

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

Paraná Eleitoral

revista brasileira de
direito eleitoral e
ciência política

v.13 n. 1 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



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.1. (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

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

Coordenadora Executiva da EJE/PR:

Bacharel Domicio Prates Ribeiro Filho

Direção Geral:

Solange Maria Vieira

Editores:

Editor Geral: Desembargador Anderson Ricardo Fogaça – Direito

(EJE/PR, UFPR)

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, Unisino)

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: a partir de imagem de Dionisio Del Santo coleção particular

Editoração eletrônica: Maria Aparecida dos Santos | MPM Editora



Diagramação: Izabela Pereira de Paula

Revisão: Helena Duarte

Tiragem desta edição: 60 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 participação política eleitoral nas eleições de 2016 a 2022	01-15	<i>Romer Mottinha Santos, Ana Paula Lopes Ferreira, Doacir Gonçalves de Quadros</i>
Crítérios para caracterização do ilícito da fraude à cota de gênero: breve ensaio comparativo da jurisprudência do TSE	16-37	<i>David Roldan Vilasboas Lama</i>
O caso Trump – Comparação com o direito eleitoral brasileiro	38-68	<i>Olivia Raposo da Silva Telles</i>
Representação, povos indígenas e o sistema eleitoral brasileiro	69-88	<i>Iasmin Nascimento Gonçalves</i>
Inelegibilidade reflexa por parentesco: o atual entendimento do TSE	89-121	<i>Leticia Sauhtier Portela, Luiz Gustavo de Andrade</i>
Autorregulação de conteúdos eleitorais: aspectos legais, riscos e desafios de implementação	122-157	<i>Rodrigo Gurgel Fernandes, Raquel Cavalcanti Ramos</i>
Comentários sobre a Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura - AIRC	158-185	<i>Anderson Ricardo Fogaça, Gustavo Swain Kfourri</i>
Novas tecnologias à disposição do eleitor e a cultura digital nas pequenas jurisdições eleitorais	186-216	<i>Kênia Isonilda Pinheiro e Eleutério</i>
Um novo sistema eleitoral proporcional com base na democracia partidária pós materialista e no pluralismo político	217-246	<i>Ana Paula Viana Barmann</i>
Os paradoxos da democracia ideológica à luz do pensamento de Espinosa e a infocracia de Byung-Chul Han	247-258	<i>José Laurindo de Souza Netto</i>

EDITORIAL

A edição de abril da Revista Paraná Eleitoral, revista brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política, traz um conjunto de textos riquíssimos, que proporcionam profícuos debates no cenário eleitoral e jurídico, com profundidade teórica, e instigando reflexões e a possibilidades novas pesquisas.

As temáticas abordadas nesta edição passam pela discussão quanto à participação política, com um recorte no período de 2016 a 2022, proposto pelos autores Romer Mottinha, Ana Paula Lopes Ferreira e Doarcir Gonçalves de Quadros na produção A participação política eleitoral nas eleições de 2016 a 2022.

Outra importante temática é a inelegibilidade reflexa por parentesco: o atual entendimento do TSE, trazido à luz de estudos constitucionais, na produção de Leticia Sauthier Portela e Luiz Gustavo de Andrade.

Atual e necessário, passando pelos contextos sociais e culturais, encontramos o artigo de Kênia Isonilda Pinheiro Eleutério, que discute as Novas Tecnologias à disposição do eleitor e a cultura digital nas pequenas jurisdições eleitorais.

Ainda na esfera das atualidades, e que perpassam diferentes olhares sobre a sociedade contemporânea, destacam-se os estudos de José Laurindo de Souza Netto, que aborda Os paradoxos da democracia ideológica, e também o trabalho de Iasmim Nascimento Gonçalves, que propõem pensar sobre Representação, povos indígenas e o sistema eleitoral.

Outro artigo atual e traz elementos da política internacional é de autoria de Olivia Raposo da Silva Teles, intitulado O caso Trump - Comparação com o direito eleitoral brasileiro, que tece considerações sobre a existência da Justiça Eleitoral e da Lei da Ficha Limpa no Brasil, compreendendo-as como conquistas que devem ser valorizadas pelo povo brasileiro.

Na perspectiva de discutir as nuances do processo eleitoral e do direito eleitoral, têm especial relevância o artigo Comentários sobre a Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura - AIRC, de autoria de Anderson Ricardo Fogaça e Gustavo Swain Kfoury.

Ainda nesta perspectiva, emergem as produções de Ana Paula Vianna Barmann Um novo sistema eleitoral proporcional com base na democracia partidária pós materialista e no pluralismo político, e Autorregulação de conteúdo eleitorais: aspectos legais, riscos e desafios de implementação, de autoria de Rodrigo Gurgel Fernandes e Raquel Cavalcanti Ramos.

Em síntese, ótimas reflexões e possibilidades para ampliar as discussões e conhecimentos sobre as temáticas.

Uma excelente leitura e estudos!

Curitiba, abril de 2024.

Mary Natsue Ogawa
Editora-Chefe

A participação política eleitoral nas eleições de 2016 a 2022

Romer Mottinha Santos, Ana Paula Lopes Ferreira, Doacir Gonçalves de Quadros

Resumo

Este artigo oferece uma análise preliminar sobre a participação política nas eleições de 2016, 2018, 2020 e 2022. A partir de estatísticas eleitorais, buscamos identificar qual foi o perfil e o número de participantes nos pleitos eleitorais, considerando os registros de candidaturas, filiação partidária e o trabalho de mesários. Entre os períodos eleitorais de 2016 a 2022 pesquisas de opinião mostraram o aumento da desconfiança da população sobre a lisura do funcionamento do sistema político e eleitoral devido a uma série de escândalos políticos de poder e financeiro envolvendo partidos, políticos e governantes. Segundo a literatura especializada sobre o impacto do escândalo político no comportamento do cidadão, quanto maior a incidência e divulgação de escândalos políticos, maior é a desconfiança política e a apatia do eleitor (Thompson, 2002; Power; Jamison, 2005). Ao averiguar neste artigo a participação política e eleitoral entre as eleições 2016 a 2022, testa-se aqui a hipótese de que quanto maior a sensação de desconfiança do eleitor, há uma queda na participação política eleitoral, mensurada em torno dos registros de candidaturas, de filiações partidárias e de mesários. Usamos dados coletados no repositório online do Tribunal Superior Eleitoral e manuseados de acordo com método quantitativo, descritivo e comparativo. A conclusão é de que mesmo em um contexto político e eleitoral instável e conturbado, como o período entre as eleições de 2016 a 2022, houve um aumento na participação política eleitoral.

Palavras-chaves: Eleições; participação política; desconfiança política; candidaturas; funções eleitorais

Sobre os autores

1- Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Pesquisador do grupo Estudos Políticos e Internacionais do Centro Universitário Internacional - UNINTER e membro da Associação Brasileira de Ciência Política .

2- Doutora em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul

3- Doutor em Sociologia (UFPR). Professor de Ciência Política e do Programa de Mestrado Acadêmico em Direito/Uninter. Coordenador do Grupo de Pesquisa Pesquisas em Comunicação Política, Mídia e Eleições (Uninter, Curitiba, Brasil).

Abstract

This article offers a preliminary analysis of political participation in the 2016, 2018, 2020 and 2022 elections. Based on electoral statistics, we sought to identify the profile and number of participants in the elections, taking into account the registration of candidates, party affiliation and the work of poll workers. Between the 2016 and 2022 electoral periods, opinion polls showed an increase in the population's distrust of the fairness of the political and electoral system due to a series of political power and financial scandals involving parties, politicians and government officials. According to the specialized literature on the impact of political scandal on citizen behavior, the greater the incidence and publicity of political scandals, the greater the political distrust and voter apathy (Thompson, 2002; Power; Jamison, 2005). This article investigates political and electoral participation between the 2016 and 2022 elections, testing the hypothesis that the greater the feeling of distrust among voters, the lower the electoral political participation, measured in terms of registrations of candidates, party affiliations and poll workers. We used data collected from the Superior Electoral Court's online repository and handled it according to a quantitative, descriptive and comparative method. The conclusion is that even in an unstable and troubled political and electoral context, such as the period between the 2016 and 2022 elections, there has been an increase in the number of candidates.

Keywords: Elections; political participation; political distrust; applications; electoral functions.

Introdução

Este estudo apresenta uma análise preliminar sobre uma coleta de dados sobre as eleições de 2016 a 2022. A reflexão neste artigo mostra alguns traços da participação política eleitoral no que concerne aos registros de candidaturas, de filiados, de mesários e comparecimento e abstenção nas referidas eleições.

O cenário político brasileiro entre o período das eleições de 2016 a 2022 se mostrou conturbado, com uma série de escândalos políticos, como o afastamento de presidente e a prisão de ex-presidente por corrupção. Todavia, é possível observar a proliferação do discurso político extremista, a propagação de *fake news* e a desinformação nas redes sociais da internet. Em 2018, o candidato à presidência Jair Bolsonaro foi alvo de um atentado, a partir deste episódio ocorreram protestos nas ruas contra os três poderes e a pandemia de COVID-19 que testou a satisfação da população sobre o desempenho dos governos.

A literatura mostra que o fraco desempenho do governo, a divulgação de escândalos políticos e o uso estratégico das instituições pelos governantes podem corroborar para o crescimento da desconfiança popular frente ao sistema político e eleitoral. Assim, reforçando a necessidade de se efetuar novos estudos exploratórios sobre esse assunto (Power; Jamison, 2005).

Portanto, neste artigo o propósito é questionar como se apresentou a participação política eleitoral entre as eleições 2016 a 2022 em um contexto de desconfiança política. Esta reflexão volta-se para estudo sobre o comportamento político e suas subjetividades, bem como, a conexão entre indivíduo e estrutura política (Ferreira, 2019). A hipótese é que, quanto maior a sensação de desconfiança da população junto ao sistema político e eleitoral, especialmente aos partidos e representantes eleitos, maior é a participação política. Essa participação política foi mensurada a partir dos registros de candidaturas, filiações partidárias e do trabalho voluntário ou convocado pela justiça eleitoral durante as eleições. Para atingir o objetivo proposto neste artigo, é utilizada a metodologia da pesquisa bibliográfica acerca da literatura que versa sobre a cultura política, comportamento político e eleitoral. Também colhemos dados junto ao repositório online do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e manuseados de acordo com método quantitativo, descritivo e comparativo.

Para alcançar nosso objetivo e testar a hipótese de pesquisa, estruturamos o artigo da seguinte forma: na primeira sessão, ressaltamos a literatura especializada sobre participação política e as teorias de cultura política e elites políticas. Na segunda sessão, explicamos a metodologia, seguida da terceira sessão, onde apresentamos os dados obtidos e a análise dos mesmos. Por fim, apresentamos as conclusões e resultados da análise.

Cultura política e participação política e eleitoral

A perspectiva teórica da cultura política defende uma abordagem que possa ser usada para analisar e orientar pesquisas sobre crenças, valores e identidades de grupos sociais diversos, contribuindo para a explicação do comportamento político dos indivíduos (Rennó, 1998; Putnan, 1996; Inglehart, 2002).

