Direito, além da promoção do desenvolvimento econômico e tecnológico e a viabilização das inovações necessárias para tal (HOFFMANN-RIEM, 2022).

De acordo com Hildebrandt (2015), para que as interações onlife sirvam a um desenvolvimento social satisfatório, são necessários dois pressupostos: 1) aplicações digitais mais intuitivas e transparentes destinadas ao usuário final e 2) uma nova hermenêutica, que permita traçar meios para que os algoritmos sejam “interpretados” por usuários e, conseqüentemente, contestados.

Por seu turno, os objetivos que impactam a realidade individual podem ser destacados pela proteção da personalidade, igualdade de oportunidades, responsabilidade pelas conseqüências, segurança, proteção contra o controle inconsciente, a discriminação e o legado prejudicial (HOFFMANN-RIEM, 2022).

Como os algoritmos podem influenciar a democracia?

A influência das relações onlife no cotidiano e, conseqüentemente, na esfera política, revela o impacto da tecnologia sobretudo dos algoritmos, na tomada de decisão dos indivíduos, ao influenciar a percepção da realidade a partir da alteração do viés cognitivo que permeiam as relações interpessoais (MCINTYRE, 2018).

Com o advento dos sistemas computacionais a partir da 2ª Guerra Mundial, houve uma ruptura de paradigma em relação às

teorias da informação existentes, com maior enfoque a partir deste evento histórico, em teorias baseadas em paradigmas matemáticos. Entretanto, o caráter semântico ou a significação atribuída às informações ficavam em segundo plano, sendo sobreposto pela eficácia e velocidade das trocas de informações, sejam entre sistemas humanos ou artificiais (BUCCI, 2019).

Além disso, deve-se levar em consideração que o paradigma matemático busca a maior possibilidade de combinação entre dados, independentemente se tais valores têm como pressuposto uma ordem ética.

Com a crescente velocidade dos sistemas computacionais e das conexões de rede, a palavra de ordem na sociedade pós-moderna se resume em efemeridade, o que dificulta sobremaneira a assimilação humana diante da profusão de informações que a internet propicia aos usuários, além de restringir uma checagem mais pormenorizada.

Desta forma, o conceito denominado como pós-verdade eclodiu de forma avassaladora com o avanço das redes sociais, onde a disputa entre narrativas tem como mote o maior número de visualizações, em detrimento se o fato é verossímil ou não. Tal cenário acaba por erodir o processo comunicacional, haja vista que a efetiva comunicação, através de verdades factuais é um dos pressupostos para a garantia do funcionamento do Estado Democrático de Direito e suas respectivas instituições (BUCCI, 2019).

É notório que os algoritmos, através dos filtros bolha, afetam a cognição dos indivíduos que utilizam os recursos tecnológicos comunicacionais disponíveis para se manter informado, refletindo na autonomia da vontade (PARISER, 2012).

Outrossim, tal processo pode influenciar diretamente os processos eleitorais, gerando questionamentos sem base científica por parte do receptor da informação, na sua maior parte oriundos de notícias fraudulentas, sendo posto em xeque um dos pilares democráticos, que é o sufrágio universal.

Wooley (2022) detalha como a modelagem algorítmica adotada pelos grandes conglomerados tecnológicos afetam a democracia onde:

“A dinâmica das redes sociais e o ecossistema descentralizado da internet, que antes eram vistos por muitos como ferramentas aparentemente inevitáveis de liberdade e de democracia, passaram a ser usados

para a manipulação da opinião pública. Plataformas como Facebook e Google, apesar das tentativas de se apresentarem como neutras, foram programadas com os vieses do Vale do Silício. E seus algoritmos de tomada de decisão e ecossistemas de comunicação continuam sendo regularmente cooptados para a manipulação política e psicológica, assim como as ferramentas de mídia antes deles” (WOOLEY, 2022, p. 102).

Há de se destacar que a arquitetura das plataformas digitais beneficia a polarização e a fragmentação, baseando-se no perfil digital do indivíduo, estimulando a radicalização de posicionamentos no âmbito virtual e afetando o processo democrático (SOUSA, 2022). Além disso, a autonomia da vontade do indivíduo, um dos principais elementos constitutivos da democracia, é impactada por esse fenômeno oriundo do contexto pós-moderno, com o auxílio da tecnologia disponível. Pariser ilustra o dilema que advém das relações onlife conforme passagem abaixo:

“Quando entramos numa bolha de filtros, permitimos que as empresas que a desenvolveram escolham as opções das quais estamos cientes. Talvez pensemos ser os donos do próprio destino, mas a personalização pode nos levar a uma espécie de determinismo informativo, no qual aquilo em que clicamos no passado determina o que veremos a seguir - uma história virtual que estamos fadados a repetir” (PARISER, 2012, p.20).

Castells (2018) destaca que o Estado, legitimado a delimitar e proteger os direitos fundamentais que surgem a partir do conceito de cidadania, perdeu parte de sua credibilidade como soberano, diante do protagonismo da nova dinâmica dos fluxos globais informacionais, tendo como principais agentes conglomerados transnacionais.

Além disso, o teórico destaca que a crise de legitimidade do Estado emerge da falta de credibilidade do sistema político vigente, somada aos recursos tecnológicos que permitem que a pauta extrema, de cunho autocrático e caráter populista, através de mecanismos totalmente destoantes de uma democracia plural, ascendam ao poder.

Ressalvas ao paradigma econômico tecnológico vigente

Em abordagem crítica ao modelo de negócio adotado pelos grandes conglomerados tecnológicos, Morozov (2018) destaca que os cidadãos não estão plenamente cientes do grau de complexidade em torno das escolhas que a realidade onlife propicia no contexto pós-moderno, sendo que a escolha que recai sobre a sociedade atualmente não é entre mercado e Estado, mas sim entre política e não-política.

O autor também expõe que o paradigma adotado como referencial pelas empresas de tecnologia é alheio a realidade presente na sociedade, desprovido de sistematicidade institucional e, sobretudo, de valores políticos, reduzindo qualquer probabilidade de sucesso em tempos líquidos (BAUMAN, 2007) e esvaziando, dessa maneira valores inerentes à sociedade, plasmados nos tratados internacionais, inclusive na Constituição de 1988.

Acerca da mudança de paradigma econômico que as tecnologias digitais propiciaram, Deibert (2019) reforça o caráter advindo do capitalismo de vigilância⁶, que permeia a relação entre recursos tecnológicos fornecidos pelas grandes corporações e os dados dos cidadãos:

“Há uma lógica inexorável ao capitalismo de vigilância: coletar o máximo de dados do maior número de consumidores, a partir de fontes de informação cada vez mais detalhadas, distribuídas e sobrepostas. Dados que revelam hábitos, relações sociais, gostos, pensamentos, opiniões, emoções, consumo de energia, batimentos cardíacos e até mesmo padrões de sono e dos sonhos estão sendo correlacionados de maneira cada vez mais criativa, extensa e precisa. E então os computadores classificam, analisam e utilizam essa massa de informações para refinar e personalizar anúncios online. Há de fato uma batalha infinita por coleta de dados e controle” (DEIBERT, 2019, p.30).

⁶ Shoshana Zuboff (2015) destaca que a finalidade do Big Data é servir como um componente crucial a uma nova lógica de acumulação em um contexto intencional, onde as expressivas consequências que advém desta relação são denominadas como capitalismo de vigilância. Esta nova forma de capitalismo informacional possui como objetivos prever e modificar o comportamento humano, com o intuito de produzir receitas e controlar o mercado.

Entretanto, é importante frisar que o predomínio das relações digitais acaba por irradiar nas relações de consumo e, consequentemente, na economia. Stiegler (2018) destaca que tal efeito acaba por acelerar os efeitos do Antropoceno⁷, afetando, dessa forma, o meio ambiente. Milaré (2020) expõe de forma categórica a importância da consciência sistêmica ambiental onde

“A questão ambiental está desenhada indelevelmente nos cenários da humanidade e manifesta-se por meio de ações e seus efeitos visíveis, que podem, facilmente, ser constatados; porém, se pretendemos acudir a Terra, não nos é possível ignorar o que se passa nos bastidores, nas ações ocultas e no jogo de interesses camuflados que não vem à cena. A vigilância ambiental, inclusive a consciência jurídico-ecológica, deve estar atenta ao que é patente e ao que está latente, tanto aos riscos e delitos existentes e reais como àqueles potenciais e futuros” (MILARÉ, 2020, p.57).

Diante do panorama atual, a efetivação em um meio ambiente sustentável, de acordo com os princípios constitucionais ambientais destacados no art. 225 da CF/88, onde o meio ambiente se configura como um valor democrático garantido a todos os cidadãos (NERY JÚNIOR, 2022), é dificultada pelos paradigmas socioeconômicos vigentes.

O constitucionalismo digital e sua importância na sociedade

O Estado Democrático de Direito é uma construção histórica, sendo um meio para a civilização efetivar direitos fundamentais humanos, onde prevalece a vontade do povo em cada processo de desenvolvimento social inerente à sociedade. Conforme as palavras de José Afonso da Silva, a democracia é “um processo de afirmação do povo e da garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história” (SILVA, 2022, p.128).

⁷ Segundo Alves (2020), o Antropoceno significa a época da dominação humana, representado por um novo período da história do Planeta, onde a raça humana torna-se força que acelera a degradação ambiental e o vetor de ações podendo culminar em uma provável catástrofe ecológica.

Tomando como partida a noção clássica que a dogmática jurídica utiliza para conceituar o Estado Democrático de Direito, podemos destacar alguns princípios basilares, a saber:

A – Constitucionalidade: vinculação do Estado Democrático de Direito a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídica;

B – Organização Democrática da Sociedade;

C – Sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, seja como Estado “de distância”, porque os direitos fundamentais asseguram ao homem uma autonomia perante os poderes públicos, seja como um Estado “antropologicamente amigo”, pois respeita a dignidade da pessoa humana e empenha-se na defesa e garantia da liberdade, da justiça e da solidariedade;

D – Justiça Social como mecanismos corretivos das desigualdades;

E – Igualdade não apenas como possibilidade formal, mas, também, como articulação de uma sociedade justa;

F – Especialização de Poderes ou de Funções, marcada por um novo relacionamento e vinculada à produção dos “resultados” buscados pelos “fins” constitucionais;

G – Legalidade que aparece como medida do direito, isto é, através de um meio de ordenação racional, vinculado de forma prescritiva, através de regras, formas e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência;

H – Segurança e certeza jurídicas.” (STRECK e MORAIS, 2018, p.115)

Larry Diamond (2022) destaca três aspectos essenciais para que o processo eleitoral funcione adequadamente: a) a aceitação legítima da existência de rivais políticos; b) o entendimento de que os adversários eleitorais não irão cometer ilegalidades caso a parte

adversária ganhe o pleito; e c) a aceitação das regras que estão subentendidas ao processo democrático.

Com a expansão das relações digitais na sociedade, as circunstâncias analógicas que foram moldadas aos conceitos histórico-sociais que envolvem o constitucionalismo vigente não são suficientes para atender os anseios que emergem na sociedade pós-moderna.

Tomando como referencial a concepção kantiana de Paz Perpétua (KANT, 2020), urge a necessidade de compreender a abrangência das tecnologias digitais em nível transnacional, tomando como referencial que cada ser humano é um cidadão global e que o direito fundamental à dignidade humana deve ser estendido a qualquer parte do mundo.

Na era digital, o discurso da esfera pública acaba por superar os limites estatais, expandindo o alcance da esfera pública à escala global, sendo necessário um entendimento mais amplo e sistêmico das mudanças que ocorrem na sociedade pós-moderna. Para o advento de uma esfera pública digital, torna-se necessário que as infraestruturas digitais possibilitem o diálogo entre universo analógico e o digital (SOUSA, 2022).

O mundo que surge das relações onlife é notoriamente desconhecido pelos regimes democráticos analógicos, não somente pela ruptura de paradigma que a tecnologia e os algoritmos trouxeram à sociedade, mas também pelos valores distintos que o poder digital possui em relação às constituições (CALLEJÓN, 2023).

É evidente que o visível descompasso entre tecnologia e a Constituição não é meramente técnico, mas também de cunho ideológico, pois atinge interesses de diversos atores que compõem esta rede informacional. O equilíbrio dessas relações tem como objetivo a constitucionalização da tecnologia, ou, em outras palavras, uma “constituição do algoritmo” (CALLEJÓN, 2023).

O advento de tecnologias põe à prova a legislação tradicional vigente, onde permanece explícito sob que circunstâncias tal arcabouço é adequado nas relações sociojurídicas, satisfazendo desta forma os anseios em âmbito legal.

O cerne da questão acerca da regulação das relações onlife pode ser destacado em diversos pontos: 1) o equilíbrio entre os objetivos constitucionais e a digitalização das relações sociais, diante de todo o desdobramento que suscita; e 2) quais medidas são necessárias para novos ordenamentos e novos modelos de governança, com

a premissa da garantia dos princípios constantes na Constituição. Neste ínterim, além dos paradigmas tradicionais de governança existentes, destaca-se o surgimento da governança baseada em algoritmos, podendo esta estar interligada a outras formas de governança (HOFFMANN-RIEM, 2022).

Referências normativas nas eleições municipais de 2024

Urge ressaltar a importância do processo eleitoral ao progresso democrático. Nas atuais circunstâncias, é imperativo que a Justiça Eleitoral proponha mecanismos eficazes, visando estabelecer diretrizes em consonância com as mudanças de paradigmas que a tecnologia influencia na sociedade pós-moderna, com a prerrogativa de coibir discursos de ódio, notícias fraudulentas e toda sorte de técnicas com o fim de minar o Estado Democrático de Direito e o processo eleitoral.

É importante frisar que a popularização da inteligência artificial se torna cada vez mais imperceptível, dificultando que o indivíduo consiga distinguir entre uma verdade factual de uma fraude (BUCCI, 2019), culminando na erosão do discurso político, onde atos ilegais, valendo-se de técnicas sofisticadas de manipulação do viés cognitivo, perpetuado através da construção de *deepfakes*.⁸

Dado o estado atual do avanço da utilização da tecnologia, a cada pleito o Tribunal Superior Eleitoral propõe alterações nas resoluções⁹, estabelecendo as balizas legais no uso da tecnologia no processo eleitoral.

Com as mudanças propostas através da Resolução n° 23.610/2019, foram incluídas novas diretrizes referentes ao uso da inteligência artificial, nas quais: 1) proíbe-se o uso de deepfakes pelos candidatos; 2) torna-se obrigatória a notificação por parte do candidato na utilização de conteúdo sintético (baseado em IA) nas propagandas eleitorais; 3) restringe-se o uso de chatbots (robôs que comunicam-se simulando ser humanos) como intermediários

⁸ Para Westerlund (2019), o termo pode ser definido pelo uso de vídeos realistas que são manipulados digitalmente, retratando atos de indivíduos (em sua grande maioria personalidades importantes), que não foram efetivados na realidade, tendo como objetivo a disseminação de desinformação, principalmente nas redes sociais.