Nos estudos sobre Cultura Política, os pesquisadores indicam que as instituições brasileiras, de um modo geral, e o Congresso Nacional brasileiro em particular, têm se caracterizado pela ausência de confiança entre os brasileiros (Baquero, 1994; Baquero *et al.*, 2018). Segundo Almond e Verba (1989) a estrutura e a cultura influenciam-se mutuamente, ou seja, os valores afetam as escolhas de instituições (como a sua estrutura) e o funcionamento destas, moldam a cultura política, orientando para a sua continuidade ou mudança. Segundo Berstein (1998), a cultura política não deve ser vista de forma isolada, mas sim, em conjunto com outros aspectos da realidade como econômico, político e social, no qual os indivíduos estão inseridos.

Para Baquero (2008; 2013), na América Latina, em especial no Brasil, há uma enorme desconfiança nas instituições democráticas, resultante da história e da instabilidade política com alternância entre períodos democráticos e autoritários. Essa desconfiança em relação à política levou ao questionamento sobre a democracia no Brasil, seu sistema representativo e suas respectivas instâncias de poder. Em especial buscamos compreender a relação entre a desconfiança e a participação política no Brasil.

Segundo Moisés (1995):

[...]a adesão dos indivíduos a atitudes, opiniões e comportamentos deve ser explicada em si, [...] e isto remete para o fenômeno da formação de interesses, identidades e concepções sobre as relações da sociedade com a política: interesses econômicos e sociais de indivíduos e grupos; identidades nacionais, sexuais, sociais, religiosas ou partidárias; e, finalmente, concepções sobre o papel do poder público, das relações entre o Estado e a sociedade, dos grupos sociais e dos atores políticos entre si – todas essas dimensões implicam em valores e orientações intersubjetivas que, no final das contas, afetam o comportamento e influenciam a tomada de decisões relativas à formação de instituições políticas. (Moisés, 1995, p. 93-4).

É possível notar diversos elementos que contribuem para a formação de uma cultura política nos indivíduos, não há um único fator explicativo.

Almond e Verba (1989) propuseram uma tipologia para classificar a cultura política em três tipos, a fim de identificar sua origem e

suas transformações. A primeira é a súdita, caracterizada por uma estrutura autoritária e centralizada. A segunda é a paroquial, com uma estrutura de valores tradicionais e descentralizada, em que os indivíduos estão limitados à esfera particular. E, por fim, o terceiro tipo que é a participativa, na qual o indivíduo tem completa inclusão na política.

Para Almond e Verba (1989), a cultura cívica é uma mistura dos três tipos, que abrange os princípios e as leis do regime, além das dinâmicas de envolvimento e participação política. Esta depende do valor que os indivíduos dão às instituições democráticas (Silva; Ribeiro, 2016), exigindo que acreditem nos valores e méritos dessas instituições, rejeitando as demais alternativas políticas (Dahl, 1997). Segundo Gimenes (2014), elites políticas são importantes para a transmissão de valores, pois estão em posição de destaque e podem não somente elaborar, mas também difundir elementos da cultura política de um grupo ou nação. A construção desses valores ocorre ao longo da vida das pessoas, tanto no ambiente familiar e escolar quanto na vida adulta e nas instituições nas quais estão inseridas, permitindo que os indivíduos abandonem suas antigas crenças ou incorporem novas (Gimenes, 2014). Desse modo, são esses valores adquiridos ao longo da vida que vão direcionar a participação política de cada um.

No âmbito da participação política, a participação eleitoral é fundamental para entender a dinâmica da democracia representativa. As taxas de participação contribuem para legitimar os representantes eleitos e determinar quem possui voz nas instâncias representativas. A mobilização dos eleitores para participar da decisão nas urnas é interpretada como um sinal de vitalidade democrática (Speck; Peixoto, 2022, p. 1).

As eleições legislativas locais no Brasil mobilizam mais eleitores do que as estaduais e nacionais. A caracterização das eleições locais como eleições de segunda ordem, veiculada na literatura internacional, não se aplica ao caso do Brasil (Speck; Peixoto, 2022, p. 24). A análise das taxas de participação eleitoral nas eleições para diferentes cargos em todos os âmbitos federativos durante as últimas duas décadas no Brasil revelou que, contrariamente à maioria dos países, as eleições locais no Brasil mobilizam mais eleitores do que as eleições estaduais ou nacionais.

Essa observação contesta os dados levantados por Moisés (1995) que afirmava haver uma maior mobilização política no Brasil durante as eleições presidenciais. Uma explicação para isso pode ser o fato de o autor identificar essa mobilização política nas eleições seguintes ao processo de redemocratização, no início dos anos 1990. Porém, em 2016, o cenário político era diferente do descrito por Moisés (1995), pois ocorreu o impeachment da Presidente Dilma Rousseff. Além disso, a Operação Lava-Jato, em andamento desde 2014, ganhava cada vez mais destaque na mídia brasileira. Nas eleições de 2018 e 2022, houve uma polarização política em todo país. Em 2020, o Brasil já estava lidando com a pandemia da Covid-19. Para além da tragédia que vitimou milhares de brasileiros, a pandemia impactou diretamente a realização das eleições municipais. As datas reservadas ao primeiro e segundo turnos das eleições tiveram que ser adiadas como medida para conter o avanço da pandemia. Neste contexto, uma das perguntas que permeia a dinâmica das eleições é justamente saber se a pandemia da Covid-19 teria sido uma das responsáveis pelo aumento observado da abstenção eleitoral nas eleições municipais de 2020 (Cervi; Borba, 2022, p. 615).

Com base na literatura revisitada compreendemos que a participação política está diretamente ligada à confiança nas instituições e no sistema político como um todo. A participação eleitoral é fundamental para o funcionamento político brasileiro, pois é ela que legitima os governos e as mudanças propostas pelos mesmos.

Em períodos de desconfiança popular decorrentes da divulgação de escândalos políticos, há a probabilidade do aumento do declínio da participação política eleitoral e o aumento da apatia política (Thompson, 2002). É o que mostra o levantamento “A cara da democracia” que indica um recuo na confiança da população brasileira nos partidos políticos e no Congresso Nacional entre 2018 e 2022. Essa sensação de desconfiança em relação à política impacta a participação política eleitoral entre 2016 a 2022, especialmente no número de registros de candidaturas lançadas nos pleitos, filiações partidárias e no trabalho voluntário ou convocado pela Justiça Eleitoral durante as eleições? Para responder a essa questão, na seção a seguir, manuseamos dados coletados no repositório online do Tribunal Superior Eleitoral, tratados de acordo com métodos quantitativos, descritivos e comparativos.

Um dos princípios constitucionais do Estado brasileiro segundo a Constituição de 1988, é a sua organização em torno do Estado Democrático de Direito. Esta configuração estatal implica que o poder de decidir sobre os assuntos públicos pertence ao povo, cabendo ao governo reconhecer e proteger este e outros direitos fundamentais do cidadão. Amiúde, nas democracias, a participação do povo se faz de modo direto ou indireto, sendo a participação política a efetivação deste direito de participar atribuído ao cidadão. Aqui a participação política será dimensionada a partir das categorias denominadas candidaturas, filiações partidárias e serviços de mesários. Pode-se atribuir que as atividades de mesários e filiados partidários se colocam como uma participação política que denota “o viver para a política”, enquanto que as candidaturas eleitorais que compõem a representação política se referem a uma participação política no sentido “do viver da política”, conforme aludido por Weber (2008 p. 64-5). Por fim, a representação política é uma temática que vem sendo pesquisada no Brasil por estudiosos para verificar padrões, discrepâncias e tendências da participação política no país. Trabalhos sobre as candidaturas políticas e gênero (Miguel; Biroli, 2010; Bolognesi, 2012) e sobre filiação partidária (Speck *et al.*, 2015; Cervi *et al.*, 2021) vêm sendo desenvolvidos por estudiosos da ciência política. Todavia, pesquisas sobre mesários eleitorais são escassas em publicações científicas no Brasil (Vervloet; Palassi, 2008; 2011). A função de mesário eleitoral pode ocorrer por convocação ou por adesão voluntária do cidadão em prestar serviços eleitorais durante as eleições. Quando voluntária, presume-se que a colaboração é consciente e espontânea. No geral atribui-se que o trabalho de mesário é participação política no exercício de cidadania, contribuindo com a lisura do processo eleitoral democrático.

Metodologia

Um dos princípios constitucionais do estado brasileiro, segundo a Constituição de 1988, é a sua organização em torno do Estado Democrático de Direito. Esta configuração estatal implica que o poder de decidir sobre os assuntos públicos pertence ao povo, cabendo ao governo reconhecer e proteger este e outros direitos fundamentais do cidadão. Amiúde, nas

democracias, a participação do povo ocorre de modo direto ou indireto, sendo a participação política a efetivação deste direito de participar atribuído ao cidadão.

Aqui, a participação política será avaliada a partir das categorias denominadas candidaturas, filiações partidárias e serviços de mesários. Pode-se observar que as atividades de mesários e filiados partidários representam uma participação política que denota “o viver para a política”, enquanto as candidaturas eleitorais, que compõem a representação política se referem a uma participação política no sentido “do viver da política”, conforme aludido por Weber (2008 p. 64-5). Por fim, a representação política é uma temática que vem sendo pesquisada no Brasil por estudiosos para verificar padrões, discrepâncias e tendências da participação política no país. Trabalhos sobre as candidaturas políticas e gênero (Miguel; Biroli, 2010; Bolognesi, 2012) e sobre filiação partidária (Speck *et al.*, 2015; Cervi *et al.*, 2021) vêm sendo desenvolvidos por estudiosos da ciência política. Todavia, pesquisas sobre mesários eleitorais são escassas em publicações científicas no Brasil (Vervloet; Palassi, 2008; 2011).

A função de mesário eleitoral pode ser por convocação ou por adesão voluntária do cidadão em prestar serviços eleitorais durante as eleições. Quando voluntário, presume-se que a colaboração é consciente e espontânea. No geral, atribui-se que o trabalho de mesário é participação política no exercício de cidadania contribuindo com a lisura do processo eleitoral democrático.

Para desenvolver este estudo tecemos alguns questionamentos: i) Em um contexto de desconfiança popular ocasionada por escândalos políticos, observa-se uma tendência de queda na participação política, refletida no número de registros de candidaturas, de filiações partidárias e de serviços de mesário; ii) como se apresenta a composição por gênero nestes segmentos. Para alcançar o objetivo deste estudo, a metodologia utilizada é a pesquisa quantitativa de estatística descritiva, que se preocupa com a coleta, descrição e apresentação de dados observados, sem tirar conclusões mais genéricas e não se ocupando de valores amostrais (Cervi, 2017, p. 38).

Foram coletadas as seguintes categorias no repositório do TSE e por cruzamento de variáveis: a) candidaturas registradas

por gênero no TSE; b) filiados partidários por gênero em partidos registrados no TSE; c) mesários eleitorais voluntários e convocados; d) mesários eleitorais por gênero; e) número de eleitores com comparecimento e abstenção. Essas categorias são apresentadas em percentuais estatísticos para testarmos nossa hipótese de pesquisa de que a falta de confiança na política, devido ao contexto político no país, e as barreiras políticas para as mulheres reduzem a participação eleitoral e de gênero.

Resultados e Discussão

Se a participação política da população brasileira como um todo é baixa, a participação feminina na política brasileira é ainda mais defasada. Por exemplo, entre 1945 e 2010, a representação feminina na Câmara era de somente 3,7% dos deputados federais eleitos (Ferreira, 2014). No Brasil, a inserção das mulheres nos cargos políticos eletivos têm sido um desafio desde a redemocratização, seja pelas barreiras impostas às mulheres para participação política ou pelas fraudes às cotas de gênero. As cotas de gênero de 30% para candidaturas apresentam constantemente uma margem no limite da legislação. O percentual de candidaturas por gênero nas eleições conforme o Quadro 1:

Quadro 1 - CANDIDATURA POR GÊNERO (2016, 2018, 2020 E 2022)

Candidaturas	Candidatos	Homens	%	Mulheres	%
2016	496.977	338.436	68,10%	158.449	31,88%
2018	29.153	19.880	68,19%	9.204	31,57%
2020	557.678	370.378	66,41%	187.022	33,54%
2022	29.262	19.345	66,11%	9.891	33,80%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2023).

O quadro acima mostra que, comparativamente às eleições de 2016 (496.977) e 2020 (557.678), houve um aumento no número total de candidaturas. O mesmo é identificado entre as eleições 2018 (29.153) e 2022 (29.262). O mesmo comportamento identifica-se na distribuição entre homens e mulheres. Distintamente ao

observado nas candidaturas, as filiações partidárias mostram uma queda no número de filiações entre as eleições. Porém, no quesito gênero, as filiações partidárias apresentam um menor desequilíbrio em participação das mulheres em comparação aos homens.

Quadro 2 - FILIAÇÕES PARTIDÁRIAS POR GÊNERO (2016, 2018, 2020 E 2022)

Eleição	Filiação no Brasil	Homens	%	Mulheres	%
2016	16.527.342	9.170.148	55,49%	7.298.945	44,17%
2018	15.964.894	8.898.865	55,74%	7.024.202	44,00%
2020	16.485.879	9.009.137	54,65%	7.469.682	45,31%
2022	15.826.134	8.541.927	53,97%	7.278.039	45,99%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2023).

No Quadro 2 pode-se observar que o percentual de filiados por gênero nos anos eleitorais selecionados foi na margem de 55% de homens e 45% de mulheres. Ou seja, a variação de filiados foi estável e sem alterações significativas. Quanto aos mesários, os voluntários em 2016 e 2018 tiveram uma baixa procura (20%), enquanto que em 2020 e 2022 praticamente dobraram em percentual de indicações (acima de 40%), conforme o Quadro 3.

Quadro 3 - MESÁRIOS VOLUNTÁRIOS E CONVOCADOS (2016, 2018, 2020 E 2022)

Eleição	Convocadas e convocados	Voluntárias e voluntários	%	Não voluntárias e não voluntários	%
2016	1.762.569	360.540	22,46%	1.402.029	79,54%
2018	1.892.660	432.598	22,86%	1.460.062	77,14%
2020	1.587.804	679.556	42,80%	908.248	57,20%
2022	1.886.378	892.034	47,29%	994.344	52,71%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2023).

É relevante destacar que o TSE tem investido em uma ampla publicidade para campanha de mesários voluntários, despertando interesse de parte do eleitorado. Embora a atividade não seja remunerada, a Justiça Eleitoral garante dias de folga em dobro para os dias de trabalho eleitoral.

Quadro 4 - MESÁRIOS POR GÊNERO (2016, 2018, 2020 E 2022)

Eleição	Mesário homem	%	Mesário mulher	%
2016	607.116	34,44%	1.155.190	65,54%
2018	636.143	33,61%	1.256.377	66,38%
2020	533.081	33,57%	1.054.702	66,43%
2022	598.372	31,72%	1.287.977	68,28%

Fonte: Tribunal Superior Eleitora (2023).

Por fim, o resultado desta coleta apresentou uma discrepância na participação política de homens e mulheres no Brasil. Conforme o Quadro 4, a participação de mesários homens é baixa e vem reduzindo progressivamente, enquanto que a participação das mulheres em 2016 foi de 65%, aumentando para 68% na eleição de 2022. Uma questão que se apresentou nesta pesquisa é que a participação via filiação partidária não apresentou aumento das mulheres no período investigado, diferentemente dos registros de candidatura e do trabalho de mesário. Todavia;

“[...] existe um aspecto da vida política que a situação das mulheres no país hoje não permite sua dedicação ao mundo competitivo. O fenômeno da dupla jornada parece ser um anteparo muito razoável a ser ultrapassado. Deste modo, tanto na vida intra-partidária quanto na estrutura social podemos observar que as mulheres são excluídas.” (Bolognesi, 2012, p. 122).

De acordo com os estudos sobre filiações partidárias, o vínculo entre os partidos políticos e o eleitorado brasileiro é fraco. As pesquisas eleitorais indicam que os partidos políticos têm um papel periférico no imaginário político. Poucas semanas após o pleito, somente uma pequena fração dos votantes se lembra em qual partido votou na última eleição (Speck *et al.*, 2015, p. 125). No entanto, aproximadamente um em cada dez eleitores está oficialmente filiado a algum partido político. Na comparação internacional com países da Europa, o Brasil figura entre as democracias com as maiores taxas de filiação (Speck *et al.*, 2015; Cervi *et al.*, 2021). A percentagem de eleitores filiados a partidos políticos sobre o número de eleitores aumentou entre

2002 e 2018 (Cervi *et al.*, 2021, p. 496). E neste período, o aumento de filiação partidária no Brasil tem sido nas eleições municipais em relação às eleições gerais. No entanto, as variáveis de gênero por filiação partidária ainda não foram exploradas em pesquisas acadêmicas no país.

Em relação ao comparecimento e abstenção de eleitores nos últimos quatro pleitos, a maior ausência de eleitores ocorreu em 2020, com 23,15%, sendo a primeira eleição com as restrições da pandemia de Covid-19. No entanto, nos pleitos de 2018 e 2022 as abstenções já estavam em 20%. Conforme os dados do Quadro 5 a seguir.

Quadro 5 - COMPARECIMENTO E ABSTENÇÃO (2016, 2018, 2020 E 2022)

Eleição	Comparecimento	%	Abstenção	%
2016	118.755.509	82,42%	25.333.403	17,58%
2018	117.366.956	79,68%	29.939.319	20,32%
2020	113.676.954	76,85%	34.241.529	23,15%
2022	123.714.906	79,07%	32.739.105	20,93%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2023).

É importante ressaltar que a diferença entre abstenção e eleitores faltosos. No último levantamento do TSE, em 2019, constavam 2.645.785 eleitores faltosos com os títulos eleitorais cancelados ou a regularizar (55% masculino e 45% feminino). Eleitores com abstenção são aqueles que estavam regulares para votar, mas não compareceram no pleito.

Quadro 6 - COMPARECIMENTO E ABSTENÇÃO POR GÊNERO (2016, 2018, 2020 E 2022)

Eleição	Comparecimento				Abstenção			
	Homem	%	Mulher	%	Homem	%	Mulher	%
2016	56.217.100	81,75	62.473.602	83,05	12.550.534	18,25	12.752.454	16,95
2018	55.254.914	79,05	62.075.590	80,26	14.648.063	20,95	15.264.307	19,74
2020	53.781.709	76,58	59.878.512	77,11	16.446.748	23,42	17.771.057	22,89
2022	57.766.157	78,02	65.932.392	80,04	16.277.908	21,98	16.440.772	19,96

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2023).

Conforme indicado pelo Quadro 6, a diferença de percentual de homens e mulheres que compareceram ou se abstiveram de votar nas quatro últimas eleições é baixa, não havendo uma diferença significativa. Assim, podemos concluir que a variável gênero não explica o comparecimento nas urnas. Todavia, nas eleições selecionadas, os percentuais de comparecimento de mulheres são sempre maiores do que os dos homens.

Considerações Finais

Entre 2016 a 2022 o cenário político-eleitoral brasileiro apresentou uma série de escândalos políticos, o que impactou, segundo os institutos de pesquisa, em um aumento da desconfiança popular sobre as eleições e os governantes.

Testamos aqui a hipótese de que quanto maior uma sensação de desconfiança da população junto ao sistema político e eleitoral, especialmente aos partidos e aos representantes eleitos, tende a ocorrer uma queda na participação política eleitoral. Nesta pesquisa, essa participação foi mensurada por meio dos registros de candidaturas, filiações partidárias e trabalho voluntário ou convocado junto à justiça eleitoral. A hipótese não se comprovou, exceto quanto ao número de registros de filiação partidária. No período pesquisado, houve um aumento no número de registros de candidaturas e de mesários. Os dados coletados, quando analisados a partir do critério gênero, mostram que a participação política eleitoral foi predominantemente masculina nos segmentos de registros de candidaturas e filiações partidárias. Porém, entre os mesários, a participação feminina é significativa.

É importante fazer o derradeiro destaque de que no campo de estudos da ciência política há um avanço significativo, tanto qualitativo quanto quantitativo, de pesquisas sobre os assuntos de candidaturas eleitorais, comparecimento e abstenção eleitoral, filiação partidária e a participação política de gênero. A inserção da variável dos mesários eleitorais, como proposto aqui nesta reflexão, visa chamar a atenção para o desenvolvimento de pesquisas futuras que incluam a atividade de mesários em suas reflexões, considerando-a uma atividade de participação política eleitoral. Dessa forma, isso pode trazer novas bases de dados e novas reflexões.

Referências

- ALMOND, G.; VERBA, S. (1989). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: **Princeton University Press**.
- ALMOND, G. (1980). The intelectual history of the civic culture. In: ALMOND, G.; VERBA, S. (Eds.) **The civic culture revisited**. Boston: Little, Brown and Company.
- BAQUERO, M. (1994). Os desafios na construção de uma cultura política democrática na América Latina: estado e partidos políticos. In: BAQUERO, M. (Org.). **Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas**. Porto Alegre: UFRGS.
- BAQUERO, M. (2008). “Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil”. **Opinião Pública**, 14 (2), 380-413. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-6276200800020000510> .
- BAQUERO, M. (2013). **Qual a democracia para a América Latina?** Capital social e empoderamento são a resposta? Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- BAQUERO, M.; RANINCHESKI, S.; CASTRO, H. C. O. (2018). A formação política do Brasil e o processo de democracia inercial. **REVISTA DEBATES**, v. 12, p. 87-106.
- BOLOGNESI, B. (2012). A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política** 1 (2). Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/institucional/revista-parana-eleitoral/revistas-e-livros/revista-parana-eleitoral-2>
- BERNSTEIN, S. A cultura política. (1998). In: RIOUX, J. & SIRINELLI, J. (org.). **Para uma história cultural**. Lisboa: Estampa, p. 349-363
- CERVI, E. U. (2017). **Manual de métodos quantitativos para iniciantes em Ciência Política**. Volume 1, 1ed – Curitiba: CPOP-UFPR.
- CERVI, E. U.; TERRON, S.; SOARES, G. A. D. (2021). Filiação partidária: uma importante variável esquecida no Brasil. **Opinião Pública**, v. 26, p. 494-521. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912020263494>
- CERVI, E. U.; BORBA, F. (2022). Quem se abstém no Brasil? Competição local e efeito da Covid-19 na participação do eleitor no primeiro turno da eleição municipal de 2020. **Revista Sociedade e Estado**, v. 37, p. 599-619.
- DAHL, R. A. (1997). *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- FERREIRA, A. P. L. (2019). **O perfil dos senadores brasileiros na Primeira República (1889-1930) e os seus posicionamentos sobre a questão partidária e o federalismo**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- FERREIRA, A. P. L. (2014). **Funcionários na política: uma análise da carreira do funcionalismo público na Câmara dos Deputados no Brasil (1945-2010)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná.