⁹ O Glossário do Tribunal Superior Eleitoral define Resolução como “Título sob o qual são lavradas as decisões do Tribunal de caráter administrativo, contencioso-administrativo ou normativo”.

na comunicação eleitoral; 4) estabelece-se a responsabilização solidária, tanto nas esferas cível quanto administrativa, das empresas de tecnologia que não removerem de forma imediata da rede informações fraudulentas, discursos de cunho extremista, homofóbicos ou que atinjam minorias (Tribunal Superior Eleitoral, 2024a).

Tais mudanças, aprovadas na reunião plenária do dia vinte e sete de fevereiro pelo TSE (Tribunal Superior Eleitoral, 2024b), tentam adequar e estabelecer normas para regular o uso da Inteligência Artificial nos contextos eleitorais. Essas medidas visam controlar a desinformação, principalmente contra o processo eleitoral. Desde as Eleições de 2018, em que, pela primeira vez, o ataque não se deu exclusivamente entre candidatos que concorrem ao pleito, mas acometeu a própria Justiça Eleitoral, a preocupação com a desinformação passou a ser considerada um dos núcleos fundamentais para a preservação da própria democracia.

Cabe destacar a preocupação com o conteúdo fabricado ou manipulado para a disseminação de fatos notoriamente falsos e fora de contexto, com o objetivo de causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral. Tais atitudes podem configurar abuso de utilização de meios de comunicação, o que, em última análise, poderia levar à cassação do registro de candidatura ou do mandato, caso o candidato já tenha sido eleito.

Há ainda um ponto sensível e muito importante para que o equilíbrio entre as partes do processo eleitoral seja mantido, com a necessária participação das próprias mídias sociais. Foi estabelecida a responsabilização solidária dos provedores, tanto civil quanto administrativamente, caso não promovam a imediata retirada de determinados conteúdos e contas. Todavia, é relevante destacar que a vigência das referidas normas ocorre apenas durante o período eleitoral.

Conclusão

É irreversível o impacto propiciado pelas tecnologias digitais, sobretudo dos algoritmos e todo o arcabouço de ferramentas e técnicas virtuais, em qualquer esfera - seja social, cultural, econômica, jurídica ou política. Tal protagonismo dos meios digitais permeia a realidade de todos, independentemente dos valores individuais que estão atrelados a cada ser humano.

Entretanto, conforme exposto neste artigo, a tecnologia também afeta a autonomia da vontade do indivíduo, direcionando-o a situações que, a priori, caso fosse facultado sua escolha, poderiam resultar de forma completamente distinta. Vale ressaltar que a autonomia da vontade individual está intrinsecamente conectada ao princípio da cidadania, encartado na Constituição Pátria.

Tal influência acarreta situações adversas nos regimes democráticos, distorcendo o debate público e estimulando a polarização, fatores que aceleram o processo de erosão democrática.

Mais do que nunca, torna-se essencial que o Estado, através de suas instituições, estabeleça um elo com os grandes conglomerados tecnológicos e, sobretudo, com o povo, garantindo que os direitos fundamentais historicamente constituídos não sejam sobrepostos por valores contrários ao que se espera em uma sociedade plural e digna. Para que esses valores fundamentais, tão caros à sociedade, não sucumbam, é crucial o equilíbrio entre a utilização dos algoritmos e o Estado Democrático de Direito.

Referências

- ALVES, J. E. D. (2020). Antropoceno: a era do colapso ambiental. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=node/1106>. Acesso em: 23 fev. 2024.
- BAUMAN, Z. (2007). *Tempos Líquidos*. Rio de Janeiro: Zahar.
- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 jan. 2024.
- BUCCI, E. (2019). *Existe democracia sem verdade factual?* Barueri, SP: Estação das Letras e Cores.
- CALLEJÓN, F. B. (2023). *A Constituição do algoritmo*. Rio de Janeiro: Forense.
- CASTELLS, M. (2018). *O poder da identidade: A era da informação*. São Paulo/ Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DEIBERT, R. J. (2019). Três duras verdades sobre as redes sociais. In: *Journal of Democracy* (português), vol.08, nº 01, (27-50). Disponível em: <https://fundacaoofhc.org.br/publicacoes/publicacoes/journal-of-democracy-em-portugues>. Acesso em: 04 mar. 2024.
- DIAMOND, L. (2022). O arco da democracia: do renascimento à ameaça. In: *Journal of Democracy* (português), vol.01, nº 01, (135-161). Disponível em: <https://fundacaoofhc.org.br/publicacoes/publicacoes/journal-of-democracy-em-portugues>.

- org.br/publicacoes/publicacoes/journal-of-democracy-em-portugues. Acesso em: 04 mar. 2024.
- FLORIDI, L.** (2016). *The 4th Revolution. How the infosphere is reshaping human reality*. EUA. Oxford University Press.
- HILDEBRANDT, M.** (2015). *The public(s) Onlife. A call for legal protection by design*. In: FLORIDI, L. *The onlife manifesto. Being human in a hyperconnected era*. EUA: Springer Open.
- HOFFMANN-RIEM, W.** (2022). *Teoria geral do direito digital: transformação digital: desafios para o direito*. Rio de Janeiro: Forense.
- HUXLEY, A.** (2016). *Admirável Mundo Novo*. São Paulo: Mediafashion.
- KANT, I.** (2020). *À paz perpétua: um projeto filosófico*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- LINS, B. F. E.** (2013). *A evolução da Internet : uma perspectiva histórica*. In: *Cadernos Aslegis, Brasília*, n. 48, p. 11-46. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/33179>. Acesso em: 23 fev. 2024.
- MARTINS, J.D.D; RIBEIRO, M.F.** (2022). *Algoritmos e inteligência artificial: democracia não rima com obscurantismo*. In: *Revista da Faculdade Mineira de Direito (PUC Minas)*, Vol.25, nº50, (173-196). Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/25666>. Acesso em: 08 mar. 2024.
- MCINTYRE, L.** (2018). *Post-Truth*. EUA. Cambridge: MIT Press.
- MILARÉ, E.** (2020). *Direito do Ambiente*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.
- MOROZOV, E.** (2018). *Big tech: a ascensão dos dados e a morte da política*. São Paulo: Ubu Editora.
- MOWSHOWITZ, A.** (2002). *Virtual Organization: Toward a theory of societal transformation stimulated by information technology*. Westport (EUA): Quorum Books (Greenwood Publishing Group).
- NERY JÚNIOR, N.** (2022). *Constituição federal comentada*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.
- ORWELL, G.** (2009). 1984. São Paulo: Companhia das Letras.
- PARISER, E.** (2012). *O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você*. Rio de Janeiro: Zahar.
- REIS, P. V. A.** (2020). *Algoritmos e o Direito*. São Paulo: Almedina.
- SCHWAB, K.** (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. Genebra (SUI). World Economic Forum.
- SILVA, J. A.** (2022). *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros.
- SOUSA, S. M.** (2022). *Constitucionalismo digital: uma introdução*. Coimbra (PT): Edições Almedina.
- STIEGLER, B.** (2018). *Destrução digital*. Entrevista com Bernard Stiegler. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/categorias/583933-destruicao-digital-entrevist>. Acesso em: 22 jan. 2024.

- STRECK, L.; MORAIS, J. (2018). Estado democrático de direito. In: CANOTILHO, J.; MENDES, G.; SARLET, I. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Editora Saraiva.
- TEIXEIRA, T. (2022). *Direito Digital e Processo Eletrônico*. São Paulo: Editora Saraiva.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (2024a). TSE proíbe uso de inteligência artificial para criar e propagar conteúdos falsos nas eleições. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/tse-proibe-uso-de-inteligencia-artificial-para-criar-e-propagar-conteudos-falsos-nas-eleicoes>. Acesso em: 29 fev. 2024.
- _____. (2024b). TSE aprova todas as resoluções que regerão o pleito. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/eleicoes-2024-tse-aprova-todas-as-resolucoes-que-regerao-o-pleito>. Acesso em: 02 mar. 2024.
- _____. Glossário eleitoral brasileiro. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-r>. Acesso em: 29 fev. 2024.
- WESTERLUND, M. (2019). The emergence of deepfake technology: A review. In: *Technology: A Review*. *Technology Innovation Management Review (EUA)*, vol. 09, n°11, (39-52). Disponível em: <https://timreview.ca/article/1282>. Acesso em: 06 mar. 2024.
- WOOLEY, S. C. (2022). Propaganda digital: o poder dos influenciadores. In: *Journal of Democracy (português)*, vol.11, n° 02, (99-124). Disponível em: <https://fundacaoofhc.org.br/publicacoes/publicacoes/journal-of-democracy-em-portugues>. Acesso em: 04 mar. 2024.
- ZUBOFF, S. (2015). Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization. In: *Journal of Information Technology*, vol.30, n° 01, (75-89). Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1057/jit.2015.5>. Acesso em: 04 mar. 2024.

Direitos da personalidade e a utilização de fake news no processo eleitoral

Luís Fernando Centurião¹, Marcelo Negri Soares² e Welington Junior Jorge Manzato³

Resumo

A expressão fake news tornou-se comum no cotidiano nacional, especialmente, quando o assunto envolve a vida política de nossa sociedade. A discussão em torno das fake news surge da possibilidade de que notícias veiculadas nos meios de comunicação, tanto tradicionais quanto virtuais, possam estar carregadas de informações deturpadas, em particular aquelas que divulgam dados inverídicos sobre os atores envolvidos na notícia. Essa situação invariavelmente propicia um efeito diverso do real nas pessoas que são atingidas pela notícia veiculada. O presente trabalho pretende, por meio de uma análise descritiva, debater o uso das fake news no processo eleitoral, vinculando-o com os Direitos da Personalidade e a Responsabilidade, desenvolvendo o estudo com o uso da jurisprudência brasileira. O trabalho irá percorrer uma incursão conceitual sobre a temática proposta buscando traçar uma correlação deste com os direitos da personalidade, bem como, pretende-se criar um panorama dos reflexos das fake news em uma perspectiva de propagação enfática de inverdades. Por fim, a abordagem destacará a possibilidade de responsabilização civil e criminal daqueles que se utilizarem dessa ferramenta, para concluir com a possibilidade de proteção dos direitos da personalidade por meio de ferramentas que busquem a inibição de fake news no processo eleitoral brasileiro, uma vez que elas impactam negativamente o bom desenvolvimento do pleito. Ademais, será evidenciada a ne-

¹ Doutorando em Direito pelo Centro de Ensino Superior de Maringá – UniCesumar; Bolsista da CAPES/Fundação Araucária; Mestre em Direito Processual e Cidadania pela Universidade Paranaense – UNIPAR; Professor da Graduação na Faculdades Maringá, e-mail: lf_centuriao@hotmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1700035452588097>, Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4854-9433>.

² Doutor e Mestre em Direito pela PUC-SP; Pós-Doutorado pela Universidade de Coimbra (PT); Pós-Doutorado pela Universidade Nove de Julho – São Paulo; Especialista pela Universidade Mackenzie, São Paulo; Cursou Extensão Universitária em Harvard, Berkeley e MIT, nos Estados Unidos da América; Professor Titular-Visitante na Universidade de Coventry, Inglaterra (Reino Unido) – Faculdade de Direito, Administração e Negócios, Programa de Mestrado e Doutorado; ex-Professor da UFRJ (Faculdade Nacional de Direito); Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação de Mestrado e Doutorado em Ciências Jurídicas UniCesumar (Maringá-PR); Pesquisador FAPESP, ICETI, NEXT SETI; e-mail: negri@negrisoares.com.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8798303423669514>, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0067-3163>.

³ Doutorando em Ciências Jurídicas pela UniCesumar; Mestre em Ciências Jurídicas pela UniCesumar; Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Maringá; Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá, História pela Universidade de Franca e Direito pela Universidade Cesumar – UniCesumar, Maringá-PR; e-mail: prof.welingtonjorge@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4561467918248070>, Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9684-7844>.

cessidade de se prevenir as fake news, adotando campanhas educacionais que devem ser oportunizadas a toda a população.

Palavras-chave: Direito Eleitoral; Fake News; Direitos da Personalidade; Responsabilidade Civil; Processo Eleitoral.

Abstract

The term Fake news has become common in Brazilian daily life, especially when the subject revolves around the topic of political life in our society. The discussion regarding fake news takes into account the possibility that news published in the media, both traditional and virtual, may be full of distorted information, particularly, those that disclose false data about the actors involved in the news. This situation invariably provides a different effect than the real one on the people who are affected by the news broadcast. This paper aims, through a descriptive analysis, to debate the use of fake news in the electoral process, linking it with Personality Rights and Responsibility, developing the study using Brazilian jurisprudence. The work will undertake a conceptual incursion on the proposed theme, seeking to draw a correlation between this and personality rights, as well as creating an overview of the impact of fake news from a perspective of emphatic propagation of untruths. Finally, the approach will highlight the possibility of civil and criminal liability for those who use this tool, to conclude with the possibility of protecting personality rights through tools that seek to inhibit fake news in the Brazilian electoral process, since they negatively impact the good development of the election. Furthermore, the need to prevent fake news will be highlighted, adopting educational campaigns that must be offered to the entire population.

Keywords: Electoral Law; Fake News; Personality Rights; Civil responsibility; Electoral process.

Introdução

As fake news⁴ podem ser consideradas, segundo Eugênio Bucci (2023) como sendo uma forma histórica de divulgação de mentiras. Esta se iniciou em meados do século XXI, visando fraudar a forma como uma notícia é disseminada a partir de plataformas sociais e de tecnologia digitais que favorecem a difusão massiva de enunciados que, na verdade, nunca existiram.

Assim, fake news, pode ser considerada como o uso da informação contendo inverdades ou fatos deturpados que circulam no meio digital com a roupagem de matéria jornalística, quando na

⁴ [...] fake news é a falsificação da forma notícia. Parece ser uma notícia jornalística, mas não é. BUCCI, Eugênio. Fake news x desinformação: entenda qual é a diferença entre os termos. Disponível em: <https://www.tre-go.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Agosto/fake-news-x-desinformacao-entenda-qual-e-a-diferenca-entre-os-termos>.

verdade, não o são. Tal fenômeno tende a criar um falso ambiente ou possibilitar uma conclusão equivocada sobre determinado tema, sendo abordado com manipulação de informações que pode gerar um ônus a determinada pessoa ou grupo político, especialmente quando se volta o olhar ao processo eleitoral.

Esta manipulação de informações tem como principal função buscar a subjugação de governos e grupos políticos, com manifesta intenção de buscar a delimitação do poder político daquele a quem a fake news é dirigida. (Rais, 2018; Ruediger, 2018; Castells, 2018; Pereira; Nascimento, 2019).

Desta feita, em um primeiro momento de reflexão, é possível verificar que o uso das fake news representa uma ameaça a maior conquista da cidadania brasileira, qual seja, o retorno da democracia, já que o uso de inverdades pode influenciar o pensamento do eleitorado quando a sociedade estiver vivendo um momento de eleição. Além disso, é preocupante que as fake news sejam defendidas como uma forma de consagração de um dos pilares do momento democrático nacional, qual seja, a liberdade de expressão.

Contudo, não se faz sensata a defesa ou utilização de artifícios de desinformação, já que este tende a impactar negativamente a ordem democrática, com reflexos aos direitos da personalidade da população, que é a principal lesada com o seu uso. Assim, é necessária a busca por possibilidades de controle e responsabilização dos autores e mantenedores de tais subterfúgios, além da participação da sociedade, em especial do Poder Judiciário, no controle do uso desta famigerada ferramenta, possibilitando a disseminação de campanhas educativas concretas à população, com propósito de auxiliar ao jurisdicionado na identificação desse recurso.

Vale observar que o presente artigo visa, por meio da análise descritiva e da jurisprudência existente sobre o assunto, debater a fake news nas eleições, estabelecendo sua conexão com os Direitos da Personalidade, além de elucidar a possibilidade de responsabilização do uso desta ferramenta, que serve como meio de propagação de desinformação.

Assim, o estudo caminha com uma análise acerca dos conceitos relacionados ao que são as fake news, buscando criar uma correlação entre elas, a propagação de desinformações e a evolução de seus reflexos, o que chamamos no presente estudo de pós-verdade, com foco voltado à formação e desenvolvimento da pesquisa, com

especial atenção ao processo eleitoral, que é o meio atual de consagração de um dos pilares democráticos de nosso país.

Após isso, o artigo passará a analisar os Direitos da Personalidade, com ênfase ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, consagrado no art. 1º, III da Constituição Federal de 1988, uma vez que esse princípio é inerente a todos os indivíduos, analisando como esses direitos podem ser afetados pela divulgação massiva das fake news.

Ao final, o artigo abordará questionamentos acerca da possibilidade de responsabilização civil e criminal daqueles que efetivamente fabricam, divulgam e mantêm campanhas de desinformação, bem como os reflexos que tais ações podem gerar no processo eleitoral brasileiro.

Aspectos eleitorais da Fake News

Partindo do pressuposto de que as fake news são informações que são produzidas com conteúdo sabidamente inverídico e que possuem aparente condição de verdade, dotado de objetivo de enganar o receptor da “notícia” e com clara pretensão de ser compartilhado por um número indeterminado de pessoas, ressalta-se que tais publicações possuem aparência de informações verdadeiras, muitas vezes apresentando dados aparentemente oficiais, que também são manipulados. Utilizam uma mescla de informações verdadeiras, porém, com conteúdo confeccionado com a única intenção de enganar o destinatário da falsa notícia, conforme lição de Cristiane de Castro Resende (2019, p. 61).

A Autora (2018, p. 61) segue aduzindo que, em uma tradução literal, pode-se concluir que o termo fake news é compreendido como “notícia falsa”, porém, ressalta que, por se tratar de uma notícia, não se poderia concluir de tal forma, uma vez que a notícia possui a ideia principal de informar e deve ser desenvolvida em observância a critérios técnicos inerentes à profissão. Por outro lado, as fake news são produzidas em inobservância a esses preceitos, principalmente por não cumprirem o principal papel da notícia, que é informar, uma vez que visam propagar desinformação, baseando-se em inverdades e em fatos manipulados para a proliferação de uma ideia que não é a verdadeira sobre os fatos narrados.

SILVA, Lucas Gonçalves da Silva e Elaine Celina Afra Santos (2019, p. 3-4) alertam que:

A informação portanto, na sociedade pós-moderna, caracterizada pelo monopólio da tecnologia, faz antever os benefícios e desafios que apontam na direção de um caminho sem volta, onde o cidadão até então restrito a um número tal de conhecimentos, passou a ser bombardeado por notícias e ainda mais, passou a ser protagonista da sua disseminação, à medida que pode, a partir do advento das mencionadas tecnologias, promover a inserção maciça de dados na rede e assim transmiti-las a um sem número de usuários.

Nesta seara, já podemos perceber que cada ser humano munido de um computador ou equivalente tecnológico, poderá se fazer ouvir numa dimensão jamais dantes imaginada, divulgando sua opinião, suas convicções ou até mesmo forjando informações de caráter ideológico, visando por exemplo, alterar as intenções de voto numa eleição, mas sobre isso falaremos adiante no texto.

Toda tecnologia, que ainda está em pleno desenvolvimento, fez com que o Direito voltasse seus olhos aos novos modos de relações/interações sociais, tendo em vista que, a exemplo da informação, que passou a ser amplamente disseminada através de dispositivos e aplicativos novos, outras interfaces estarão suscetíveis de mudança.

Outro fator importante a ser observado decorre do empenho, em geral aplicado a fake news, para torná-las virais, com a propagação de seu conteúdo de forma indiscriminada para o maior número de pessoas, com a manifesta intenção de que que o recebe a informação a veja como se fosse se verdadeira, situação que leva a seu compartilhamento sistêmico, gerando um engajamento por parte de um determinado grupo social que defendem pautas comuns ao conteúdo disseminado. Exemplo disso se tem o ingresso no programa

de proteção a testemunha da ativista Maria da Penha⁵, que foi vítima de violência doméstica e dá nome a Lei nº 11.340/06 que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, após a disseminação de fake news que noticiava que a ativista não teria sido vítima de tentativas de feminicídios por seu ex-companheiro, mas, sim, teria sido vítima de uma tentativa de assalto, situação que evidencia a gravidade e repercussão atual da disseminação de fake news.

Tal fenômeno ocorre de forma específica no campo cibernético, já que, no mundo virtual, tais informações circulam sem grandes barreiras e sem a adequada verificação de sua veracidade, sendo possível o uso de robôs e algoritmos para que a empreitada tenha sucesso, como alertado por Marco Ruediger (2018).

No mesmo sentido caminha o pensamento de Hunt Allcott e Matthew Gentzkow (2017); Leandro Nunes de Castro (2018); e Carlos Affonso Souza e Chiara Antonia Spadaccini de Teffé (2018), que prosseguem conceituando que este processo de propagação e tentativa de fazer com que o usuário assimile a informação falsa recebida como verdadeira é denominada de pós-verdade. Chamam a atenção para o fato de que tal fenômeno tem importância destacada na última década, uma vez que os atores políticos mundiais passaram a adotá-la em maior escala que outrora, sendo impossível visualizar um processo eleitoral sem a presença desta ferramenta, o que, por si só, gera reflexos nos processos eleitorais e pode gerar um enfraquecimento do Estado democrático.

Ana Julia Bonzanini Bernardi (2019) ressalta que este processo de utilização de fake news e, conseqüentemente, da pós-verdade teve seu uso massivo nas eleições gerais dos Estados Unidos da América, quando o então, candidato à reeleição à Casa Branca, Donald Trump, fez uso recorrente da desinformação para tentar manter-se no poder, uma vez que as pesquisas eleitorais, naquele

⁵Agência Brasil. Fake News leva Maria da Penha a entrar em programa de proteção. O governo do Ceará acaba de incluir a ativista Maria da Penha, conhecida pela lei que leva seu nome, no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos. No programa, são oferecidas medidas protetivas e atendimento jurídico e psicossocial aos defensores dos direitos humanos em situação de risco ou que sofreram violação de direitos em razão de sua atuação. A medida foi tomada em razão das ameaças sofridas pela ativista que teve novas fake news circulando nas redes sociais. A versão falsa era de que ela teria sofrido um assalto e não sido vítima de tentativas de feminicídio pelo ex-marido. O caso resultou na aprovação da Lei Maria da Penha em 2006, após o Brasil ser condenado, em 2002, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por negligência e omissão em relação a este e outros casos de violência doméstica. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/direitos-humanos/audio/2024-06/fake-news-leva-maria-da-penha-entrar-em-programa-de-protecao>

momento, identificavam um avanço de seu adversário. Assim, com o uso, em especial, do espaço digital (internet), lançou uma campanha de desinformação contra aquele, sendo este ataque realizado com material sem origem definida ou inexistente.

No contexto eleitoral brasileiro, o uso de fake news pôde ser observado, em primeira análise, durante a eleição presidencial no ano de 2014, quando ocorreu a reeleição da ex-presidenta Dilma Rousseff. Naquele contexto, verificou-se, nas propagandas com viés eleitoral, a utilização de conteúdo machista e misógino, com ênfase na desqualificação da então candidata. Essa situação perdurou após o pleito eleitoral, quando os subterfúgios da pós-verdade serviram para embasar um processo de impeachment, que levou a derrocada daquele governo, que enfrentou diversas situações de fake news, culminando na desconfiança e incredulidade política da população para com a então presidenta, com observa Bernardi (2019).

Após tais fatos, surgiu no país uma bipolaridade de pensamento político, acentuada com o pleito eleitoral de 2018 e, em especial, em 2022, quando os dois principais atores políticos do país se enfrentaram na disputa presidencial. As duas eleições destacadas tiveram um particular: a utilização massiva de informações descontextualizadas da operação Lava Jato, que serviu como pano de fundo de ambos os pleitos, contribuindo para o fortalecimento de determinadas figuras e grupos políticos.

Diante deste cenário, especialmente em 2018, viu-se uma situação sem precedentes, caracterizada pela massificação da desinformação por meio do uso desenfreado de fake news. Esse subterfúgio foi adotado por ambos os agentes políticos envolvidos naquela disputa eleitoral, o que gerou uma guerra de desinformação. Saiu vencedor o grupo político que melhor soube lidar com os reflexos da pós-verdade criados pelas fake news: o grupo que representava a direita brasileira, liderado pelo presidente eleito Jair Messias Bolsonaro. Este grupo se beneficiou do uso indiscriminado da desinformação, defendendo essa prática como uma forma de consagração

da liberdade de expressão⁶ garantida em nossa Constituição, sem observar que tal situação reflete diretamente no enfraquecimento da democracia, como alertam Marco Ruediger (2018) e Rodolfo Viana Pereira e Moraes da Costa Braga (2018).

Rodolfo Viana Pereira e Moraes da Costa Braga (2018) alertam que o processo eleitoral brasileiro de 2018 ficou marcado pelo uso desenfreado de artifícios de desinformação e fake news, situação que deixou um asterisco nas eleições democráticas daquele ano.

Para exemplificar o uso de conteúdo calçado na desinformação, rememora-se a divulgação de que o candidato opositor, Fernando Haddad (PT), teria como proposta de seu plano de governo a distribuição de um denominado “kit gay” que seria entregue a todas as escolas públicas brasileiras, o que seria realizado por intermédio do Ministério da Educação. Situação que na verdade buscou deturpar um projeto implantado em 2004 pelo governo federal, chamado de “Escola Sem Homofobia”, onde o governo federal buscava a criação de uma política pública para combater o preconceito contra pessoas LGBTQIA+ no ambiente escolar, inserindo-se no Programa Brasil Sem Homofobia, que contempla outras políticas que transcendem a educação (Apública, 2018).

Outro exemplo do uso da desinformação naquele pleito eleitoral aconteceu quando o então candidato, Jair Messias Bolsonaro, em entrevista ao Jornal Nacional da Rede Globo de Televisão, expôs um livro chamado “Aparelho Sexual e Cia: um guia inusitado para crianças descoladas”, que é de autoria do escritor suíço Phillipe Chappuis, que é publicado no Brasil pela Editora Companhia das Letras. Na ocasião, o candidato afirmou em cadeia nacional de televisão que a referida obra era parte integrante do chamado “kit gay”, asseverando que o conteúdo da obra estimularia a homossexualidade e a promiscuidade nas escolas do país (Apública, 2018).

No mesmo sentido de raciocínio e buscando subsidiar a desinformação, o mesmo candidato lançou notícia inverídica, afirmando

⁶ A liberdade de expressão é um direito consagrado na Constituição Federal de 1988 sendo previsto de forma especial no art. 5º, IV e IX, bem como, no art. 220. Contudo, tal direito não é ilimitado, pois existe limitação quando a manifestação de pensamento afronta a honra, a dignidade e a democracia. Vê-se que a imposição de limites se faz necessária para proteção de direitos da personalidade que podem se afrontados pela disseminação de informações inverídicas que afetam a honra da pessoa, como a calúnia e a difamação, situações que se amoldam com possível conteúdo de fake news, bem como, a necessária atuação do Estado na proteção da democracia. Outro ponto de limitação a liberdade de expressão, está na vedação de seu uso para a justificativa e disseminação de falas e pensamentos discriminatórios.

que o candidato opositor, caso eleito, iria distribuir mamadeiras ostentando o bico, onde a criança suga o leite, um formato fálico, o que era popularmente chamado pelo candidato e seus aliados como “Mamadeira de Piroca”, situação que se propagandou massivamente no decorrer daquele pleito, gerando um cenário de pós-verdade sedimentado com tais informações.

O IDEA/Big Data – Avaaz realizou, no ano de 2022, uma pesquisa onde verificou-se que 84% (oitenta e quatro por cento) dos eleitores do candidato Jair Messias Bolsonaro tinham crença de que a fake news sobre o “kit gay” era real., verificou-se que a falsa notícia de que o candidato opositor teria distribuído o livro acima descrito junto às escolas públicas do país foi compartilhadas mais de 500 (quinhentas) mil vezes, sendo esses compartilhamentos, em especial, realizados por apoiadores do candidato Jair Messias Bolsonaro. Esses dados servem como forma de confirmação do alcance e dos reflexos do uso massivo da desinformação.

Outra pesquisa, desenvolvida pelo Monitor do Debate Público no Meio Digital (2018), mapeou 10 (dez) fake news que foram mais compartilhadas no contexto do famigerado “Kit Gay”. A pesquisa verificou, entre os dias 10 (dez) de setembro de 2018 e 15 (quinze) de outubro de 2018, que a fake news que noticiava o candidato opositor como o “Pai do Kit Gay” chegou a ser compartilhada mais de 115 (cento e quinze) mil vezes.

Rodrigo Baptista (2019), ao analisar os dados de uma pesquisa realizada pelo Instituto DataSenado, alerta que 45% (quarenta e cinco por cento) dos entrevistados consideraram ter consumido conteúdo de desinformação sobre qualquer um dos candidatos que concorreram ao pleito presidencial de 2018. Além disso, 80% (oitenta por cento) dos entrevistados responderam acreditar que as redes sociais influenciam e possuem impacto direto no processo eleitoral.

No mesmo pleito, houve ainda a tentativa de desacreditar o sistema eleitoral brasileiro, quando o então candidato a deputado estadual Fernando Francischini divulgou, no dia da eleição, um vídeo que teve mais de 6 (seis) milhões de visualizações, no qual supostamente verificava-se uma falha na urna eletrônica, sugerindo que alguns equipamentos estariam programados para não receber votos para o candidato Jair Messias Bolsonaro. A situação exigiu uma ação imediata do TSE, que emitiu, via site, uma nota de

repúdio condenando o compartilhamento de desinformações e fake news no concernente ao processo eleitoral, assegurando que não há fraudes em nenhuma das fases do pleito eleitoral (TSE, 2018).

Vale destacar que a conduta do então candidato Fernando Francischini foi punido com a sua cassação⁷ pelo Tribunal Superior Eleitoral por meio do julgamento do Recurso Ordinário Eleitoral nº 060397598⁸ que foi relatado pelo Min. Luis Felipe Salomão, no qual o tribunal proferiu decisão pioneira contra a propagação de fake news por candidatos.