- GIMENES, E. R. (2014). Teoria das elites e as elites do poder: considerações sobre a relevância dos teóricos clássicos e de Wright Mills aos estudos de cultura política e democracia. In: *Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR*, São Carlos (SP), Vol. 2, nº 02, pp. 119-151. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/49/46>
- INGLEHART, R. (2022). Cultura e democracia. In: HARRIN-SON, L. E. & HUNTINGTON, S. *A cultura importa*. Rio de Janeiro: Record.
- MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. (2010). Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. *Revista Estudos Feministas*, v. 18, p. 653-679. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2010000300003>
- MOISÉS, J. A. (1995). *Os brasileiros e a democracia*. São Paulo: Ática.
- PUTNAM, R. D. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs: Prentice - Hall,
- RENNÓ, L. R. (1998). Teoria da cultura política: vícios e virtudes. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 45, 71-92.
- POWER, T. J.; JAMISON, G. D. (2005). Desconfiança política na América Latina. *Opinião Pública*, v. 11, n. 1, p. 64–93, mar. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762005000100003> .
- PUTNAM, R. (1996). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- Silva, G. F. da & Ribeiro, L. M. L. (2016). Confiança nas instituições democráticas e vitimização por crime: qual a relação? *Rev. Sociol. Polit.*, 24, 59-84.
- SPECK, B. W.; BRAGA, M. S. S.; COSTA, V. (2015). Estudo exploratório sobre filiação e identificação partidária no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, p. 125-148. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235606>
- SPECK, B. W.; PEIXOTO, V. DE M. (2022). Participação eleitoral nas disputas nacionais, estaduais e municipais no Brasil (1998-2020). *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 39, p. e258449, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.39.258449>
- THOMPSON, John B. (2002). *O escândalo político*. Poder e visibilidade na era da mídia. Petrópolis: Vozes.
- VERVLOET, A. M. P.; PALASSI, M. P. (2008). A participação dos mesários voluntários e convocados nos trabalhos da justiça eleitoral. *Revista Administração em Diálogo-RAD*, v. 10, n. 1. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/1568>
- VERVLOET, A. M. P.; PALASSI, M. P. (2011). Eleições, mesários e subjetividade: reflexões sobre a produção de sentidos subjetivos a partir da participação voluntária no processo de votação. *Psicologia & Sociedade*, v. 23, p. 312-324. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-71822011000200012>
- WEBER, M. (2008). *Ciência e política: duas vocações*. 15. ed. São Paulo: Cultrix.

Critérios para caracterização do ilícito da fraude à cota de gênero: breve ensaio comparativo da jurisprudência do TSE

David Roldan Vilasboas Lama

Resumo

O presente artigo tem por objetivo traçar um panorama detalhado do marco legal e da evolução legislativa acerca do ilícito de fraude à cota de gênero, por meio da análise da legislação e decisões judiciais e revisão bibliográfica da literatura acadêmica. Será abordada a complexidade inerente à tarefa de conceituar esse ilícito, bem como os desafios associados à identificação dos critérios concretos e objetivos para sua caracterização. O problema central da pesquisa deste artigo é investigar como e porquê a fraude à cota de gênero persiste no contexto político brasileiro, apesar dos avanços legislativos. A hipótese é de que ambiguidade legislativa, por vezes, contribuiu para a persistência da prática, tornando imperativa uma análise acurada da matéria.

Palavras-chaves: Fraude; cota de gênero; legislação eleitoral; caracterização do ilícito da fraude; cassação da chapa.

Abstract

This article aims to provide a detailed overview of the legal framework and legislative developments regarding the illegality of gender quota fraud, through an analysis of legislation, judicial decisions, and a bibliographic review of academic literature. The complexity inherent to the task of conceptualizing this illicit will be addressed, as well as the challenges associated with identifying concrete and objective criteria for its characterization. The central research problem of this article is to investigate how and why gender quota fraud persists in the Brazilian political context, despite legislative advancements. The hypothesis is that legislative ambiguity has sometimes contributed to the persistence of the practice, making a thorough analysis of the matter imperative.

Keywords: Fraud; gender quota; electoral legislation; characterization of the illicit nature of the fraud; revocation of the license plate.

Sobre os autores

Advogado atuante nas áreas de Direito Público, com ênfase em Direito Municipal e Eleitoral. Graduado em Direito pela Faculdade Ruy Barbosa. Pós Graduado em Direito Público e Controle Municipal. Especialista em Direito Eleitoral.

I. Introdução

O cenário político brasileiro, historicamente dominado por figuras masculinas, viu nas últimas décadas uma tentativa de reequilíbrio, com a introdução de medidas legislativas visando ampliar a representação feminina. Dentro desse contexto, emergiu o ilícito de fraude à cota de gênero nas eleições como um desafio no panorama jurídico-eleitoral do país.

A implementação de cotas de gênero, originalmente idealizadas para corrigir as desigualdades de representatividade no âmbito político, trouxe consigo um problema inédito: a tentativa de alguns atores políticos de burlar essas normas, camuflando a realidade e frustrando o propósito da legislação.

O problema central de pesquisa deste artigo é investigar como e porquê a fraude à cota de gênero persiste no contexto político brasileiro, apesar dos avanços legislativos. A hipótese subjacente é que a ambiguidade legislativa e a falta de critérios objetivos para a caracterização do ilícito contribuem para a continuidade dessa prática. Para explorar essa questão, o artigo adota a metodologia de abordagem empírica, qualitativa, de cunho descritivo, com a realização de uma pesquisa documental e bibliográfica, a fim de cruzar os dados para a interpretação, que inclui análise da legislação, decisões judiciais e literatura acadêmica relacionada, com o intuito de traçar um panorama detalhado do marco legal e da evolução legislativa referente à fraude à cota de gênero.

Além disso, este trabalho examina como o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem interpretado e aplicado a legislação relacionada a esse ilícito. Também será realizada uma análise jurisprudencial será realizada, considerando a evolução das decisões do TSE, desde a exigência de provas concretas de fraude até a adoção de critérios mais amplos, como votações inexpressivas e a ausência de campanha efetiva. Será também discutida a postura mais recente do TSE, que admite a possibilidade de cassação de toda a chapa eleitoral em casos de fraude à cota de gênero.

2. Marco legal relativo à cota de gênero nas eleições brasileiras.

O marco legal relativo à cota de gênero nas eleições brasileiras tem suas raízes na busca por equidade de representação política

entre homens e mulheres, considerando a histórica sub-representação feminina nos espaços de poder e decisão. No contexto brasileiro, essa desigualdade é resultado de fatores socioculturais, econômicos e históricos, que marginalizaram a mulher na política.

Assim, nos tópicos a seguir, será abordada a evolução da legislação eleitoral a respeito do tema, bem como a conceituação do ilícito de fraude à cota de gênero nas eleições.

2.1. Evolução da legislação eleitoral sobre cotas de gênero

A busca por igualdade de gênero na política tem sido uma jornada contínua em muitas democracias ao redor do mundo. As cotas de gênero surgem como uma resposta legislativa para corrigir desequilíbrios históricos na representação política. O Brasil, assim como muitos países, tem uma história de sub-representação feminina na política. Durante muito tempo, mulheres foram proibidas de votar ou serem eleitas. Apenas em 1932, com o Código Eleitoral Provisório¹, as mulheres conquistaram o direito de voto, ainda que com restrições.

No ano seguinte, em 1933, Carlota Pereira de Queirós tornou-se a primeira mulher a ser eleita para a Câmara dos Deputados². No entanto, mesmo após essa conquista, a representação feminina na política permaneceu escassa por muitas décadas. Na década de 1990, começou a se consolidar um movimento pela equidade de gênero na política, evidenciando que barreiras sociais e culturais impediam uma participação feminina mais expressiva.

-
1. BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. *Decreta o Código Eleitoral*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 out. 2023.
 2. SCHPUN, Mônica Raisa. *Carlota Pereira de Queiroz: Uma mulher na política*. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 17, n. 33, p. 167-200, 1997.

As primeiras manifestações de cotas de gênero podem ser rastreadas até os anos 90 em alguns países, quando a legislação eleitoral começou a incorporar mecanismos para garantir uma representação mais equitativa entre homens e mulheres. Na América Latina, pode-se dizer que houve uma “primeira onda” de legislação prevendo cotas de gênero:

A convergência de demandas internas, a atuação de atores internacionais e a realização de encontros tornou a Argentina pioneira no mundo. As cotas que antes eram adotadas voluntariamente pelos partidos foram expandidas para uma lei nacional, aprovada em 1991, que determina que os partidos políticos nomeiem 30% para as listas apresentadas nas eleições ao Congresso. Foi seguida por outros países, ao que Freidenberg & García (2017) nomeiam esse momento de “efeito contágio”. Em 1995 cotas foram adotadas para as eleições municipais no Brasil e para o congresso nacional em 1997, Costa Rica e Paraguai em 1996; e Bolívia, Equador, Panamá, Peru e República Dominicana em 1997³.

No cenário brasileiro, a questão ganhou destaque com a Lei nº 9.100/1995⁴, que estabeleceu uma cota mínima de 20% das vagas de cada partido para candidaturas femininas para as eleições municipais de 1996. Esta foi uma primeira tentativa de remediar a disparidade de gênero no âmbito político, proporcionando um espaço legislativo para a inclusão de mulheres.

No entanto, “muitos partidos não preencheram as vagas destinadas às mulheres nas eleições de 1996”⁵. Ainda assim, a norma refletiu em um tímido aumento no número de mulheres eleitas, conforme destaca Jane Maschio:

-
3. CHAVES, Vanilda Souza. *Cotas de gênero, paridade e representação feminina na América Latina*. 2019. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019, p. 67.
 4. BRASIL. *Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9100.htm. Acesso em: 24 out. 2023.*
 5. RODRIGUES, Ricardo José Pereira. *A evolução da política de cota de gênero na legislação eleitoral e partidária e a sub-representação feminina no parlamento brasileiro*. *Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí*, v. 12, n. 1, 2017, p. 32.

Desde 1934, o percentual de mulheres eleitas girava em torno de 1% a cada quatro anos. Segundo dados do IBAM17, de 3.952 vereadoras eleitas em 1992, representando 8% do total, passou-se a ter 6.536 mulheres eleitas em 1996, perfazendo 11%. O número de mulheres no Executivo também cresceu. Em 1992 foram eleitas 171 mulheres para cargos do Executivo, representando 3% do total de prefeitos; em 1996, foram eleitas 302 prefeitas, 6% do total⁶.

A legislação evoluiu com a Lei nº 9.504/1997⁷, que passou a disciplinar as normas gerais para as eleições no Brasil. O art. 10, § 3º, da Lei Geral das Eleições estabeleceu que as vagas devem ser preenchidas com no mínimo 30% e no máximo 70% para candidaturas de cada gênero. Este avanço refletiu uma tentativa de aprimorar a inclusão de gênero e alinhar o Brasil com as tendências globais em direção a uma representação mais igualitária.