No que concerne o pleito eleitoral de 2022, o cenário vivido durante a campanha se assemelhou com o narrado acima, mesmo tendo o TSE tendo adotado medidas para buscar coibir a proliferação de notícias falsas⁹. Essas medidas foram implementadas por meio da Resolução TSE nº 23.610/2019¹⁰, que buscou regular o pleito eleitoral municipal de 2020 e que teve aplicação no pleito presidencial de 2022. Uma das formas previstas na referida resolução, na tentativa de coibir a disseminação de notícias falsas, foi a proibição de veiculação de propaganda paga nas 48 (quarenta e oito horas) que antecedem o pleito. Essa situação foi revista com a edição da Resolução TSE nº 23.714/2022 e posteriormente pela Resolução TSE nº 23.732/2024,¹¹ que firmou entendimento de aplicação de responsabilidade aos provedores de informação na divulgação de

⁷TSE. Deputado Francischini é cassado por propagar desinformação contra a urna eletrônica. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Outubro/plenario-cassa-deputado-francischini-por-propagar-desinformacao-contra-o-sistema-eletronico-de-votacao>.

⁸ Recurso ordinário. Eleições 2018. Deputado estadual. Ação de investigação judicial eleitoral (aije). Uso indevido dos meios de comunicação social. Abuso de poder político e de autoridade. Art. 22 da lc 64/90. Transmissão ao vivo. Rede social. Dia do pleito. Horário de votação. Fatos notoriamente inverídicos. Sistema eletrônico de votação. Fraudes inexistentes em urnas eletrônicas. Audiência de milhares de pessoas. Milhões de compartilhamentos. Promoção pessoal. Imunidade parlamentar como escudo para ataques à democracia. Impossibilidade. Gravidade. Cassação do diploma. Inelegibilidade. Provimento. (Recurso Ordinário Eleitoral nº060397598, Acórdão, Min. Luis Felipe Salomão, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 10/12/2021)

⁹ TSE. TSE aprova resolução para dar mais efetividade ao combate à desinformação no processo eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/tse-aprova-resolucao-para-dar-mais-efetividade-ao-combate-a-desinformacao-no-processo-eleitoral>.

¹⁰ TSE. Resolução nº 23.610/2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>

¹¹ TSE. Resolução nº 23.732/2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>.

conteúdos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados, por meio da edição do art. 9º-E, II da Resolução TSE nº 23.610/2019.

A evolução da legislação de regulamentação de controle da divulgação das fake news e suas alterações pelo Tribunal Superior Eleitoral denotam a importância da temática no que concerne às diversas tentativas de se coibir tal prática, o que visa garantir a lisura do pleito eleitoral. Isso possibilita ao eleitor definir seu voto com o auxílio de notícias verídicas sobre fatos relevantes, evitando que seja vítima da proliferação de informações descontextualizadas ou falsas, que podem induzir a uma opinião viciada por informações inverídicas, tornando-o um passageiro da pós-verdade criada por uma fake news.

O uso das fake news nas eleições presidenciais de 2022 alcançou um patamar até então inédito no cenário eleitoral brasileiro. A Justiça Eleitoral chegou a receber mais de 500 alertas por dia durante o segundo turno das eleições presidenciais, totalizando 5.869 alertas nos primeiros 11 dias daquele período, de um total de 12.573 alertas no período eleitoral. Isso representou um aumento de 1.671% em comparação aos alertas recebidos no pleito eleitoral de 2020 (Falcão; Vivas, 2022).

O ritmo de propagação de fake news durante o pleito eleitoral de 2022 foi noticiado pela Justiça Eleitoral. Em uma matéria veiculada no dia 01º de abril de 2023, no site do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo (TRE-SP) apresentou o seguinte texto:

Nas Eleições de 2022, o festival de desinformação que circulou nas redes sociais poderia ser batizado de “É Tudo Mentira”. Aproveitando este 1º de Abril, selecionamos algumas das fake news mais descabidas e recorrentes – todas já foram devidamente desmentidas pela Justiça Eleitoral. (TER-SP, 2023)

Na reportagem,¹² a Justiça Eleitoral esclareceu sobre diversas fake news que circularam no período eleitoral, apresentando a versão verídica para cada fato. Nota-se que as notícias falsas variaram

¹² TER-SP. <https://www.tre-sp.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Marco/festival-de-desinformacao-que-circulou-nas-eleicoes-poderia-se-chamar-201ce-tudo-mentira201d>.

desde a suposta exigência pelo exército do código-fonte das urnas eletrônicas até a alegação de que existiriam múltiplos código-fonte, situações sabidamente inverídicas que serviram como artifício de argumentação falaciosa do grupo político derrotado no pleito presidencial de 2022.

Nesta linha, pode-se verificar a existência e proliferação do uso das fake news com intenção eleitoral, uma vez que essas servem para a criação de cenários de pós-verdade que não refletem a veracidade dos fatos, uma vez que cria um panorama artificial sobre determinado tema.

A dignidade da pessoa humana como matriz de formação dos direitos da personalidade

Antes de iniciar a incursão histórica acerca dos direitos da personalidade, é importante destacar que esses direitos possuem noção e entendimento relativamente recentes, sendo observados de forma específica a partir de meados do século XIX, de forma especial após a sua metade. Nesse período, os civilistas passaram a incluir em seus estudos o ideário de liberdade, igualdade e dignidade humana, temas que já eram abordados por filósofos em momentos históricos anteriores.

Como forma de exemplificar esta abordagem anterior, invoca-se a lição de Immanuel Kant (2007, p. 77), que asseverou:

No reino dos fins tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e, portanto, não permite equivalente, então tem ela dignidade.

Estes estudos ganharam impulso com as normas do direito público, já que, no século XVIII, os direitos da personalidade passaram a estar presentes em diversas declarações de direitos, inclusive na Declaração Francesa de Direitos do Homem e do Cidadão, que serviu para romper com o regime de direitos feudais (Lucas-Schloetter, 2002, p. 30).

A Declaração Francesa de Direitos do Homem e do Cidadão consagrou alguns dos direitos da personalidade, como a liberdade (art. 1º, 4º, 5º), a igualdade (art. 1º), os direitos políticos (art. 6º),

a liberdade de expressão (art. 10º e 11º), a liberdade religiosa (art. 10º), direitos que, até aquele momento, não eram protegidos, uma vez que a sociedade francesa era regida pela lei imposta pelo regime feudal, onde os direitos eram regulados pelo monarca.

Com a chegada do século XX, os direitos da personalidade ganharam força para se sedimentar, muito em consideração a (re) evolução tecnológica que imergiu na sociedade, o que fez surgir um panorama de acolhida progressiva dos direitos da personalidade.

Não se pode olvidar que o progresso da sociedade, aliado aos avanços tecnológicos, serviu para refinar as ideias sobre a condição humana e do papel social do homem, o que impôs uma incursão doutrinária visando a reavaliação do papel do estudioso do direito que milita pela defesa da dignidade, já que esta se modificou, passando a ter em seu seio necessidades que até então não existiam, como o acesso à internet e a ferramentas tecnológicas. Essa tendência teve especial destaque após a Segunda Guerra Mundial, fator gerador da necessidade de especial atenção aos direitos da personalidade, passando estes a figurarem como direitos previstos nas leis do direito civil, como destaca Santos Cifuentes (1995, p. 41).

Em que pese nos debruçarmos acerca dos direitos da personalidade de forma tão presente em nosso cotidiano atual, é importante destacar que seu início remonta a tempos remotos, sendo possível notá-los, mesmo que de modo indireto, ainda no direito romano, como destaca Daisy Gogliano (1992, p. 21). Esses direitos possuem raízes na Idade Média, por meio da escola do direito natural e evoluíram ao longo dos séculos XIX e XX, até chegarem aos tempos mais recentes. Abordaremos as declarações do século XX que possuem ligação com a dignidade humana e os direitos individuais, a relação entre os direitos da personalidade, direitos humanos e os direitos fundamentais. Nesse contexto, é possível verificar a inclusão da dignidade humana como integrante do rol dos direitos da personalidade.

Desta feita, verificada de forma breve a origem dos direitos da personalidade, lança-se atenção à sua formação em nosso texto constitucional. A dignidade da pessoa humana já está consagrada no art. 1º da Carta Constitucional de 1988, em especial em seu

inciso III¹³, onde pode-se verificar a previsão expressa deste direito como sendo um dos fundamentos da República.

Vale destacar que a afronta aos direitos da personalidade faz surgir ao ofendido ou ameaçado a possibilidade de buscar guarda jurisdicional, seja por meio de uma reparação por dano moral ou patrimonial, seja pela proteção jurídica ao agente, por meio de ações de responsabilidade civil e criminal; pelo mandado de segurança; pelo mandado de injunção, pelo habeas corpus e demais ações que visam garantir a proteção integral destes direitos.

Desta forma, pode-se verificar o reconhecimento da dupla dimensão dos direitos da personalidade. A dimensão axiológica materializa os valores fundamentais da pessoa enquanto ser humano, ao passo que a dimensão objetiva visa a segurança dos direitos previstos legalmente, sendo possível a busca da tutela jurisdicional para defendê-los frente a qualquer lesão ou ameaça de lesão, como destaca Maria Helena Diniz (2023, p. 130).

No mesmo sentido, Flávio Tartuce (2021, p. 127-128) que evidencia que esses direitos são garantidos a todas as pessoas, em homenagem irrestrita ao previsto no art. 1^o¹⁴ do Código Civil. Assim, o titular de um direito pode buscar albergue no Poder Judiciário para que seu direito seja assegurado, vejamos:

“Toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil”. E ainda acrescenta que “Ao contrário do Código Civil anterior, o atual prefere utilizar a expressão pessoa em vez de homem, constante do art. 2^o do Código de 1916, e tida como discriminatória, inclusive pelo texto da Constituição de 1988, que comparou homens e mulheres (art. 5^o, inc. I). Esse mesmo dispositivo da atual codificação traz a ideia de pessoa inserida no meio social, com a sua dignidade valorizada, à luz do que consta no Texto Maior, particularmente no seu art. 1^o, inc. III, um dos ditames do Direito Civil Constitucional. (aspas originais)

Gilmar Ferreira Mendes (2012, p. 123) assevera que é papel do Estado garantir o acesso aos direitos fundamentais, não sendo

¹³ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 1^o. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana;

¹⁴ Código Civil, art. 1^o. Toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil.

possível conceber a ideia de que este Estado garantidor possa vir a ser usurpador de direitos, em especial os direitos da personalidade, como o direito à liberdade, o direito à igualdade, o livre exercício da propriedade e o livre desenvolvimento da personalidade em plenitude.

Fato é que, com o advento da Constituição de 1988, criou-se um manto de proteção integral ao cidadão, o que lhe possibilita, em tese, acesso integral a condições de livre desenvolvimento social, moral, psicológico, cultural e pessoal, incluído aqui o desenvolvimento espiritual, que são entendidos como parte integrante dos direitos da personalidade (Marmelstein, 2018, p. 135)

Flávio Tartuce (2021, p. 128) aponta que a personalidade pode ser conceituada como uma soma de características (corpóreas e incorpóreas) da pessoa, sendo possível interpretar que a personalidade pode ser considerada como o que a pessoa é. O doutrinador ressalta a previsão do art. 2^o¹⁵ do Código Civil brasileiro, que consagra a teoria natalista, onde se prevê que a personalidade jurídica da pessoa surge com o nascimento com vida. Porém, ele ressalta a previsão na legislação estrangeira da existência de disposições que estabelecem que a personalidade jurídica surge com a possibilidade de nascimento do feto com vida, como o caso do direito francês.

Assim, temos que os direitos fundamentais podem ser considerados como bases gerais do povo brasileiro, visando garantir os direitos básicos de todo cidadão frente a possíveis abusos ou limitações de acesso a esses direitos pelo Estado. Os direitos da personalidade, por sua vez, advêm dos direitos fundamentais, com reflexos direitos na personalidade da pessoa, sendo regulados pelo direito civil. Como destaca Claus-Wilhelm Canaris (p. 36, 2003), os direitos fundamentais impositivos frente às regras do direito privado, sendo o entendimento pacificado no cotidiano civilista hodierno.

É possível concluir que os direitos da personalidade albergam todo o ser humano que nasce com vida, garantido-lhe a proteção do Estado para que possua plenas condições de desenvolver suas capacidades pessoais. Esse fato é assegurado no texto constitucional e, de modo sistemático, também, no Código Civil de 2002.

¹⁵ Código Civil brasileiro, art. 2^o. A personalidade civil da pessoa começa do nascimento com vida; mas a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro.

Contudo, inegável que, mesmo tendo dedicado um capítulo para tratar dos direitos da personalidade, o Código Civil de 2002, pouco esclareceu acerca da amplitude desses direitos, uma vez que tratou apenas de poucos pontos (direitos) em seu texto. Vale destacar que o Código em comento não trouxe um rol taxativo de direitos, mas sim um rol exemplificativo, cabendo à doutrina e à jurisprudência o estudo para a maturação dos demais direitos não explicitados no texto civilista. Como assevera Maria Helena Diniz (2023, p. 143-144), essa situação pode ser corroborada pelos avançados estudos da doutrina atual, bem como pelo corpo jurisprudencial acerca do tema que se emana dos tribunais pátrios.

Um dos principais direitos fundamentais, senão o principal, e que tem reflexo direto nos direitos da personalidade se dá por intermédio do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, uma vez que este resguarda em si os direitos inerentes à pessoa humana. Ou seja, é possível verificar que este princípio possui estreito relacionamento com os direitos da personalidade, já que estes alcançam todos os homens, ou seja, toda pessoa humana.

Para buscar o melhor entendimento, socorremo-nos da conceituação de dignidade humana exarada por Daniel Sarmento (2016, p. 98-99), que assevera:

O princípio da dignidade, que tem campo de incidência extremamente amplo, vincula o Estado e os particulares e envolve prestações positivas e negativas. Ele desempenha múltiplas funções em nosso ordenamento: é fundamento moral do Estado e do Direito, diretriz hermenêutica de todo o sistema jurídico, norte para a ponderação de interesses, parâmetro de validade dos atos estatais e privados, limite para exercício de direitos, critério para a identificação de direitos fundamentais e fonte de direitos não enumerados na Constituição. A dignidade humana é assegurada através dos direitos positivados na Constituição, mas também por meio da incidência direta do princípio em questão sobre a ordem jurídica e relações sociais.

Assim, em um contexto atual, é possível afirmar que os direitos da personalidade têm recebido especial atenção de doutrinadores e do Poder Judiciário, com sua aplicação alcançando patamares superiores aos vividos outrora, sendo o Princípio da Dignidade

da Pessoa Humana um dos pilares de sustentação deste fenômeno moderno.

Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho (2017, p. 66) alertam que os direitos da personalidade alcançam um patamar de proteção que extrapola o patrimônio do indivíduo, uma vez que versam sobre direitos que transcendem o simples ter, já que alcançam direitos que não podem ser reduzidos a valores pecuniários, pois representam a vida, a dignidade, a intimidade, a honra, o nome, a boa fama, entre outros direitos do ser.

Danilo Doneda (2002, p. 45-46) assevera que há uma cláusula geral da personalidade que visa garantir proteção e projetar prioridade à pessoa humana, uma vez que essa possui e necessita de atenção especial na formação do ordenamento jurídico. Isso enos remete à ideia de que os direitos da personalidade devem refletir, obrigatoriamente, a proteção aos aspectos pessoais do ser. Contudo, estes visam, necessariamente, a proteção da dignidade consagrada garante o desenvolvimento da pessoa, o que, por consequência, em tese, garante o desenvolvimento pleno dos direitos da personalidade.

Neste sentido, caminha a lição de Daniel Sarmiento (2016, p. 89), que arremata:

O princípio da dignidade da pessoa humana visa a proporcionar uma proteção integral à pessoa, e não a tutelar aspectos previamente recortados da sua personalidade e dos seus direitos. Por isso, deve ser dotado de suficiente elasticidade para que possa dar conta da sua tarefa monumental.

Daniel Sarmiento (2016, p. 70), destaca que, para se alcançar uma ordem jurídica adequada, é necessário considerar algumas premissas ausentes de previsão expressa no texto legal, uma vez que a legislação brasileira, muitas vezes, é fundamental a partir de uma premissa antropológica, que serve de alicerce para a construção da dignidade da pessoa humana como se tem na atualidade. Contudo, o jurista destaca que a ideia de dignidade da pessoa humana emana de um conceito criado para aplicação em uma pessoa concreta, que é racional, sentimental e corporal, o que representaria um emaranhado de direitos em um emaranhado de situações de formação da pessoa.

Orlando Gomes (1971, p. 16) alerta que, com relação ao direito eleitoral, em especial no concernente aos direitos políticos, este pode ser interpretado como um direito exercido pelo povo e para o povo, como sedimento na formação de um ideal de democracia. Vejamos:

As democracias liberais contemporâneas assentam sua legitimidade na ideia do povo, em geral é concebida de forma alargada, bem como na soberania popular exercida pelo sufrágio universal e periódico. Ao tempo em que o povo integra e fundamenta o Estado Democrático de Direito, é também objeto de suas emanações.

Tem-se a participação popular na vida política de uma sociedade como uma das formas de consagração de sua dignidade, pois por meio da participação ativa, onde o cidadão pode votar e ser votado, se possibilita o ingresso de atores de todas as meios e classes sociais na vida pública, situação que eleva a proteção e visibilidade do princípio da dignidade da pessoa humana por meio da participação ativa de todos os grupos sociais e políticos na formação das leis, tendo reflexo desta participação a proteção aos direitos da personalidade.

Nesta seara, os Direitos Humanos, bem como, os Direitos da Personalidade encontram-se vinculados a todas as nuances do direito, representando, por si, uma garantia fundamental que possui proteção constitucional, ainda, infraconstitucional, como já destacado anteriormente.

Neste contexto, leciona Maria Helena Diniz (2023, p. 146):

Como se vê, destinam-se os direitos da personalidade a resguardar a dignidade humana, mediante sanções, que devem ser suscitadas pelo ofendido ou pelo lesado indireto (art. 12 e parágrafo único do CC). Essas sanções devem ser obtidas por meio de pedido de tutela antecipada fundamentada em urgência (CPC, arts. 294, parágrafo único, 300, 303 e 304) ou de tutelas de urgência cautelares antecedentes (CPC, arts. 305 a 310) que suspendam os atos que ameaçam ou desrespeitam a integridade física, intelectual e moral, movendo-se, em seguida, uma ação que irá declarar ou negar a existência de lesão, que poderá ser cumulada com ação de perdas e danos a fim de ressarcir danos morais e patrimoniais.

Assim, identifica-se o papel jurisdicional de proteção aos direitos da personalidade, onde o atingido em seu(s) direito(s) pode buscar albergue na proteção da lei, invocando o Poder Judiciário para que atue de forma ativa na busca de resguardar seus direitos, situação que possibilita a proteção de sua dignidade humana por meio dos direitos da personalidade, aplicando-se os ditames constitucionais e infraconstitucionais de proteção existentes e disponíveis aos cidadãos.

Pelo exposto, verifica-se a necessidade de lançar olhar os reflexos que as violações aos direitos da personalidade geram em termos de responsabilidade, sendo que estas podem ter reparação exigida na seara do Direito Civil, bem como por meio do Direito Penal, tudo isso com clara e manifesta intenção de preservar os direitos da personalidade, que são parte incontestável da formação do ser humano e possuem garantia de proteção constitucional.

A Responsabilidade civil e criminal dos Direitos da Personalidade em face da Propagação de Fake News

Flávio Tartuce (2021, p. 188-189) alerta que com a aquisição da personalidade, situação que garante a proteção legal de características próprias da pessoa, surge a pessoa humana que adquire a possibilidade de invocação de proteção do que é seu. Entenda-se que esta condição de “propriedade” alcança condições de intimidade e de formação da pessoa, como sua vida, sua integridade física e psíquica, seu nome, sua moral e honra, dentre outros.

Para Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho (2017, p. 868-872) o âmbito de proteção moral da pessoa alcança a possibilidade de responsabilização para o causador do dano, podendo ser imposta de forma coercitiva, uma vez que esta violação figura como uma violação de uma norma jurídica. Essa afronta pode ser posta em face de outrem; ao passo que, em caso de uma violação voluntária de seu direito, acarretaria a possibilidade de responsabilidade pessoal por meio da correção moral do indivíduo, o que estaria fora do alcance da jurisdição. Em suma, pode-se verificar que a possibilidade de aplicação de responsabilidade de reparação pressupõe a violação de uma norma jurídica vigente, ou seja, exige-se uma conduta ilícita do agente ativo da conduta, sendo esta passível de punição para reparação ao dano causado.

Os autores prosseguem ao esclarecer que, para uma violação ser condenada com uma sanção que vai da esfera cível até a esfera criminal, deve haver previsão legal do ato, bem como o ato lesivo deve ser claramente delimitado. Além disso, devem ser comprovados seus reflexos e sua existência

O raciocínio desenvolvido para a formulação de um conceito de responsabilidade, no campo jurídico, justamente pela sua generalidade, não se restringe ao Direito Civil (e, portanto, à responsabilidade civil), aplicando-se, respeitadas as devidas peculiaridades, a todos os outros campos do Direito, como nas esferas penal, administrativa e tributária. (Stolze; Gagliano, 2017, p. 868-869)

Esclarece-se que tal possibilidade de responsabilização (cível e criminal) alcança também o direito eleitoral, que figura como ramo do direito que visa a proteção dos direitos eleitorais do cidadão. A conduta lesiva praticada neste contexto sofre os mesmos reflexos de responsabilização que as causadas nas esferas cíveis e criminais da vida cotidiana do indivíduo.

No concernente ao Direito Penal, é necessário verificar o Princípio da Legalidade, sendo este suporte para a existência de possível sanção penal, como assevera Luiz Régis Prado (2002, p. 111)

O direito Penal moderno se assenta em determinados princípios fundamentais, próprios do Estado de Direito democrático, entre os quais sobrepõe o da legalidade dos delitos e das penas, da reserva legal ou da intervenção legalizada, que, enunciado no art. 1º do CP, tem base constitucional igualmente expressa (art. 5º, XXXIX, CF). A sua dicção legal tem sentido amplo: não há crime (infração penal), nem pena ou medida de segurança (sanção penal) sem prévia lei (stricto sensu). Isso vale dizer: a criação dos tipos incriminadores e de suas respectivas consequências jurídicas está submetida à lei formal anterior (garantia formal). Compreende, ainda, a garantia substancial ou material que implica uma verdadeira predeterminação normativa (lex scripta lex praevia et lex certa). (itálico original)

Como forma de exemplificação a exposto acima, vale observar a doutrina de Maria Helena Diniz (2023, p. 145) que aduz:

A proteção da vida privada manifesta-se no art. 5º da Lei Maior como: liberdade de expressão, inviolabilidade de domicílio, de correspondência e comunicação telefônica; liberdade de locomoção e associação e de exercício do trabalho; limitação do comportamento apenas imposta legalmente; relativa proibição da publicidade dos atos processuais; direito ao acesso do banco de dados etc. E pode-se usar para sua defesa: mandado de injunção, habeas data, habeas corpus, mandado de segurança, cautelares inominadas e ação popular, apenas por via reflexa e ação de responsabilidade civil por dano moral e patrimonial. Repercute também no crime, visto que se pune: a inviolabilidade do domicílio e correspondência (CP, arts. 150, 151 e 152); a divulgação de segredo (CP, arts. 153 e 154); o atentado à liberdade de trabalho (CP, art.198) e a liberdade de associação (CP, art. 199).

Ao se observar o Direito Eleitoral, necessário observar que a propagação de notícias pela internet possui condições de popularização ou viralização¹⁶ de conteúdo em um caráter muito superior ao que existia em outros tempos. Tal condição é pressuposto para aplicabilidade das punições previstas na Lei nº 9.540/97 que serve como baliza regulatória do processo eleitoral brasileiro

Como forma de tentar coibir o uso de fake news durante as campanhas eleitorais, o Brasil teve importante avanço em 2021, quando o TSE editou a Resolução TSE nº 23.671/21. Essa resolução alterou o conteúdo da Resolução TSE nº 23.610/2019, incluindo o art. 9-A¹⁷ ao texto original, onde passou a estampar a proibição de veiculação de desinformações e fake news que possam causar impactos negativos à integridade do processo eleitoral, possibilitando ao Juiz Eleitoral, a pedido do Ministério, determinar a suspensão da divulgação do conteúdo considerado indevido ao pleito.

¹⁶ Viralização de conteúdo é o fenômeno pelo qual algum tipo de conteúdo digital rapidamente é espalhado de forma natural e voluntária por toda a rede. Hostmídia Blog, disponível em: <https://www.hostmidia.com.br/blog/viralizar-conteudo-na-internet/#:-:text=O%20que%20%C3%A9%20viraliza%C3%A7%C3%A3o%20de,volunt%C3%A1ria%20por%20toda%20a%20rede>.

¹⁷ TSE, Resolução nº 23.610/19, art. 9º-A. É vedada a divulgação ou compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização de votos, devendo o juízo eleitoral, a requerimento do Ministério Público, determinar a cessação do ilícito, sem prejuízo da apuração de responsabilidade penal, abuso de poder e uso indevido dos meios de comunicação.

Tal regulamentação foi posteriormente excluída com a edição da Resolução TSE nº 23.714/22. Contudo, não se pode deixar de analisar a proposta de solução encampada naquele momento histórico, o que evidencia a preocupação da Justiça Eleitoral com a tentativa de controle da propagação de desinformações e de fake news.

O tema voltou a ser regulamentado pelo TSE em 2024, com a edição da Resolução TSE nº 23.732/24, que incluiu os arts. 9-B a 9H ao texto da Resolução TSE nº 23.610/2019. Ese conjunto de artigos é essencial para a tentativa de controle de propagação de desinformação e de fake news no decorrer do pleito eleitoral brasileiro. Nestes artigos, é possível verificar a intenção do Poder Judiciário em impor a necessidade de exposição de que peças publicitárias desenvolvidas com o uso da inteligência artificial sejam claramente identificadas, não deixando ao eleitor margem de dúvida quanto ao conteúdo veiculado.

Dentre as inovações da Resolução TSE nº 23.732/24, destaca-se o conteúdo do art. 9-C¹⁸, que traz de forma clara a proibição da utilização, na propaganda eleitoral, de conteúdo que seja ou tenha conteúdo fabricado ou manipulado para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados, com potencial de causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral.

O §2^o¹⁹ do art. 9-C da Resolução TSE nº 23.732/24 aponta que o descumprimento do previsto no referido artigo impõe ao cometedor do ilícito a responsabilização por crime eleitoral nos termos no art. 323, §1^o²⁰ do Código Eleitoral. Essa situação evidencia a possibilidade de responsabilização criminal da pessoa que incorrer na difusão de desinformações e fake news com potencial de causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral.

¹⁸ TSE, Resolução nº 23.732/24, art. 9-C É vedada a utilização, na propaganda eleitoral, qualquer que seja sua forma ou modalidade, de conteúdo fabricado ou manipulado para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial para causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral.

¹⁹ Resolução TSE nº 23.732/24, art. 9-C, § 2º O descumprimento do previsto no caput e no § 1º deste artigo configura abuso do poder político e uso indevido dos meios de comunicação social, acarretando a cassação do registro ou do mandato, e impõe apuração das responsabilidades nos termos do § 1º do art. 323 do Código Eleitoral, sem prejuízo de aplicação de outras medidas cabíveis quanto à irregularidade da propaganda e à ilicitude do conteúdo

²⁰ Código Eleitoral, art. 323. Divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado: Pena - detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de 120 a 150 dias-multa. § 1º Nas mesmas penas incorre quem produz, oferece ou vende vídeo com conteúdo inverídico acerca de partidos ou candidatos.

Como forma de exemplificar o reflexo prático da possibilidade de responsabilização do agente propagador de desinformação ou fake news, busca-se o julgamento do RO-AIJE nº 0603975-98.6.16.0000 que cassou o diploma do deputado estadual Fernando Francischini, eleito pelo Estado do Paraná no pleito de 2018. Ao julgar o processo, o TSE ementou o julgamento:

RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2018. DEPUTADO ESTADUAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO E DE AUTORIDADE. ART. 22 DA LC 64/90. TRANSMISSÃO AO VIVO. REDE SOCIAL. DIA DO PLEITO. HORÁRIO DE VOTAÇÃO. FATOS NOTORIAMENTE INVERÍDICOS. SISTEMA ELETRÔNICO DE VOTAÇÃO. FRAUDES INEXISTENTES EM URNAS ELETRÔNICAS. AUDIÊNCIA DE MILHARES DE PESSOAS. MILHÕES DE COMPARTILHAMENTOS. PROMOÇÃO PESSOAL. IMUNIDADE PARLAMENTAR COMO ESCUDO PARA ATAQUES À DEMOCRACIA. IMPOSSIBILIDADE. GRAVIDADE. CASSAÇÃO DO DIPLOMA. INELEGIBILIDADE. PROVIMENTO. [...] 14.

No caso, constata-se sem nenhuma dificuldade que todas as declarações do recorrido durante sua live, envolvendo o sistema eletrônico de votação, são absolutamente inverídicas.[...] 22. Na linha do parecer ministerial, “a transmissão ao vivo de conteúdo em rede social, no dia da eleição, contendo divulgação de notícia falsa e ofensiva por parlamentar federal, em prol de seu partido e de candidato, configura abuso de poder de autoridade e uso indevido de meio de comunicação”, sendo grave a afronta à “legitimidade e normalidade do prélio eleitoral”. 23. Recurso ordinário provido para cassar o diploma do recorrido e declará-lo inelegível (art. 22, XIV, da LC 64/90), com imediata execução do aresto, independentemente de publicação, e recálculo dos quocientes eleitoral e partidário.

(Recurso Ordinário Eleitoral nº 060397598, Acórdão, Min. Luis Felipe Salomão, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 10/12/2021)

Assim, verifica-se a possibilidade de aplicação da responsabilidade civil e criminal para os fatos comprovados de produção, divulgação e propagação de fake news, sendo que essa possibilidade caminha ao encontro da proteção necessária aos direitos da personalidade da pessoa, neste caso tanto do cidadão (eleitor) quanto do candidato, que não poderá sofrer com a produção de notícias levianas em seu desfavor, ao passo que, também, não poderá produzir material similar em face a seu adversário político.

Conclusão

Inicialmente, deve-se concluir que os Direitos da Personalidade possuem proteção constitucional, uma vez que abrangem os direitos do ser humano, sendo um dos elementos formadores do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Desta forma, esses direitos têm previsão de proteção por toda a legislação pátria, uma vez que independe da área ou esfera de afetação destes.