Contudo, Ricardo José Pereira Rodrigues aponta que os regramentos de 1995 e 1997 se mostraram insuficientes:

Nos casos de 1995 e 1997, a legislação demonstrou não ser suficiente para ampliar a participação das mulheres no Parlamento brasileiro. Até as eleições de 2006, as exigências da legislação referentes a candidaturas de mulheres sequer garantiram a participação de mulheres na política eleitoral em consonância com os percentuais exigidos em lei⁸.

-
6. MASCHIO, Jane. *Eficiência/ineficiência do sistema de cotas para mulheres*. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 10, n. 1, jan./jun. 2003, p. 56.
 7. BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 24 out. 2023.
 8. RODRIGUES, Ricardo José Pereira. *A evolução da política de cota de gênero na legislação eleitoral e partidária e a sub-representação feminina no parlamento brasileiro*. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v. 12, n. 1, 2017, p. 32.

Uma tentativa de fortalecer as cotas veio em 2009, com uma alteração na Lei das Eleições. A Lei nº 12.034/2009⁹ garantia que os partidos destinassem um mínimo de 5% dos recursos do Fundo Partidário à formação política das mulheres. Nas eleições de 2018, um avanço ainda maior foi alcançado com a Resolução nº 23.546/2017 do TSE, que determinou a destinação de ao menos 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV para as campanhas femininas.

Contudo, apesar das cotas estabelecidas, a resistência cultural e as barreiras institucionais continuam a desafiar a participação plena das mulheres na política. As cotas por si só não foram suficientes para superar as numerosas barreiras que as mulheres enfrentam no cenário político. A falta de apoio institucional, a resistência de partidos políticos tradicionais e as atitudes socioculturais são apenas alguns dos desafios que permanecem.

-
9. BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm. Acesso em: 24 out. 2023.
 10. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.546, de 18 de dezembro de 2017. Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2017/resolucao-no-23-546-de-18-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 24 out. 2023. Esta foi revogada pela Resolução nº 23.604. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019. Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019> Acesso em: 24 out. 2023).

A respeito dos resultados da política de cotas de gênero, Cristiane Aquino de Souza destaca:

Desde a vigência da lei que estabeleceu cotas no Brasil, em nenhuma das eleições para a Câmara dos Deputados cumpriu-se o mínimo de 30% de candidatura para as mulheres. Em 1994 (antes da Lei 9.504/97), a porcentagem de candidatas foi de 6,2%; em 1998 (primeira eleição depois da Lei 9.504/97), de 10,4%; em 2002, de 11,5%; em 2006, de 12,7%; e em 2010, de 21%³⁸. Assim, observa-se, claramente, que a lei que estabelece cotas não foi cumprida em nenhuma das últimas eleições brasileiras para a Câmara dos Deputados¹¹.

A implementação eficaz de tais políticas requer uma mudança mais ampla nas atitudes socioculturais e no apoio institucional para candidaturas femininas. As cotas são apenas um passo em direção a uma representação mais equitativa; é igualmente crucial abordar as barreiras sistêmicas que perpetuam a desigualdade de gênero na política.

2.2. Definição do ilícito de fraude à cota de gênero

A fraude à cota de gênero tem sido um tema de crescente importância na legislação eleitoral brasileira. Este ilícito refere-se à prática de alguns partidos políticos que, para cumprir formalmente a legislação de cotas, lançam candidaturas femininas fictícias ou “laranjas”, sem a real intenção de promover a participação feminina na política.

11. SOUZA, Cristiane Aquino de. A eficácia das cotas eleitorais na Argentina e no Brasil. *Novos estudos jurídicos*, v. 21, n. 1, 2016, p. 261.

Nessa linha, destaca:

Todavia, infelizmente, os partidos políticos em nova forma de desencorajar a participação feminina na política e apenas para validar listas no ensejo de preenchimento das cotas de gênero que, em verdade, nem de longe se mostram representativas sob a perspectiva de gênero, deram ensejo a candidaturas meramente simuladas. Ou seja, trata-se de candidatas que não fazem atos de campanha e que, quando muito, recebem o próprio voto¹².

Esta prática não apenas subverte o propósito das cotas de gênero, mas também desrespeita os direitos das mulheres de participar genuinamente da política. O lançamento de candidaturas “laranja” também pode envolver outros atos ilícitos, como a apropriação indevida de fundos eleitorais destinados a essas candidatas.

A esse respeito, discorrem Amanda Guimarães da Cunha e Luiz Magno Pinto Bastos Júnior:

Segundo o levantamento, houve um aumento no uso de candidaturas femininas fictícias entre os anos de 2008 e 2018, culminando com 35% de “laranjas” nas últimas eleições, como resposta à mudança na lei de cotas, ao contrário do que se esperava da ação afirmativa (PASSARINHO, 2019). Fato impulsionado muito provavelmente pela destinação de verbas específicas para campanhas femininas, a partir do exclusivo financiamento público de campanhas estabelecido em 2018 (SANTANO; TAILANI; BASTOS JR, 2019)¹³.

-
12. SOUZA, Fernanda Xavier de. Das mulheres na política partidária por meio de cotas de gênero e a garantia da cidadania: “lugar de mulher é onde ela quiser, inclusive na política”. 2023. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, Doutorado em Direito, Universidade Veiga de Almeida, Rio de Janeiro, 2023, p. 147-148.
 13. CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, SC, v. 24, n. 1, p. 57-84, 2020, p. 62.

Conforme já exposto, o art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições)¹⁴ determina que cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Esta norma, ao estabelecer uma reserva de candidaturas, almeja corrigir a desigualdade histórica de representação das mulheres nos espaços de poder. Ao preencher a cota com candidaturas “laranja”, o partido ou coligação viola a norma, pois não cumpre com o objetivo de inclusão por ela objetivado.

Amanda Guimarães da Cunha e Luiz Magno Pinto Bastos Júnior¹⁵ conceituam o ilícito como a situação em que partidos e coligações lançam candidatas femininas apenas para atender ao mínimo legal exigido por cotas de gênero, sem oferecer apoio real, tornando tais candidaturas inviáveis ou meramente simbólicas. Essas candidaturas femininas “fictícias” ou “laranja” são caracterizadas pela falta de ações de campanha, ausência de doações, votações extremamente baixas e o desvio de recursos públicos de campanha destinados a candidatas mulheres em benefício de candidatos masculinos do mesmo partido ou coligação.

A identificação dessas fraudes não é sempre simples. Em muitos casos, é necessário um exame minucioso das circunstâncias de cada candidatura. Índícios, como a ausência de campanha eleitoral, gastos irrisórios e votação extremamente baixa, podem sugerir uma candidatura “laranja”.

A questão da fraude à cota de gênero no cenário eleitoral brasileiro apresenta desafios significativos, especialmente quando se considera a ausência de critérios precisos na legislação para sua caracterização. Esta lacuna normativa contrasta acentuadamente com outros ilícitos eleitorais cuja tipificação é mais minuciosa, como a compra de votos, prevista no art. 41-A da Lei nº 9.504/1997.

14. BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 24 out. 2023.

15. CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. *Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. Resenha Eleitoral*, Florianópolis, SC, v. 24, n. 1, p. 57-84, 2020, p. 62-63.

A descrição da conduta vedada no art. 41-A não apenas define a conduta, mas também estabelece as consequências para quem a pratica, trazendo clareza e segurança jurídica ao processo eleitoral.

No entanto, o ilícito de fraude à cota de gênero, embora seja uma preocupação crescente no debate político-eleitoral, não possui uma definição legal tão clara, uma vez que esse tipo de ilicitude depende de várias circunstâncias para a sua caracterização. A obrigatoriedade de observância à cota, estabelecida no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, determina a proporção de candidaturas por gênero, mas não detalha o que configuraria a fraude.

A ausência de critérios específicos para identificar a fraude à cota de gênero abre espaço para uma margem de subjetividade nas análises. Isso pode resultar em insegurança jurídica e em decisões judiciais potencialmente discrepantes sobre casos similares. A complexidade de prever as circunstâncias exatas que caracterizam esse ilícito torna sua identificação ainda mais desafiadora, diferentemente de infrações como a compra de votos, que possuem contornos mais bem definidos na lei. Por isso, cabe à jurisprudência, através da análise detalhada das circunstâncias de cada caso, estabelecer critérios mais claros e objetivos, contribuindo para a redução da ambiguidade e fortalecimento da segurança jurídica neste âmbito.

A Justiça Eleitoral não está inerte a essa problemática. Conforme será melhor abordado na próxima seção, diversas decisões do TSE já reconheceram a existência de fraude à cota, especialmente em situações de candidaturas fictícias ou “laranjas”. No entanto, essas decisões são baseadas em interpretações e entendimentos jurisprudenciais, e não em critérios objetivos estabelecidos em lei.

3. Análise da jurisprudência do tribunal superior eleitoral (TSE)

Conforme exposto anteriormente, a tipificação do ilícito de fraude à cota de gênero nas eleições na legislação é insuficiente. Por isso, é fundamental analisar a evolução jurisprudencial, sobretudo do TSE, para a compreensão do tema.

Nos primeiros anos após a instituição das cotas de gênero pela Lei nº 9.504/1997¹⁶, o foco estava predominantemente na observância dos percentuais estabelecidos. No entanto, o TSE logo começou a perceber que, em muitos casos, os partidos apenas formalizavam candidaturas femininas sem a intenção real de que estas concorressem efetivamente ao pleito. Essas candidaturas, frequentemente, não recebiam apoio, recursos ou espaço em campanhas, revelando uma espécie de “cumprimento formal” da lei.

A partir de então, o TSE começou a se voltar para essa problemática. Em decisões pioneiras¹⁷, o tribunal reconheceu que a mera formalização de candidaturas femininas, sem a real intenção de disputa eleitoral, poderia configurar fraude à cota de gênero. Esse entendimento se firmou com base no princípio da igualdade e nos objetivos da norma, que visava não apenas garantir números, mas efetiva representatividade.

A consolidação dessa interpretação se deu ao longo dos anos 2010, especialmente com casos emblemáticos em que foi possível identificar a presença de candidaturas femininas “laranja” — aquelas que são registradas apenas para cumprir a cota, mas que não realizam campanha efetiva.

Já na segunda metade da década, o TSE passou a adotar uma postura ainda mais rigorosa¹⁸. Em decisões relevantes, o tribunal estabeleceu que a fraude à cota de gênero poderia resultar na cassação de toda a chapa ou lista de candidatos do partido ou coligação. Isso significa que não apenas as candidaturas “laranja”, mas todas as candidaturas vinculadas à lista podem ser prejudicadas.

16. BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 24 out. 2023.

17. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 1-49.2013.6.18.0024. José de Freitas - PI. Relator: Henrique Neves da Silva. 4 de agosto de 2015. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 201, 21 out. 2015.

18. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspEl: 00001939220166180018 VALENÇA DO PIAUÍ - PI 000019392, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Data de Julgamento: 22/02/2022, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 31.

Assim, na presente seção, será analisada a evolução dos critérios observados pela justiça eleitoral para a caracterização do ilícito de fraude à cota eleitoral de gênero, bem como as consequências aplicáveis no caso de perpetração do ilícito.

3.1. Necessidade de prova da fraude

A jurisprudência do TSE em relação à caracterização do ilícito de fraude à cota de gênero tem evoluído ao longo dos anos, especialmente no que tange à necessidade de prova da fraude.