No direito civil, pode-se observar a possibilidade de imposição de indenização a um direito lesado, isso por força da previsão dos arts. 189²¹ e 927²² do Código Civil, que possibilitam a indenização mesmo que o dano seja de cunho exclusivamente moral. Essa situação comprova a possibilidade de imposição de reparação de danos em caso de afronta cível aos direitos da personalidade.

Quanto ao direito penal, os danos ou afrontas aos direitos à personalidade também podem ser alcançados pela atuação do Poder Judiciário. Veja-se pela proteção da honra, imagem e ao nome do indivíduo, sendo esta proteção aplicada também no direito eleitoral, por meio da previsão dos crimes eleitorais.

Urge evidenciar que houve a protocolização de diversas ações nos períodos eleitorais (2018 a 2022), sendo que a grande maioria, após análise de seus conteúdos, teve julgamento desfavorável aos pleitos, uma vez que as condutas lá indicadas não afrontavam a jurisprudência corrente no TSE. Assim, não romperam o limite do

²¹ Código Civil, Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

²² Código Civil, Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

direito de manifestação conferido aos emissores de mensagens, já que estas encontravam-se nos limites constitucionais da liberdade de expressão e de pensamento, ressalvada a não utilização de fake news em seu conteúdo.

Não obstante o tratamento dado pela Justiça Eleitoral a estas situações, o cidadão que se sentir lesado por notícias falaciosas, tendenciosas ou retirada de contexto pode ingressar na busca de proteção de seus direitos na esfera cível e criminal, onde pode solicitar a retirada de circulação do conteúdo que entende ser inadequado, bem como pleitear a reparação indenizatória cabível à situação, cabendo-lhe provar os fatos alegados em sua pretensão.

Outro ponto de convergência acerca do tema em análise se deu com a edição da Lei nº 13.834/19 que incluiu na Lei nº 4.737/1965 o art. 326-A e seus parágrafos²³, que incluiu a denúncia caluniosa como um dos crimes eleitorais possíveis. Esse fato garantiu a responsabilização criminal ao agente que fizer uso de fake news contendo falsas acusações a candidatos a cargos políticos com a intenção de causar prejuízo a suas candidaturas.

Outro ponto de análise quanto à possibilidade de responsabilização ao propagador de desinformações ou de fake news se deu com a edição das Resoluções nº 23.610/19 e 23.732/24, que trouxeram ferramentas de regulamentação da propaganda eleitoral, horário eleitoral gratuito, a previsão de cooperação entre agências de verificação de fatos, a regulamentação de uso de material de propaganda eleitoral gerado ou alterado por meio da inteligência artificial. A última, em especial, prevê a proibição expressa do uso de conteúdo fabricado ou manipulado para a difusão de fatos inverídicos ou descontextualizados, além de atribuir responsabilidade aos provedores de internet quanto ao controle das informações veiculados em seus portais, entre outras previsões.

²³ Lei nº 13.834/19 que incluiu na Lei nº 4.737/1965 o art. Art. 326-A. Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, de investigação administrativa, de inquérito civil ou ação de improbidade administrativa, atribuindo a alguém a prática de crime ou ato infracional de que o sabe inocente, com finalidade eleitoral:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.

§ 1º A pena é aumentada de sexta parte, se o agente se serve do anonimato ou de nome suposto.

§ 2º A pena é diminuída de metade, se a imputação é de prática de contravenção.

§ 3º Incorrerá nas mesmas penas deste artigo quem, comprovadamente ciente da inocência do denunciado e com finalidade eleitoral, divulga ou propala, por qualquer meio ou forma, o ato ou fato que lhe foi falsamente atribuído.

As resoluções acima destacadas, em especial a Resolução TSE nº 23.610/19, trouxeram interpretações e aplicação de previsões no Código Eleitoral, Lei nº 4.737/1965, uma vez que criminalizam a prática da violência política realizada em face a candidatas ou detentoras de mandato, incorrendo em pena de um a quatro anos de reclusão, acrescido de multa. Há ainda previsão de criminalização dirigida a grupos que busquem a divulgação ou compartilhamento massivo de desinformações ou fake news em meio eletrônico, com intenção de causar prejuízo à honra e/ou a candidatura do político. Também prevê a punição da conduta de divulgação de desinformação ou fake news sobre candidatos que busquem interferir na formação de pensamento do eleitor.

Desta feita, conclui-se, por todo o exposto na presente pesquisa, que os direitos da personalidade são protegidos pela legislação eleitoral, uma vez que estes direitos são elementos fundamentais na formação de um Estado Democrático e de Direito, como vivemos hodiernamente. A previsão expressa do texto constitucional consagra que todo poder emana do povo, sendo este um marco da redemocratização vivida após a promulgação do texto constitucional de 1988.

Assim, o controle e combate às modalidades de propagação de desinformação ou de fake news serve como elemento constitutivo da valoração da dignidade da pessoa humana, bem como reforçam a seriedade necessária a todos os envolvidos no processo eleitoral, que pode ser maculado sob a justificativa falaciosa da proteção à liberdade de expressão. Afinal, o uso indiscriminado de desinformação ou de fake news mostrou-se uma ferramenta viral utilizada no processo eleitoral de campanha no mundo, não sendo diferente no Brasil, gerando um impacto negativo no processo eleitoral pátrio. Assim, a atuação da Justiça Eleitoral se mostra efetiva com ações que visam diminuir o impacto negativo desta prática, assegurando proteção aos direitos da personalidade dos eleitores. Essas medidas devem ser ampliadas para incluir ações de educação destinadas a toda população, expondo as bases legais, doutrinárias e jurisprudências existentes em nosso país, como forma de conscientização do eleitor quanto aos malefícios do uso desses artifícios.

Referências

- ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. Social media and Fake News in the 2016 election. *Journal of Economic Perspectives*, v.31, n.2, p. 211-236, 2017.
- ALVES, Tatiana. Agência Brasil. Fake News leva Maria da Penha a entrar em programa de proteção. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/direitos-humanos/audio/2024-06/fake-news-leva-maria-da-penha-entrar-em-programa-de-protacao>. Acesso em: 01 jun. 2024.
- BERNARDI, Ana Julia Bonzanini. Redes sociais, fake news e eleições: medidas para diminuir a desinformação nos pleitos eleitorais brasileiros. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2019.
- BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 24 mar. 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.551, de 18 de dezembro de 2017. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2017/resolucao-no-23-551-de-18-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 02 abr. 2024.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a propaganda eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 09 abr. 2024.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Eleitoral nº 060397598, Relator: Min. Luis Felipe Salomão, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 10/12/2021.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022. Dispõe sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-20-de-outubro-de-2022>. Acesso em: 12 mai. 2024.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. TSE aprova resolução para dar mais efetividade ao combate à desinformação no processo eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/tse-aprova-resolucao-para-dar-mais-efetividade-ao-combate-a-desinformacao-no-processo-eleitoral>. Acesso em: 15 abr. 2024.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Festival de desinformação que circulou nas eleições poderia se chamar “É Tudo Mentira”. Disponível em: <https://www.tre-sp.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Marco/festival-de-desinformacao-que-circulou-nas-eleicoes-poderia-se-chamar-201ce-tudo-mentira201d>. Acesso em: 12 abr. 2024.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024. Altera a Res.-TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, dispondo sobre a

- propaganda eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 12 abr. 2024.
- BUCCI**, Eugênio. Fake news x desinformação: entenda qual é a diferença entre os termos. Disponível em: <https://www.tre-go.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Agosto/fake-news-x-desinformacao-entenda-qual-e-a-diferenca-entre-os-terminos>. Acesso em: 01 jun. 2024.
- CANARIS**, Claus-Wilhelm. Direitos fundamentais e direito privado. Trad. Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Mota Pinto. Coimbra: Almedina, 2003.
- CASTRO**, Leandro Nunes De. Computação e Desinformação: Tecnologias de Detecção de Desinformação Online. In: RAIS, Diogo (Ed.). Fake News: Conexão entre a desinformação e o direito. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.
- CIFUENTES**, Santos. Derechos personalísimos. 2. ed. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1995.
- DINIZ**, Maria Helena. Curso de direito civil brasileiro, v. 1: teoria geral do direito civil. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.
- DONEDA**, Danilo. Os direitos da personalidade no novo Código Civil. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). A parte geral do novo Código Civil: estudos na perspectiva civil-constitucional. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2002.
- FALCÃO**, Márcio; **VIVAS**, Fernanda. TV Globo. TSE recebe mais de 500 alertas diários de fake news no segundo turno das eleições. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/10/20/tse-recebe-mais-de-500-alertas-diarios-de-fake-news-no-segundo-turno-das-eleicoes.ghtml>. Acesso em: 10 abr. 2024.
- FRANÇA**. A la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Governo da França. Paris, 14 dez. 2022. Disponível em: <https://www.elysee.fr/la-presidence/la-declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen>. Acesso em: 03 mar. 2024.
- GAGLIANO**, Pablo Stolze; **PAMPLONA-FILHO**, Rodolfo. Manual de Direito Civil. 17. Vol. Único. São Paulo: Saraiva, 2017.
- GOGLIANO**, Daisy. Direitos privados da personalidade. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.
- HOSTMÍDIA BLOG**. Como viralizar conteúdo na Internet?. Disponível em: <https://www.hostmidia.com.br/blog/viralizar-conteudo-na-internet/#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20viraliza%C3%A7%C3%A3o%20de,volunt%C3%A1ria%20por%20toda%20a%20rede>. Acesso em: 01 mai. 2024.
- KANT**, Immanuel. Fundamentação da metafísica dos costumes. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.
- LUCAS-SCHLOETTER**, Agnès. Droit moral et droits de la personnalité – étude de droit comparé français et allemand. Aix-en-Provence: Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2002. t. I, p. 30.

- MARMELSTEIN**, George. Curso de Direitos Fundamentais. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- MENDES**, Gilmar Ferreira. Direito Fundamentais e Controle de Constitucionalidade. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- RUEDIGER**, Marco. Bots e o Direito Eleitoral Brasileiro. Rio de Janeiro. FGV DAP, 2018. Disponível em: chrome- <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/217a5f9b-384f-4803-a77d-721188b65c45/content>. Acesso em 30 mai. 2024.
- SILVA**, Lucas Gonçalves da; **SANTOS**, Elaine Celina Afra. O aumento das “Fake News” durante a propaganda eleitoral e sua possível influência no resultado do leito. Revista Brasileira de Direito e Garantias Fundamentais, v. 5, n. 1, p. 1- 19, 2019.
- SOUZA**, Carlos Affonso; **TEFFÉ**, Chiara Antonia Spadaccini De. Fake News e eleições: identificando e combatendo a desordem informacional. In: **ABBOUD**, Georges; **JR**, Nelson Nery; **RICARDO**, Campos (Eds.). Fake news e Regulação. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.
- TARTUCE**, Flávio. Direito Civil: Lei de Introdução e Parte Geral. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

Transparência e democracia: a linguagem simples como ferramenta no direito eleitoral e contra fake news

Joseane Aparecida Corrêa¹, Jackson Eduardo Roesler², Thyciane Romagna Galdino de Jesus³, Yna Barbosa Honda e Sousa⁴

Resumo

O artigo discute a aplicação da Linguagem Simples em comunicações oficiais, especialmente no contexto do Poder Judiciário Eleitoral Brasileiro, como uma estratégia para combater notícias falsas, as chamadas fake news, e fortalecer a democracia. A Linguagem Simples facilita a compreensão do público ao recomendar que a informação seja organizada a partir do que é mais importante para o entendimento do público-alvo, com o uso de frases curtas e na ordem direta, palavras comuns e precisas, traduzindo jargões e termos técnicos, além de recursos visuais e auditivos (PLAIN, 2011; PLAIN, 2024). O texto sugere técnicas para tornar a informação mais acessível e destaca a importância de testar e revisar o conteúdo com o público-alvo (PLAIN, 2011; PLAIN, 2024). A adoção dessa abordagem pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e por profissionais que atuam com o Direito Eleitoral visa garantir que as informações eleitorais sejam compreensíveis para as pessoas, promovendo a transparência e a confiança no processo eleitoral (CNJ, 2023; Fischer, 2024; PLAIN, 2011; PLAIN, 2024).

Palavras-chave: Linguagem Simples; Fake News; Poder Judiciário; Eleições; Comunicação

Abstract

The article discusses the application of Simple Language in official communications,

¹ Tribunal de Contas de Santa Catarina. Mestra em Direito.

² Centro Universitário UniDomBosco Acadêmico do 5º período do curso de Direito.

³ Universidade Cesumar - UNICESUMAR, Campus Maringá-PR. Acadêmica do Curso de Direito. ORCID: 0009-0000-8666-6636

⁴ Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Mestre em Governança e Sustentabilidade. ORCID: 0000-0001-8601-77833 - Doutorando em Ciências Jurídicas pela UniCesumar; Mestre em Ciências Jurídicas pela UniCesumar; Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Maringá; Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá, História pela Universidade de Franca e Direito pela Universidade Cesumar - UniCesumar, Maringá-PR; e-mail: prof.welingtonjorge@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4561467918248070>, Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9684-7844>

especially in the context of the Brazilian Electoral Judiciary, as a strategy to combat false news, so-called fake news, and strengthen democracy. Simple Language facilitates public understanding by recommending that information be organized based on what is most important for understanding the target audience, using short sentences in direct order, common and precise words, translating jargon and terms technical resources, in addition to visual and auditory resources (PLAIN, 2011; PLAIN, 2024). The text suggests techniques to make information more accessible and highlights the importance of testing and reviewing content with the target audience (PLAIN, 2011; PLAIN, 2024). The adoption of this approach by the Superior Electoral Court (TSE) and by professionals who work with Electoral Law aims to ensure that electoral information is understandable to people, promoting transparency and trust in the electoral process (CNJ, 2023; Fischer, 2024; PLAIN, 2011; PLAIN, 2024).

Keywords: Electoral Law; Fake News; Personality Rights; Civil responsibility; Electoral process.

Introdução

O presente artigo aborda o uso da Linguagem Simples para melhorar as comunicações da Justiça Eleitoral com a sociedade.

O primeiro tópico apresenta o conceito de “juridiquês” e as consequências dessa linguagem complexa no acesso à justiça pela população. A linguagem técnica e rebuscada dificulta a compreensão das informações jurídicas, afastando cidadãos e cidadãs dos serviços oferecidos pela Justiça Eleitoral e comprometendo o exercício de direitos e deveres.

O segundo tópico aborda a Linguagem Simples como ferramenta para promover a inclusão e o acesso à justiça. São detalhadas as diretrizes técnicas para sua aplicação, como a escolha de palavras simples e usuais, a preferência por frases curtas e diretas, e a organização das informações de forma clara e objetiva. Essas práticas facilitam a compreensão dos textos jurídicos e tornam a comunicação mais eficiente.

O terceiro tópico analisa a relevância da Linguagem Simples no contexto do Direito Eleitoral. A clareza na comunicação é fundamental para combater a disseminação de fake news e fortalecer a participação democrática. Textos claros e diretos ajudam a informar corretamente o eleitorado, permitindo que tomem decisões conscientes e bem fundamentadas.

Por fim, o quarto tópico investiga os impactos das notícias falsas na democracia e no Estado de Direito. A desinformação prejudica a confiança nas instituições e compromete a integridade do processo eleitoral. A Linguagem Simples é uma estratégia eficaz apontada pela doutrina especializada para enfrentar esse desafio, pois facilita a verificação das informações e reduz a probabilidade de mal-entendidos.

Dessa forma, o artigo procura demonstrar como a adoção de uma linguagem acessível e de fácil compreensão pode contribuir para o acesso à justiça e fortalecer a democracia por meio de uma atuação do Poder Judiciário Eleitoral Brasileiro comprometida com o entendimento.

Implantar a Linguagem Simples é um passo fundamental para garantir que cidadãos e cidadãs possam exercer plenamente seus direitos e participar ativamente da vida democrática.

1 O cerceamento dos direitos fundamentais em razão da linguagem utilizada nos textos jurídicos

Juridiquês é o nome que se dá à linguagem adotada por muitos profissionais que atuam no sistema jurídico, caracterizada pelo uso de frases longas, na ordem indireta, de jargões, expressões técnicas, em latim ou língua estrangeira, sem tradução, o que dificulta o entendimento da população leiga, com alfabetismo incompleto, sem letramento digital e até da parcela escolarizada (Inaf, 2024; INEP; MEC, 2020).

Segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 75% da população brasileira considera que a linguagem dos processos é difícil. Além disso, 50% não procuram a Justiça porque consideram o processo complicado (CNJ, 2023).

Muitas pessoas deixam de procurar a Justiça ou outras formas de resolver conflitos em virtude dessa linguagem complicada do mundo jurídico, físico ou digital (Assessoria de Comunicação Institucional, 2021).

Para Heloísa Fischer (2024, p. 6):

A oferta de serviços públicos digitais (e-serviços) avança no Brasil, mas a população tem dificuldade para se engajar. Uma queixa comum é achar o contato com o governo pela internet complicado.

Os obstáculos para interagir com o governo eletrônico vêm sendo discutidos sem confrontar o papel do burocratês, o estilo textual do setor público. [O estudo concluiu que as] informações em sites e aplicativos são confusas e difíceis de entender, textos não se preocupam em facilitar a vida dos usuários, que preferem buscar informações em sites independentes.

O problema decorre de uma escrita descolada das necessidades do público-alvo. Aqueles que dominam o conteúdo jurídico se expressam pressupondo que estão falando apenas para juristas e não consideram as necessidades das pessoas de outras áreas do conhecimento, bem como daqueles sem um bom nível de letramento ou com algum tipo de dificuldade (INEP; MEC, 2020, CNJ, 2023).

Na Justiça Eleitoral, como em todo o Poder Judiciário, há casos em que as pessoas não conhecem ou não procuram os serviços oferecidos porque não entendem a linguagem e não sabem como agir.

1.1 A linguagem simples como ferramenta de acesso à justiça

Em 1940, surgiu um movimento que defendia uso de uma Linguagem Simples para garantir o direito das pessoas entenderem as comunicações oficiais, aproximando o Estado das necessidades reais da população (Plain, 2024).

Hoje, mais de 50 países, incluindo o Brasil, usam a Linguagem Simples no setor público. Isso ajuda a tornar documentos, leis e políticas públicas mais fáceis de entender.

Heloisa Fischer (2018) destaca que a Linguagem Simples é um conjunto de práticas que tornam os textos mais fáceis de ler e entender. Isso evita a exclusão social causada pela linguagem difícil dos textos jurídicos.

A Federação Internacional de Linguagem Clara (2024) define que “uma comunicação está em Linguagem Simples quando seu texto, estrutura e design forem tão claros que o público-alvo possa facilmente encontrar o que precisa, compreender o que encontra e usar essa informação”.

O uso técnico da Linguagem Simples também é importante para tornar a justiça mais acessível às pessoas, visto que o juridiquês,

como reconhece o CNJ (2023), dificulta o acesso à justiça e também prejudica o próprio serviço público.

Um exemplo disso é que 71,24% da magistratura federal e 71,60% da estadual apontam a redação prolixa como o maior problema nas petições atuais (Azevedo, 2021; Azevedo, 2022).

Diversas normas brasileiras garantem o direito de entender: Lei de Acesso à Informação, Lei do Governo Digital, Lei Geral da Pessoa com Deficiência. Leis do município de São Paulo e do Estado do Ceará e do Mato Grosso, já criaram políticas de Linguagem Simples.

Destacam-se o Código de Defesa de Usuários e Usuárias de Serviços Públicos (art. 5º, inciso XIV, da Lei 13.460/17) que a Administração Pública deve oferecer serviços públicos por meio de uma linguagem simples e compreensível (Brasil, 2024).

1.2 Diretrizes da linguagem simples

O texto escrito em uma Linguagem Simples permite a transmissão de informações objetivas, claras e inclusivas. Para tanto, há uma variedade de técnicas para que os textos sejam mais fáceis de ler, ouvir e de entender.

O primeiro passo é investigar qual o tipo de documento e as necessidades e dificuldades que o público-alvo pode ter para entender a mensagem e agir. Por isso, escreva pensando no público-alvo e lhe dê as condições para agir (PLAIN, 2011; PLAIN, 2024).

O segundo passo é aplicar as diretrizes de escrita em Linguagem Simples. Por exemplo, a escolha de palavras simples e usuais, a preferência por frases diretas e curtas, a organização e a formatação do texto (PLAIN, 2011; PLAIN, 2024).

Quanto à escolha de palavras, recomenda-se evitar jargões jurídicos, traduzir palavras estrangeiras e técnicas. Recomenda-se escolher palavras que sejam usadas no dia-a-dia do público-alvo e use verbos de ação direta (PLAIN, 2011; PLAIN, 2024).

Em relação à estrutura das frases, orienta-se escrever frases curtas, pois frases muito longas dificultam a compreensão da informação e exigem um maior custo de processamento mental. Recomenda-se usar voz ativa e a ordem direta - sujeito, verbo e predicado (PLAIN, 2011; PLAIN, 2024).

Para hierarquizar a informação recomenda-se usar títulos e subtítulos. Indica-se utilizar marcadores de tópicos para destacar e separar informações dentro de um parágrafo. Recomenda-se usar elementos visuais como imagens, tabelas e gráficos para direcionar o olhar (PLAIN, 2011; PLAIN, 2024).

O terceiro passo é testar o resultado com o público-alvo por meio de entrevistas, observação e/ou questionários. O objetivo é verificar se a linguagem utilizada de fato cumpriu o seu objetivo e, também, mapear as dificuldades de quem vai ler o texto, no intuito de elaborar um texto que contenha todas as informações necessárias (PLAIN, 2011; PLAIN, 2024).

O quarto passo é revisar o texto a partir das impressões do público-alvo para incorporar as sugestões e fazer os ajustes necessários.

E o último passo é revisar novamente o texto, com atenção à ortografia, gramática, pontuação, conteúdo, organização das informações e apresentação do texto (PLAIN, 2011; PLAIN, 2024).

Destaca-se, abaixo, exemplo de tradução de um texto do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2024a) em Linguagem Simples, sobre como tirar o título e quais documentos são necessários:

Para tirar o título devo comparecer ao cartório eleitoral?

No caso das pessoas que vão tirar o título de eleitor pela primeira vez, é obrigatório o comparecimento ao cartório eleitoral para realizar a coleta da biometria.

Quais os documentos que devo levar ao cartório?

Na unidade da Justiça Eleitoral, um ou mais dos seguintes documentos de identificação (preferencialmente, com foto) devem ser apresentados: carteira de identidade (RG) ou certidão de nascimento, ou certidão de casamento. A pessoa que vai tirar o título de eleitor deve ainda apresentar o comprovante de residência.

No caso de transferência de domicílio eleitoral, a pessoa deve portar documento oficial com foto e o comprovante de residência ou de vínculo com o município no qual deseja votar.

Mas, preliminarmente, o que devo fazer?

Não deixe de entrar em contato com o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do estado ou com a unidade da Justiça Eleitoral mais próxima da sua residência para conferir os horários de atendimento, a necessidade de agendamento prévio e, a depender do serviço eleitoral solicitado, a possibilidade de exigência de documentos adicionais.

A mensagem pode ser reescrita com o uso da Linguagem Simples, da seguinte forma:

Para tirar o título de eleitor devo comparecer ao cartório eleitoral?

Sim, no primeiro título você precisa registrar as impressões digitais (biometria), por isso deve comparecer pessoalmente ao cartório eleitoral.

Quais documentos devo levar ao cartório eleitoral para tirar o título de eleitor?

- Carteira de identidade (RG);
- Certidão de nascimento ou certidão de casamento; e
- Comprovante de residência.

Para mudar o local onde você vota apresente:

- Documento oficial com foto e
- Comprovante de residência ou de vínculo com o município no qual deseja votar (domicílio eleitoral).

Antes de ir pessoalmente ao cartório?

Entre em contato com o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do seu Estado ou com a unidade da Justiça Eleitoral mais próxima da sua residência para conferir:

- Horário de atendimento;
- Se há necessidade de agendamento prévio; e
- Se precisa apresentar documentos adicionais.

Aqui, simplificou-se o texto para exemplificar, pensando-se em uma notícia sobre as decisões. O ideal, no caso concreto, seria validar com especialistas e testar com o público-alvo.

Após a discussão das barreiras impostas pelo “juridiquês”, será analisada a relevância da Linguagem Simples no contexto do Direito Eleitoral. O próximo tópico examina como a comunicação clara pode fortalecer a participação democrática.

2 A importância da linguagem simples no direito eleitoral

A palavra “comunicação” vem de “tornar comum” (Houaiss, 2001). Comunicar de forma correta e clara é um dos grandes desafios da sociedade atual.

É necessário considerar necessidades específicas e características dos grupos receptores das mensagens, tais como escolaridade, idade, gênero e região territorial. Tais elementos podem influenciar a forma como o público-alvo entende a mensagem (PLAIN, 2011; PLAIN, 2024).

Giovanna Hemerly e Nicholas Preto (2023) relacionam alguns fatos que impactam no entendimento das pessoas:

- As taxas de analfabetismo funcional no Brasil são maiores nas zonas rurais e nos locais mais pobres (PNE).
- Analfabetos funcionais sabem ler e escrever, mas não conseguem entender textos simples ou fazer contas básicas (Inaf).
- A pandemia de Covid-19 aumentou o abandono escolar.
- A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) mostra que, em 2021, 171% mais crianças deixaram a escola em comparação a 2019.

O principal objetivo da Linguagem Simples é garantir que a pessoa saiba como agir diante de uma ordem, recomendação ou orientação do poder público (Plain Language Network, 2024). O uso de uma linguagem que facilite o entendimento é condição para o exercício consciente da cidadania.

Por outro lado, o uso do juridiquês nas decisões da justiça eleitoral pode dificultar a compreensão de muitas pessoas (CNJ, 2023).

O processo eleitoral impacta diretamente na prestação de serviços públicos nas áreas como saúde, educação, segurança e saneamento, afetando a vida de pessoas de todas as classes sociais (Maurício; Pita, 2024).

A comunicação em Linguagem Simples pode facilitar a compreensão das propostas políticas apresentadas durante as campanhas eleitorais. Eleitoras e eleitores precisam entender qual é a plataforma de todas as candidaturas.

De acordo com Hemerly e Pretto (2023), os temas sensíveis à sociedade podem ser apresentados ao eleitorado de forma direta e clara, buscando uma aproximação das propostas de candidatos às necessidades reais da comunidade.

Seguem alguns exemplos de decisões e possibilidades de reescrita em Linguagem Simples.

Decisão 1 - Texto Original:

“[...] Captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/97). Abuso do poder econômico (art. 22, inciso XIV, da LC nº 64/90) [...] 2. A absolvição do réu, por falta de provas, da imputação de crime de corrupção eleitoral (art. 299 do CE), nos autos de ação penal, por si só, não tem o condão de afastar a condenação por captação ilícita de sufrágio e abuso do poder econômico em sede de ação de investigação judicial eleitoral, pois a jurisprudência desta Corte consolidou-se no sentido da incomunicabilidade das esferas criminal e civil-eleitoral. Precedentes. [...]”. (Ac. de 9.8.2016 nos ED-REspe nº 82911, rel. Min. Admar Gonzaga)

Decisão 1 - Linguagem Simples:

Um réu absolvido em uma ação penal do crime de corrupção eleitoral por falta de provas, pode ser condenado por compra de votos e abuso do poder econômico em uma investigação judicial eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral tem entendido de forma frequente que a falta de provas na esfera criminal, não impede a condenação comprovada na esfera civil-eleitoral. [...]”. (Ac. de 9.8.2016 nos ED-REspe nº 82911, rel. Min. Admar Gonzaga)

Decisão 2 - Texto Original:

“[...] Representação. Candidato eleito ao cargo de vereador. Captação ilícita de sufrágio. Art. 41-A da lei n. 9.504/1997. Presença dos elementos. [...] 1. Constitui captação de sufrágio, prevista no art. 41-A da Lei nº 9.504/1997, ‘o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública,

desde o registro da candidatura até o dia da eleição'. 2. O oferecimento de transporte gratuito para eleitor ao local de votação pela contrapartida do voto configura o ilícito de captação ilícita de sufrágio, nos termos da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. [...]". (Ac. de 28.4.2023 no AgR-AREspE nº 060034377, rel. Min. Cármen Lúcia)

Decisão 2 - Linguagem Simples:

A compra de voto acontece desde o registro da candidatura até o dia da eleição quando o candidato: doa, oferece, promete ou entrega ao eleitor ou eleitora qualquer bem ou vantagem pessoal, emprego ou função pública, em troca do voto. Oferecer transporte gratuito para o local de votação é uma vantagem pessoal que caracteriza compra de voto, segundo o Tribunal Superior Eleitoral. [...]". (Ac. de 28.4.2023 no AgR-AREspE nº 060034377, rel. Min. Cármen Lúcia)

Silva Júnior (2023) enfatiza que entender claramente os procedimentos eleitorais e as propostas dos candidatos ajuda o eleitorado a participar ativamente e tomar decisões informadas.

A Linguagem Simples promove o engajamento da cidadania, facilitando a discussão política e aumentando a transparência e a confiança nas instituições (Fischer, 2018).

Compreendida a importância para o Direito Eleitoral de uma comunicação transparente e inclusiva, o próximo tópico abordará especificamente os desafios relacionados às fake news, no contexto democrático.

3 Impactos das fake news na democracia e no estado de direito

As fake news são um fenômeno sintomático da era digital. Elas representam uma ameaça ao Estado Democrático de Direito (Napolitano, 2024; Curi Junior, 2024). A proposta deste artigo é investigar a relação entre a linguagem complexa em documentos oficiais e a disseminação de desinformação. Pergunta-se como a implementação de linguagem mais acessível em comunicações oficiais pode reduzir as fake news e fortalecer a democracia no contexto do Poder Judiciário Eleitoral Brasileiro.

A discussão aborda as causas da proliferação de fake news, como a manipulação eleitoral, barreiras linguísticas e a velocidade de propagação nas redes sociais. Argumenta-se que promover a linguagem simples pode ser uma estratégia eficaz para combater a desinformação, facilitando a compreensão e o engajamento crítico do público.