Em seus primeiros enfrentamentos da temática, a justiça eleitoral adotou uma postura mais restritiva em relação à caracterização do ilícito. Ou seja, meramente identificar que uma candidata não teve votos ou não movimentou recursos de campanha não era suficiente para caracterizar a fraude à cota de gênero. Era necessário, de acordo com esse entendimento inicial, demonstrar um vício concreto na vontade da candidata, como a falsificação de sua assinatura, a inclusão de seu nome na chapa sem sua autorização, entre outros indicativos que denotassem que sua candidatura não era legítima, mas sim imposta ou forjada¹⁹.

A razão dessa postura inicial se devia à cautela jurídica, dado que uma acusação de fraude possui sérias implicações, não apenas para a candidata, mas para todo o partido ou coligação. Era compreendido que, se a candidatura foi efetivamente apresentada com o conhecimento e vontade da candidata, ainda que não tenha recebido votos ou não tenha movimentado recursos, isso por si só não deveria ser um indicativo de fraude.

No entanto, ao longo do tempo, o TSE começou a se deparar com casos mais complexos, em que as estratégias para burlar a cota de gênero tornaram-se mais sofisticadas. Em alguns cenários, partidos ou coligações apresentavam candidatas que, embora estivessem cientes de suas candidaturas, não tinham qualquer intenção ou suporte para concorrer de fato²⁰. Era uma mera formalidade para cumprir o percentual legalmente exigido.

19. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 27872 – Dois Córregos/SP. Relator: Min. Jorge Mussi. Acórdão. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 11 dez. 2018.

20. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 85120176210110. Imbé/RS, 28.132.018. Relator: Min. Admar Gonzaga Neto. 11 de março de 2019. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 14 mar. 2019.

Frente a essa realidade, a jurisprudência do TSE passou a adotar uma abordagem mais ampla para identificar indícios de fraude. A ausência total de votos, combinada com a falta de movimentação de recursos, passou a ser considerada, em determinados contextos, um forte indicativo de que a candidatura não era genuína. Isso não significa que tais elementos, por si só, são definitivos, mas passaram a ser levados em consideração de forma mais incisiva nas análises.

Em casos em que se identifica a falta de atos de campanha por parte da candidata, resultando em votação inexpressiva, o TSE passou a identificar como candidatura fictícia e, portanto, fraude à cota de gênero²¹.

Contudo, ainda que haja essa evolução na percepção dos indícios, o TSE mantém a necessidade de uma prova robusta para a efetiva caracterização da fraude à cota de gênero²².

Em síntese, enquanto a jurisprudência do TSE inicialmente exigia provas claras e contundentes de vício na vontade da candidata para caracterizar a fraude, com o tempo, diante das realidades enfrentadas, passou a considerar um espectro mais amplo de indicativos. Porém, a necessidade de uma comprovação sólida da fraude permaneceu como premissa central na abordagem do tribunal.

3.2. Critérios para a identificação da fraude à cota de gênero na jurisprudência do TSE

No início das discussões sobre o tema, a falta de votos não era considerada, por si só, um indicativo conclusivo de fraude. O TSE entendia que diversas razões poderiam levar uma candidata a não obter votação expressiva, incluindo a falta de recursos, a pouca visibilidade ou a estratégia de campanha focada em outros candidatos da coligação. Além disso, havia uma preocupação em não deslegitimar candidaturas genuínas que, por razões diversas, não conseguiram angariar votos.

21. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspEl: 06008599520206240031 BOMBINHAS - SC 060085995, Relator: Min. Benedito Gonçalves, Data de Julgamento: 12/05/2022, Data de Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 95.

22. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspEl: 06000017220216250008 ITABI - SE 060000172, Relator: Min. Mauro Campbell Marques, Data de Julgamento: 07/04/2022, Data de Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 77.

Entretanto, ao longo dos anos, o TSE passou a identificar padrões suspeitos em diversas eleições. Em alguns casos, candidatas não só não obtiveram votos como também não realizaram movimentações financeiras, não tiveram atividades de campanha evidentes e, em algumas situações, sequer estavam cientes de que eram candidatas. Frente a essa realidade, a ausência de votos começou a ganhar mais peso nas análises do tribunal como um dos possíveis indicativos de fraude²³.

A evolução jurisprudencial culminou em decisões nas quais a total ausência de votos, especialmente quando combinada com outros fatores, como a falta de movimentação financeira e a ausência de campanha visível, passou a ser considerada um forte indício de que a candidatura pode ter sido apresentada apenas para cumprir formalmente a cota de gênero.

A partir do novo entendimento²⁴, é possível identificar os seguintes critérios adotados pelo TSE: (a) votação zerada ou inexpressiva, (b) não realização de atos de campanha em benefício próprio, (c) ausência de movimentação financeira relevante ou prestação de contas zerada e (d) divulgação ou promoção da candidatura de terceiros²⁵.

Entretanto, é crucial mencionar que o TSE, em sua prudência jurídica, nunca adotou a ausência de votos como um critério automático e conclusivo de fraude. A análise sempre ocorre no contexto mais amplo da candidatura, levando em consideração diversos elementos. A falta de votos, embora seja um forte indício, é apenas um dos fatores a serem avaliados.

-
23. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 85120176210110. Imbé/RS, 28.132.018. Relator: Min. Admar Gonzaga Neto. 11 de março de 2019. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 14 mar. 2019.
 24. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 1-49.2013.6.18.0024. José de Freitas - PI. Relator: Henrique Neves da Silva. 4 de agosto de 2015. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 201, 21 out. 2015.
 25. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AREspEl: 06000015420216240023 LAURO MÜLLER - SC 060000154, Relator: Min. Cármen Lúcia, Data de Julgamento: 20/04/2023, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 82.

Em síntese, enquanto a jurisprudência do TSE inicialmente abordava a falta de votos com cautela, evitando associá-la automaticamente à fraude, ao longo do tempo, essa perspectiva evoluiu. Hoje, a ausência total ou significativa de votos, especialmente quando combinada com outros indicativos, é considerada um sinal relevante de potencial fraude à cota de gênero, refletindo a busca constante do tribunal por assegurar a genuína representação política das mulheres nas eleições brasileiras.

3.3.A cassação da chapa como consequência do ilícito

Um dos aspectos mais debatidos a respeito do ilícito de fraude à cota de gênero tem sido as consequências dessa fraude, em especial, a possibilidade de cassação de toda a chapa ou lista de candidatos de um partido ou coligação em razão da constatação deste.

Historicamente, a cassação de candidaturas ou mandatos eletivos era reservada para situações em que se verificava graves ilícitos, como abuso de poder econômico ou político, compra de votos, entre outros. No entanto, com a crescente conscientização sobre a importância da representatividade feminina no cenário político brasileiro, a fraude à cota de gênero começou a ser entendida como um atentado contra a democracia representativa e a igualdade de gênero, merecendo, portanto, uma resposta jurídica à altura. Além disso, a fraude passou a ser reconhecida como espécie do gênero abuso de poder²⁶.

Nos primeiros casos em que o TSE se deparou com candidaturas femininas consideradas “laranja” – aquelas registradas apenas para cumprir a cota legal sem a real intenção de disputar o pleito – o foco das sanções estava principalmente em punir os responsáveis diretos e as candidatas envolvidas. Entretanto, o tribunal percebeu que essa abordagem não era suficiente para coibir a prática, uma vez que o incentivo à fraude continuava existindo.

26. TARGINO, Demóstenes Vieira; SAMPAIOR JÚNIOR, José Herval. O julgamento do RESPE 193-92/PI sob a perspectiva dos princípios da igualdade e da soberania popular. *Revista Populus*, Salvador/BA, n. 13, 2022, p. 65.

Nesse contexto, a jurisprudência do TSE começou a evoluir no sentido de reconhecer a possibilidade de cassação de toda a chapa ou lista de candidatos, mesmo daqueles que não estivessem diretamente envolvidos na fraude. O entendimento por trás dessa abordagem era de que a fraude à cota de gênero afetava a legitimidade de todo o processo eleitoral, já que a lista de candidatos como um todo se beneficiava da presença de candidaturas “laranja” ao cumprir formalmente a lei.

O *leading case* foi o julgamento do Respe 193-92/PI, no qual a corte concluiu que, dada a gravidade da fraude à cota de gênero, não havia como aproveitar parcialmente a chapa²⁷. Fernanda Thomazella de Souza destaca que essa decisão do TSE “é de vital importância, visto que é a primeira que não apenas indeferiu as candidaturas fraudulentas, mas também as que foram bem-sucedidas”, uma vez que “as candidaturas eleitas só foram possíveis devido ao registro das candidaturas fraudulentas de mulheres, o que beneficiou toda a coligação”²⁸.

Essa mudança jurisprudencial não foi isenta de controvérsias. Muitos argumentaram que tal medida seria desproporcional, prejudicando candidatos que não tiveram participação ou conhecimento da fraude. Ademais, no caso específico julgado pelo TSE, entre os candidatos cassados, haviam duas mulheres, que não eram as candidatas “laranja”.

27. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspEl: 00001939220166180018 VALENÇA DO PIAUÍ - PI 000019392, Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Data de Julgamento: 22/02/2022, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 31.

28. SOUZA, Fernanda Thomazella de. Representação feminina no Poder Legislativo: cotas eleitorais de gênero e o papel do partido político. 2020. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020, p. 139.

A respeito dos questionamentos à decisão do TSE, Ana Paula Giamarusti Carvalho destaca:

Dessa forma, como entre os seis vereadores cassados havia duas mulheres, abre-se oportunidade para questionar: se a lei foi instituída para aumentar a participação feminina na política, faz sentido que mulheres sejam punidas e, conseqüentemente, tenham seus mandatos cassados, em decisões que visam tornar eficaz a norma que busca eleger mulheres e evitar que sejam cometidas fraudes para burlar a regra? Se as mulheres são as destinatárias da ação afirmativa, deveriam ser preservadas da cassação? Neste caso em concreto, vale detalhar que as duas mulheres cassadas não foram as candidatas “laranja” e que elas não eram integrantes do partido que cometeu a fraude, e sim da coligação da qual este fez parte²⁹.

No entanto, a posição majoritária no TSE tem sido de que a gravidade do ilícito justifica uma resposta robusta, para efetivamente desencorajar os partidos e coligações de burlarem a intenção da legislação de cotas.

29. CARVALHO, Ana Paula Giamarusti. As cotas de gênero nas eleições brasileiras. 2020. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Direito, Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2020, p. 101.

A respeito do *leading case* em questão, Demóstenes Vieira Targino e José Herval Sampaio Júnior tecem importantes considerações:

Da mesma forma que se deve preservar o máximo possível a vontade do povo, expressa através do voto, também se deve preservar uma eleição limpa, sem ocorrências de fraude ou desvirtuamento das leis que regem o país. O princípio da soberania popular representa o ápice do sistema eleitoral, em que é demonstrado que o poder emana do povo, por meio de representantes eleitos por ele diretamente. Já o princípio da igualdade busca assegurar a igualdade em direitos e obrigações entre homens e mulheres. Sendo que, ainda hoje, é necessário que existam discriminações positivas para alcançar essa concepção. [...] Portanto, sob o ponto de vista democrático, pode-se afirmar que a decisão do TSE, ao pautar-se no combate à desigualdade, também fortalece o Estado Democrático de Direito, pois, conforme dito, a democracia é um regime político que visa assegurar a igualdade entre seus cidadãos. Desse modo, entende-se que os princípios da igualdade e da soberania popular são elementos constitutivos e inseparáveis da doutrina democrática, devendo sempre ser relacionados e não antagonizados³⁰.