Fake news podem distorcer percepções sobre candidatos e partidos, comprometendo a confiança no processo eleitoral e resultando em contestações e acusações de fraude, como as que questionam a segurança das urnas eletrônicas (Maurício; Pita, 2024).

A Linguagem Simples pode ser uma ferramenta valiosa no enfrentamento às fake news (CNJ, 2023; Fischer, 2018; PLAIN, 2011; PLAIN, 2024). Ao aplicar um discurso direto, compreensível e acessível, é possível transmitir informações de maneira mais transparente e eficaz, reduzindo a probabilidade de mal-entendidos e distorções (Fischer, 2018; e PLAIN, 2011; PLAIN, 2024).

Informações claras e bem estruturadas são mais fáceis de serem verificadas. Isso permite que leitores e fact-checkers (verificadores de fatos) confirmem a veracidade das informações mais rapidamente (PLAIN, 2011; PLAIN, 2024).

Em ambientes oficiais ou governamentais, o uso da Linguagem Simples promove a transparência ao facilitar a compreensão de processos e regulamentos pelo público, ajudando a reduzir os efeitos negativos das fake news nas decisões (Fischer, 2018).

Pode-se acompanhar nos últimos anos a propagação de fake news nas redes sociais. Alguns estudiosos têm investigado se, e, caso positivo, como, tal crescimento influencia na crise do Estado Democrático de Direito (Napolitano, 2024; Curi Junior, 2024).

Napolitano (2024) e Curi Junior (2024) pontuam que “A definição de fake news é complexa e envolve a fabricação de discursos ou notícias factuais, a distorção deliberada de fatos e dados, e a difusão com intenção de causar dano, ressaltando a importância da intencionalidade no processo.”

O Brasil já tem possui arcabouço legal para combater fake news, inclusive em períodos eleitorais (Maurício; Pita, 2024):

- Código Eleitoral (Artigo 323): Prevê prisão de dois meses a um ano ou multa para quem divulgar informações falsas durante a propaganda eleitoral.
- Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997):

- Artigo 57-H: Prevê multas para quem fizer propaganda eleitoral na internet e atribuir a autoria a terceiros.
- Artigo 57-D, §3º: Prevê prisão para quem contratar pessoas com o objetivo de ofender ou prejudicar a imagem de candidatos e candidatas, partidos ou coligações.

Fake news incluem distorções da realidade, interpretações seletivas e manipulativas dos fatos. Elas são usadas para influenciar a opinião pública, fortalecer certas narrativas e desacreditar adversários políticos (Maurício; Pita, 2024).

Maurício e Pita (2024) destacam que a falta de aplicação das leis não significa falta de previsão legal. O Código Penal brasileiro já possui dispositivos que podem ser usados contra várias formas de fake news, mesmo fora do contexto eleitoral:

- Calúnia (Artigo 138): Imputação falsa de fato definido como crime.
- Difamação (Artigo 139): Imputação de fato ofensivo à reputação.
- Injúria (Artigo 140): Ofensa à dignidade ou ao decoro.
- Estelionato (Artigo 171): Obtenção de vantagem ilícita mediante fraude.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) regulamentou a propaganda eleitoral para enfrentar a disseminação de fake news, preservar o Estado Democrático de Direito e a democracia. A Resolução nº 23.610/2019, atualizada para as Eleições municipais de 2024 (Resolução nº 23.732/2024) contém medidas concretas para enfrentar a desinformação, especialmente em contextos eleitorais.

Além de regulamentar normativamente o tema, a Justiça Eleitoral prioriza o combate à desinformação em ações colaborativas com a sociedade. O Programa de Enfrentamento à Desinformação reúne mais de 70 instituições, incluindo partidos políticos e entidades públicas e privadas, para mitigar os impactos negativos da desinformação na democracia (Justiça Eleitoral, 2024).

Desde 12 de março de 2024, o TSE conta com o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (CIEDDE), que possui como principais funções (Justiça Eleitoral, 2024):

1. Promoção da Cooperação: Facilitar a cooperação entre a Justiça Eleitoral, órgãos públicos e entidades privadas, especialmente plataformas de redes sociais e serviços de mensagens instantâneas, para garantir o cumprimento da Resolução nº 23.610/2019 durante o período eleitoral.

2. Comunicação em Tempo Real: Estabelecer uma rede de comunicação em tempo real com os 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) para tornar o combate a conteúdos falsos e à utilização irregular da Inteligência Artificial mais efetivo nas Eleições Municipais de 2024.

3. Campanhas Publicitárias e Sugestões Normativas: Organizar campanhas publicitárias de educação contra desinformação, discursos de ódio e antidemocráticos, e em defesa da democracia e da Justiça Eleitoral. Além disso, sugerir aos órgãos competentes as alterações normativas necessárias para o fortalecimento da Justiça Eleitoral e para o enfrentamento da desinformação.

Destaca-se que a complexidade da linguagem usada nos meios de comunicação e documentos oficiais contribui para a disseminação de desinformação (Silva Junior, 2023).

Em consulta ao website Fato ou Boato, verifica-se que as desinformações sobre Urnas eletrônicas estão no centro das discussões. A página elenca as 10 fake news mais disseminadas sobre as urnas eletrônicas e textos simples de esclarecimento, como por exemplo (Justiça Eleitoral, 2024):

Fake News - A urna eletrônica não é segura

Informação - A Justiça Eleitoral utiliza o que há de mais moderno em termos de segurança da informação. A urna tem mais de 30 barreiras digitais a serem vencidas para se conseguir efetuar qualquer alteração. Esses mecanismos são postos à prova durante os Testes Públicos de Segurança (TPS). Durante as cinco edições do teste, os sistemas sempre se mostraram seguros e foram aprimorados com ajuda da comunidade técnica.

Para Silva Junior (2023), implementar a Linguagem Simples em comunicações oficiais e mídias sociais pode reduzir a disseminação de fake news e fortalecer a democracia.

A questão se agrava com o uso de linguagem complexa nos meios de comunicação e documentos oficiais. Quanto mais difícil

a compreensão do público geral, em relação às informações que circulam, sobretudo em redes sociais, mais fácil a propagação de desinformação.

Em dezembro de 2023, Luís Roberto Barroso, ao tomar posse como presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), elegeu a Linguagem Simples como eixo principal de sua gestão. O objetivo é tornar as decisões judiciais mais acessíveis e compreensíveis para a população. Essa iniciativa busca facilitar o entendimento das comunicações do STF, promovendo maior transparência, inclusão e confiança no Judiciário.

A estratégia inclui a simplificação do vocabulário, evitando termos técnicos e jargões, e a estruturação clara das informações com frases curtas e objetivas. Também se utiliza de recursos visuais como diagramas e tabelas. Além disso, são realizados testes com o público-alvo para garantir que a linguagem utilizada seja realmente compreensível (STF, 2023).

Em seu discurso de posse como presidente do Tribunal Superior Eleitoral (biênio 2024-2026), a Ministra Cármen Lúcia destacou a importância da democracia e a necessidade de eleições seguras e transparentes. Ela alertou sobre os perigos das mentiras e da desinformação nas redes sociais, que ameaçam a integridade das democracias. A Ministra enfatizou a importância da verdade e da integridade no processo eleitoral, afirmando que a mentira será combatida rigorosamente e que o medo não tem lugar na Justiça. Cármen Lúcia ressaltou a necessidade de eleições tranquilas, seguras e transparentes (TSE, 2024b).

A Ministra reafirmou o compromisso da Justiça Eleitoral com a transparência e a segurança das eleições, destacando a importância da confiança mútua entre eleitores e a Justiça Eleitoral. Ela criticou a disseminação de mentiras digitais, que buscam destruir liberdades e contaminar a confiança nas instituições democráticas (TSE, 2024b).

Verifica-se, portanto, que tanto a doutrina especializada em Linguagem Simples (Fischer, 2018; PLAIN, 2011; PLAIN, 2024), quanto em Direito Eleitoral (Napolitano, 2024; Curi Junior, 2024; Silva Junior, 2023), quanto representantes do Poder Judiciário Eleitoral (TSE, 2024a; TSE, 2024b), apontam para a adoção da Linguagem Simples, aliada ao fortalecimento da educação e à

conscientização do público, é fundamental para combater a disseminação de fake news.

4 Conclusão

Ao longo deste artigo, ficou evidenciada a importância da adoção da Linguagem Simples na produção de textos jurídicos, especialmente no âmbito da Justiça Eleitoral. A complexidade da linguagem jurídica, conhecida como “juridiquês”, tem se configurado como um obstáculo ao acesso à justiça pela população, uma vez que dificulta a compreensão dos conteúdos e processos.

A Linguagem Simples, por sua vez, apresenta-se como uma ferramenta essencial para promover a inclusão social e facilitar o acesso à justiça. Suas diretrizes técnicas, como a escolha de palavras simples, a preferência por frases diretas e curtas e a organização clara do texto, permitem a transmissão de informações de forma objetiva e acessível, sem dar espaços para dúvidas ou distorções.

No contexto do Direito Eleitoral, a Linguagem Simples demonstra seu potencial para combater a disseminação de fake news e fortalecer a participação democrática. Ao tornar as informações sobre o processo eleitoral mais compreensíveis, a Linguagem Simples contribui para que os cidadãos tenham acesso a informações precisas e confiáveis, exercendo seu direito ao voto de forma consciente.

Por isso, o uso técnico da Linguagem Simples pode facilitar o entendimento dos conteúdos jurídicos no exercício da cidadania. Recomenda-se a inclusão da Linguagem Simples nas grades curriculares, para melhorar a educação da população, desde o ensino fundamental até o ensino superior, especialmente, nos cursos de Direito.

A adoção da Linguagem Simples no âmbito da Justiça Eleitoral representa uma estratégia fundamental para a efetivação do acesso à justiça e para o fortalecimento da democracia no Brasil. Essa iniciativa deve ser priorizada por profissionais do Direito, gestores públicos e instituições responsáveis pela organização e fiscalização do processo eleitoral, de modo a garantir que a linguagem utilizada seja acessível e compreensível a todas as pessoas.

Referências

- ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL. Glossário com linguagem simples facilita a compreensão das informações processuais. Tribunal de Justiça de Rondônia, 2021. Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/noticias/item/15561-glossario-com-linguagem-simples-facilita-a-compreensao-das-informacoes-processuais>. Acesso em: 23 maio 2024.
- AZEVEDO, Bernardo de. Elementos visuais em petições na visão da magistratura estadual. VisuLaw, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/vi/visulaw-pesquisa.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2024.
- AZEVEDO, Bernardo de. Elementos visuais em petições na visão da magistratura federal. VisuLaw, 2022. Disponível em: <https://bernardodeazevedo.com/wp-content/uploads/2022/10/pesquisa-visulaw-2021.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2024.
- BRASIL. LEI Nº 13.460, DE 26 DE JUNHO DE 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 07 jun. 2024.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Pesquisa sobre Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro. CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/04/relatorio-pesquisa-percepcao-e-avaliacao-do-pjb.pdf>. Acesso em: 30 maio 2024.
- CURI JUNIOR, A.; ALFAYA, N. M. V. da S. O impacto das fake news nas eleições presidenciais de 2018 e 2022: prejuízos para a democracia e a sociedade. Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania, v. 8, n. 1, e079, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.48159/revistadoiccv8n1.e079>. Acesso em: 04 jun. 2024.
- FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE LINGUAGEM CLARA. O que é linguagem clara?. Disponível em: <https://plainlanguagenetwork.org/plain-language/o-que-e-linguagem-clara/>. Acesso em: 12 jun. 2024.
- FISCHER, Heloisa. Clareza em textos de e-gov, uma questão de cidadania. Rio de Janeiro: Com Clareza, 2018.
- FISCHER, Heloisa. Impactos da linguagem simples na compreensibilidade da informação em governo eletrônico: o caso de um benefício do INSS. Rio de Janeiro, 2021. 263p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Artes e Design, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/53277/53277.PDF>. Acesso em: 12 jun. 2024.
- HEMERLY, Giovanna; PRETTO, Nicholas. A alfabetização e o analfabetismo funcional no Brasil. Nexo Políticas Públicas, 2023. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/dados/2023/05/19/a-alfabetiza%ca7%ca3o-e-o-analfabetismo-funcional-no-brasil>. Acesso em: 07 jul. 2023.

- HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP); MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). *Relatório Brasil no Pisa 2018*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_examenes_da_educacao_basica/relatorio_brasil_no_pisa_2018.pdf. Acesso em: 12 jun. 2024.
- JUSTIÇA ELEITORAL. *Fato ou Boato*. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/>. Acesso em: 15 jun. 2024.
- MAURICIO, Eduardo; PITA, Lucas. Brasil já possui legislação robusta para combater as fake news. Consultor Jurídico, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-04/brasil-ja-possui-legislacao-robusta-para-combater-as-fake-news/#:~:text=As%20not%C3%ADcias%20falsas%20podem%20ter,investimentos%20financeiros%20at%C3%A9%20processos%20eleitorais.&text=No%20%C3%BAltimo%20dia%20de,%E2%80%9Ccomunica%C3%A7%C3%A3o%20enganosa%20em%20massa%E2%80%9D>. Acesso em: 06 jun. 2024.
- NAPOLITANO, C. J.; STROPPA, T. Eleições brasileiras de 2018: reações estatais para o combate à desinformação. *Observatório de la Economía Latinoamericana*, v. 22, n. 1, p. 16–39, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/oelv22n1-002>. Acesso em: 04 jun. 2024.
- PLAIN LANGUAGE ACTION AND INFORMATION NETWORK (PLAIN). *Federal Plain Language Guidelines: Improving Communications*. Plain Language.gov, 2011. Disponível em: <https://www.plainlanguage.gov/media/FederalPLGuidelines.pdf>. Acesso em: 3 maio 2024.
- PLAIN, A. I. What is plain language?, 2024. Disponível em: <https://plainlanguage.network.org/plain-language/what-is-plain-language/>. Acesso em: 3 maio 2024.
- SILVA JUNIOR, J. A. da. Fake news e crise imunológica do Estado Democrático de Direito: um vírus entre o sistema político, jurídico e os meios de comunicação de massa. *Revista Vertentes do Direito*, Palmas, v. 10, n. 1, p. 110-137, 2023. DOI: Disponível em: <https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2023.v10n1.p110-137>. Acesso em: 04 jun. 2024.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Presidente do STF, Luís Roberto Barroso, implementa política de linguagem simples*. Portal STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=521404&cori=1>. Acesso em: 05 jun. 2024.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). *Precisa ir ao cartório eleitoral? Confira os documentos que você deve levar*. Tribunal Superior Eleitoral, 2024a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Abril/>

precisa-ir-ao-cartorio- eleitoral-confira-os-documentos-que-voce-deve-levar. Acesso em: 14 jun. 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). “O medo não tem assento em alguma casa de Justiça”, diz Cármen Lúcia ao tomar posse como presidente do TSE. Tribunal Superior Eleitoral, 2024b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Junho/201co-medo-nao-tem-assento-em-alguma-casa-de-justica201d-diz-carmen-lucia-ao-tomar-posse-como-presidente-do-tse>. Acesso em: 04 jun. 2024.