Importante destacar que, embora essa possibilidade de cassação da chapa inteira tenha se consolidado, o TSE avalia cada caso concreto com cautela, ponderando as provas e circunstâncias. Não se trata de uma reação automática, mas de uma ferramenta jurídica à disposição do tribunal para assegurar a integridade do processo eleitoral e a genuína representação das mulheres na política brasileira.

Em resumo, a evolução jurisprudencial do TSE sobre a possibilidade de cassação da chapa inteira em decorrência de fraude à cota de gênero demonstra o reconhecimento da corte sobre a importância fundamental da representação equitativa no sistema democrático e a necessidade de medidas firmes para garantir esse objetivo.

30. TARGINO, Demóstenes Vieira; SAMPAIOR JÚNIOR, José Herval. O julgamento do RESPE 193-92/PI sob a perspectiva dos princípios da igualdade e da soberania popular. *Revista Populus*, Salvador/BA, n. 13, 2022, p. 69-70.

4. Considerações finais

O quadro legal e histórico das cotas de gênero no Brasil é fruto de uma longa jornada em busca da igualdade de representação política entre homens e mulheres. As raízes desta legislação podem ser rastreadas até as restrições iniciais ao voto feminino, avançando gradualmente até as legislações atuais que estabelecem cotas para as candidaturas femininas. A intenção, desde sua concepção, tem sido corrigir o desequilíbrio histórico e promover a participação das mulheres na política nacional.

A trajetória legislativa, que teve início com a conquista do direito ao voto feminino em 1932, passando pela inserção das cotas na década de 1990 e evoluindo até as determinações de destinação de recursos financeiros e tempo de propaganda às candidaturas femininas, reflete esforços contínuos para mitigar desigualdades de gênero. No entanto, mesmo com avanços normativos, a real efetivação da representação feminina enfrenta obstáculos socioculturais e institucionais, tornando-se imprescindível não apenas estabelecer cotas, mas também enfrentar barreiras mais amplas que perpetuam desigualdades.

A legislação eleitoral sobre cotas de gênero no Brasil apresenta uma trajetória de avanços graduais. Desde a conquista do direito de voto até a consolidação das cotas na década de 90, houve reconhecimento da necessidade de se garantir um espaço legislativo para a inclusão feminina na política. Entretanto, mesmo com dispositivos legais que buscam ampliar a participação feminina, os números de representação ainda são insatisfatórios. Os dados evidenciam que, mesmo diante das quotas, as barreiras que impedem a efetiva inclusão das mulheres na política vão além da norma, exigindo uma transformação sociocultural mais profunda.

A fraude à cota de gênero, que se manifesta através da inserção de candidaturas femininas fictícias, é uma resposta distorcida e ilícita à tentativa legislativa de equilibrar a representação de gênero na política. Tais práticas, além de violarem o espírito das cotas, podem envolver desvios de recursos destinados a campanhas femininas, ampliando o escopo da ilicitude. A identificação dessas fraudes, contudo, não é trivial, pois envolve um exame detalhado das circunstâncias de cada candidatura. Nota-se uma lacuna na legislação brasileira quanto à precisão na tipificação deste ilícito,

diferentemente de outros ilícitos eleitorais mais claramente descritos, como a compra de votos.

A jurisprudência do TSE exerceu um papel fundamental na evolução da compreensão sobre o ilícito de fraude à cota de gênero. Observa-se que, ao longo dos anos, houve uma transição de uma perspectiva puramente quantitativa, voltada para o cumprimento formal dos percentuais estabelecidos, para uma abordagem qualitativa, preocupada com a real intenção e efetividade das candidaturas femininas.

No tocante à necessidade de prova da fraude à cota de gênero, observa-se uma perceptível evolução na abordagem jurisprudencial do TSE. Originalmente, a Corte adotava uma postura mais restritiva, requerendo evidências claras e explícitas de vício na vontade da candidata. Porém, diante de manobras mais sofisticadas por parte dos partidos e coligações, a jurisprudência ampliou sua compreensão sobre os indícios de fraude.

O TSE passou a considerar a total ausência de votos, especialmente quando acompanhada de outros fatores, como um indício de fraude. Estes fatores incluem a não realização de atos de campanha em benefício próprio, ausência de movimentação financeira ou prestação de contas zerada, e a promoção de candidaturas de terceiros em detrimento da própria.

Ademais, o TSE focava as sanções nas candidatas consideradas “laranja” e nos responsáveis diretos pela fraude. No entanto, essa abordagem se mostrou insuficiente, já que não inibia a recorrência desse tipo de prática. Com o intuito de coibir de forma mais efetiva esse ilícito, o tribunal passou a reconhecer a cassação de toda a chapa ou lista de candidatos como uma consequência possível, mesmo que nem todos estivessem diretamente envolvidos na fraude. A ideia subjacente é que o processo eleitoral como um todo é comprometido pela presença de candidaturas “laranja”, beneficiando indiretamente todos os candidatos da lista ou chapa.

O caso emblemático que sedimentou essa mudança foi o Resp. 193-92/PI. A corte defendeu que a gravidade do ato impedia o aproveitamento parcial da chapa, destacando os riscos de se permitir “laranjas” e o impacto na contabilização dos votos, que poderia favorecer determinadas coligações. A decisão enfrentou críticas, pois muitos a consideraram desproporcional. Contudo, a perspectiva dominante no TSE tem sido a de que a severidade da medida é justificada pela gravidade do ilícito.

Referências

- BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 out. 2023.
- BRASIL. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm. Acesso em: 24 out. 2023.
- BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 24 out. 2023.
- BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm. Acesso em: 24 out. 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 1-49.2013.6.18.0024. José de Freitas - PI.** Relator: Henrique Neves da Silva. 4 de agosto de 2015. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 201, 21 out. 2015.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 27872 – Dois Córregos/SP.** Relator: Min. Jorge Mussi. Acórdão. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 11 dez. 2018.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 85120176210110. Imbé/RS, 28.132.018.** Relator: Min. Admar Gonzaga Neto. 11 de março de 2019. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 14 mar. 2019.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspEl: 00001939220166180018 VALENÇA DO PIAUÍ - PI 000019392,** Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Data de Julgamento: 22/02/2022, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 31.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspEl: 06000017220216250008 ITABI - SE 060000172,** Relator: Min. Mauro Campbell Marques, Data de Julgamento: 07/04/2022, Data de Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 77.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspEl: 06008599520206240031 BOMBINHAS - SC 060085995,** Relator: Min. Benedito Gonçalves, Data de Julgamento: 12/05/2022, Data de Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 95.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AREspEl: 06000015420216240023 LAURO MÜLLER - SC 060000154,** Relator: Min. Cármen Lúcia, Data de Julgamento: 20/04/2023, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 82.

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.546, de 18 de dezembro de 2017.** Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2017/resolucao-no-23-546-de-18-de-dezembro-de-2017>. Acesso em: 24 out. 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019.** Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019> Acesso em: 24 out. 2023.
- CARVALHO, Ana Paula Giamarusti. **As cotas de gênero nas eleições brasileiras.** 2020. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Direito, Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2020.
- CHAVES, Vanilda Souza. **Cotas de gênero, paridade e representação feminina na América Latina.** 2019. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.
- CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. **Fraudes à Cota de Gênero na Perspectiva do Direito Eleitoral Sancionador. Resenha Eleitoral,** Florianópolis, SC, v. 24, n. 1, p. 57-84, 2020.
- MASCHIO, Jane. **Eficácia/ineficácia do sistema de cotas para mulheres. Resenha Eleitoral,** Florianópolis, v. 10, n. 1, jan./jun. 2003.
- RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **A evolução da política de cota de gênero na legislação eleitoral e partidária e a sub-representação feminina no parlamento brasileiro. Revista Eletrônica Direito e Política,** Itajaí, v. 12, n. 1, 2017.
- SOUZA, Cristiane Aquino de. **A eficácia das cotas eleitorais na Argentina e no Brasil. Novos estudos jurídicos,** v. 21, n. 1, 2016.
- SOUZA, Fernanda Thomazella de. **Representação feminina no Poder Legislativo: cotas eleitorais de gênero e o papel do partido político.** 2020. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.
- SOUZA, Fernanda Xavier de. **Das mulheres na política partidária por meio de cotas de gênero e a garantia da cidadania: “lugar de mulher é onde ela quiser, inclusive na política”.** 2023. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu, Doutorado em Direito, Universidade Veiga de Almeida, Rio de Janeiro, 2023.
- SCHPUN, Mônica Raisa. **Carlota Pereira de Queiroz: Uma mulher na política. Revista Brasileira de História.** São Paulo, v. 17, n. 33, p. 167-200, 1997.
- TARGINO, Demóstenes Vieira; SAMPAIOR JÚNIOR, José Herval. **O julgamento do RESPE 193-92/PI sob a perspectiva dos princípios da igualdade e da soberania popular. Revista Populus,** Salvador/BA, n. 13, 2022.

O caso Trump – Comparação com o direito eleitoral brasileiro

Olivia Raposo da Silva Telles

Resumo

O artigo tem por objetivo apresentar os aspectos de direito eleitoral do caso Trump por meio da comparação do direito eleitoral norte-americano com o direito eleitoral brasileiro, em especial quanto às condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade. São elencados os crimes de que Trump é acusado, seu enquadramento jurídico e suas consequências, bem como as questões que serão decididas pela Suprema Corte. O artigo conclui observando que a existência da Justiça Eleitoral e da Lei da Ficha Limpa no Brasil são conquistas que devem ser valorizadas pelo povo brasileiro.

Palavras-chaves: Estados Unidos – Condições de elegibilidade – Causas de inelegibilidade – Ficha Limpa – Cláusula de Desqualificação.

Abstract

This article aims at presenting election law aspects of the Trump affair through comparative approach between american election law and brazilian election law, mainly with regard to qualification requirements. It presents the list of crimes Trump is charged of, their legal framework and their implications, as well as the issues submitted to the Supreme Court. The article finds out that the existence of the Election Branch of the Judiciary Power, as well as the Clean Record Act in Brazil are important achievements that deserve to be valued by the Brazilian people.

Keywords: United States – Qualification requirements – Clean record – Disqualification clause.

Sobre os autores

Advogada graduada pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Largo de São Francisco); doutora pela Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne); autora do livro *Direito Eleitoral Comparado – Brasil, Estados Unidos, França* (Saraiva, 2009), finalista do Prêmio Jabuti; colaboradora do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) desde 2011; membro da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/SP (2022-2024).

I - Introdução

O mundo assiste, perplexo e estarecido, às diabruras de Donald Trump, ex-presidente dos Estados Unidos e aspirante à indicação do Partido Republicano para concorrer ao mesmo cargo uma vez mais.

No Brasil, as notícias sobre o enquadramento no âmbito do direito eleitoral norte-americano das condutas criminosas atribuídas a Trump, que atentam contra a ordem jurídica e a moralidade pública e privada, têm levado a questionamentos sobre o acerto ou desacerto da disciplina brasileira relativa à inelegibilidade.

O presente estudo busca esmiuçar e aprofundar os aspectos jurídicos do caso Trump, comparando em detalhe os aspectos relevantes do direito eleitoral brasileiro e norte-americano.

O leitor encontrará aqui o cotejo das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade nos dois países, com importantes considerações sobre as fontes normativas, bem como dos procedimentos de registro de candidatura.

Apresentaremos os crimes que são atribuídos ao ex-presidente dos Estados Unidos e examinaremos a possibilidade de ele concorrer à eleição na hipótese de ter de cumprir pena de prisão.

Por fim, veremos as impugnações que têm sido feitas em juízo contra a elegibilidade de Trump e as questões que a Suprema Corte terá em breve que decidir.

2 - Condições de elegibilidade, inabilitação e causas de inelegibilidade para concorrer à presidência da República no Brasil e nos Estados Unidos

2.1 - Brasil

2.1.1 - As fontes normativas

No Brasil, as condições de elegibilidade para todos os cargos eletivos estão fixadas na Constituição Federal (art. 14, § 3º). Mas a Constituição diz: “São condições de elegibilidade, na forma da lei”. Como escreve Malheiros (2004, p. 51), o constituinte admitiu, aludindo simplesmente a “lei”, que lei *ordinária* seja o instrumento adequado para dispor sobre as condições de elegibilidade. Mas o sentido e o alcance dessa expressão não são objeto de consenso na doutrina.

De um lado, há a interpretação mais rigorosa, segundo a qual a expressão “na forma da lei” não autoriza o Congresso Nacional

a acrescentar ou suprimir qualquer das condições de elegibilidade constantes da enumeração da Constituição. É a tese defendida por Malheiros, para quem o legislador infraconstitucional está autorizado a dispor sobre *como, quando e de que modo* se adquire determinada condição; qual o tempo mínimo de sua titularidade é bastante para satisfazer a exigência constitucional; como se comprova a satisfação dessa exigência. Mas não lhe é lícito criar outras condições nem dispensar qualquer delas.

De outro lado, há a posição de Soares da Costa (1998a, p. 59; 1998b, p. 242 e s.), para quem as condições de elegibilidade são na realidade pressupostos para o registro de candidatura, nem sempre previstos na Constituição. A Constituição prevê, como se verá, a filiação partidária como condição de elegibilidade, mas não menciona o requisito da indicação por convenção partidária, exigido pelos arts. 93, §2º e 94, §1º, I, do Código Eleitoral¹. Por essa razão, Soares da Costa argumenta que afora as condições constitucionais de elegibilidade, não há negar que a indicação em convenção partidária é um pressuposto legal intransponível para que o filiado possa obter o registro da sua candidatura, malgrado seja ele previsto em lei ordinária. Não basta seja o nacional filiado em partido político; para que obtenha ele o registro de sua candidatura, é curial que seu nome seja aprovado em convenção realizada pela agremiação.

Seja como for, parece contraditório que a Constituição exija lei complementar para a criação de novas causas de inelegibilidade, como se verá adiante, mas admita que novas condições de elegibilidade sejam criadas por lei ordinária.

1. O Código Eleitoral de 1965 foi elaborado como lei ordinária mas recepcionado como lei material complementar na parte que disciplina a organização e a competência da Justiça Eleitoral (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.604, Distrito Federal/DF, rel. Min. Carmen Lúcia, Brasília, DF, 4 de outubro de 2007. Diário de Justiça Eletrônico nº 187, 2 out. 2008. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 jan. 2024).

Mas essa opinião é reforçada pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, que considera que a própria Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), que é lei ordinária, também cria condições de elegibilidade, quando exige, por exemplo, quitação eleitoral para o registro de candidatura. É o que se depreende da seguinte ementa:

3. Conforme já decidiu o TSE, as condições de elegibilidade não estão previstas somente no art. 14, § 3º, I a VI, da Constituição Federal, mas também na Lei nº 9.504/97, a qual, no art. 11, § 1º, estabelece, entre outras condições, que o candidato tenha quitação eleitoral. Precedente.²

Demais disso, cumpre salientar que a *lei* a que se refere a Constituição é *lei federal*. De acordo com o art. 22. da Constituição Federal, compete privativamente à União (portanto, ao Congresso Nacional) legislar sobre direito eleitoral.

2.1.2 - As condições de elegibilidade constitucionais

As condições de elegibilidade impostas pela Constituição Federal são: em primeiro lugar, a nacionalidade brasileira (art. 14, § 3º, I). Por ser o Brasil um país de imigração, a Constituição brasileira de 1988 determina, em seu art. 12, § 2º, que a lei não pode estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos na própria Constituição. A Constituição prevê, entre outros, que os cargos de presidente e vice-presidente da República só podem ser ocupados por brasileiro nato.

2. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral nº 38.875, Rio de Janeiro/RJ, rel. Min. Luciana Christina Guimarães Lossio, Brasília, DF, 21 de outubro de 2014. Publicado em Sessão, 21 out. 2014. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 20 jan. 2024. Do mesmo modo, de acordo com o precedente citado, “3. As condições de elegibilidade não estão previstas somente no art. 14, § 3º, I a VI, da Constituição Federal, mas também na Lei nº 9.504/97, a qual, no art. 11, § 1º, estabelece, entre outras condições, que o candidato tenha quitação eleitoral (inciso VI)” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 190.323, Brasília/DF, rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, Brasília, DF, 15 de setembro de 2010. Publicado em Sessão, 15 set. 2010. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 20 jan. 2024).

Em segundo lugar, o pleno exercício dos direitos políticos (art. 14, § 3º, II). Tal significa, essencialmente, ter o direito de se alistar, de votar e de ser votado, como resume Niess (1994, p. 16); poder-se-ia acrescentar ainda o direito de apresentar projeto de lei de iniciativa popular, de criar e de se filiar a partido político e de propor ação popular. O pleno exercício dos direitos políticos depende de não se enquadrar o eleitor em nenhum dos casos de perda ou suspensão deles. Os casos de perda ou suspensão dos direitos políticos são excepcionais e estão previstos no art. 15 da Constituição. É de notar que o art. 15 da Constituição proíbe a cassação de direitos políticos, assim entendida, nas palavras de Reis (2016, p. 214)

o ato motivado por causas ideológicas, filosóficas ou partidárias adotado com o fim de silenciar a dissidência. A história brasileira registra diversos momentos em que os regimes de exceção trataram de retirar dos opositores qualquer forma de expressão política oficial, lançando-os forçosamente à ação oficiosa ou clandestina.

Mas a própria Constituição prevê as hipóteses em que os direitos políticos podem ser perdidos ou suspensos. Quem se enquadrar em qualquer desses casos perde ou tem suspenso o direito de se alistar, de votar e de ser votado. A Constituição elenca entre as causas de perda ou suspensão dos direitos políticos a condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos (art. 15, III). Como assinala Cândido (2005, p. 118), a condenação criminal aqui referida é gênero, incluindo qualquer infração penal, seja crime ou contravenção, da legislação criminal comum ou extravagante.

Em terceiro lugar, o alistamento eleitoral (art. 14, § 3º, III). Isso significa que não basta ao aspirante a candidato preencher os requisitos para ser eleitor. É preciso ter se alistado no cadastro de eleitores da Justiça Eleitoral.

Em quarto lugar, o domicílio eleitoral na circunscrição em que pretende se candidatar (art. 14, § 3º, IV). Circunscrição é a divisão administrativa em que se realiza determinada eleição. Assim, nas eleições para a presidência da República a circunscrição abrange todo o território do país.

Em quinto lugar, a Constituição Federal brasileira de 1988 inclui entre as condições de elegibilidade a filiação partidária (art. 14, § 3º, V).

A última condição de elegibilidade imposta pela Constituição Federal é a idade mínima: 35 anos para presidente e vice-presidente da República.

2.1.3 - A inabilitação decorrente de condenação por crime de responsabilidade em processo de impeachment

De acordo com a cláusula de imunidade penal temporária contida no art. 86, § 4º, da Constituição, o presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções. Já certas condutas praticadas pelo presidente no exercício de suas funções podem vir a ser qualificadas como crimes de responsabilidade. Como assinalam Araújo e Nunes Junior (2010, p. 354), os crimes de responsabilidade não são crimes, em sentido próprio, mas, na verdade, constituem infrações político-administrativas, cuja incidência enseja o chamado processo de impeachment.

De acordo com o art. 85 da Constituição, são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

O parágrafo único desse artigo estabelece que esses crimes devem ser definidos em lei especial, que deve estabelecer as normas de processo e julgamento. Até o presente momento, essas matérias são ainda regidas pela Lei nº 1.079/1950.

A Constituição de 1988 estabelece que o Senado é competente para processar e julgar o presidente e o vice-presidente da República nos crimes de responsabilidade (art. 52, I), caso em que funcionará como presidente do Senado o do Supremo Tribunal Federal, “limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis” (art. 52, parágrafo único).

Essa previsão é tradicional em nosso direito, e em suas origens foi

praticamente copiada da Constituição norte-americana de 1787. A Constituição norte-americana de 1787, no art. I, seção 3, que trata do Senado, estabelece que: “O julgamento em caso de impeachment não deve se estender além da destituição do cargo, e da desqualificação para ocupar e exercer qualquer cargo de honra, confiança ou lucro nos Estados Unidos: mas o condenado deverá todavia ser responsabilizado e sujeito a acusação, processo, julgamento e punição, de acordo com a Lei”.

Na primeira Constituição republicana brasileira, de 1891, estava estabelecido no Capítulo III, que tratava do Senado, que competia ao Senado julgar o presidente da República, nos termos e pela forma por ela prescritos, não podendo “impor outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro sem prejuízo da ação da Justiça ordinária contra o condenado” (art. 33, § 3º).

Depois da Constituição de 1891, as Constituições brasileiras que se seguiram continuam disposições semelhantes (1934, art. 57, § 7º; 1937, art. 86, § 1º; 1946, art. 62, § 3º; 1967, art. 44, parágrafo único; 1969, art. 42, parágrafo único). Previsão similar foi mantida, como visto, na Constituição de 1988 (art. 52, parágrafo único).

A interpretação que tem prevalecido, e que é coerente com a referida origem histórica do dispositivo, embora não seja unânime, é a de que a inabilitação é mais restritiva de direitos do que a inelegibilidade. Enquanto a inelegibilidade excluiria o indivíduo unicamente da candidatura a cargos eletivos, a inabilitação vedaria o exercício de todas as funções públicas, incluídos aí, além dos cargos eletivos, os cargos de provimento efetivo (por concurso público) ou em comissão (de livre nomeação e exoneração), e os empregos públicos (nas empresas públicas, regidos pela CLT).

Araújo e Nunes Junior (2010, p. 354) reforçam esse entendimento ao afirmar que a teor do art. 52, parágrafo único, da Constituição, “o presidente da República deve ser afastado do cargo, bem como impossibilitado de ocupar o mesmo ou qualquer outro cargo público pelo período de oito anos”.

2.1.4 - Causas de inelegibilidade constitucionais

Além das condições de elegibilidade e da inabilitação, a Constituição Federal estabelece *causas de inelegibilidade*.

De todas as definições doutrinárias de inelegibilidade, exsurge a evidência de que a inelegibilidade tem a natureza jurídica de *exceção* a um princípio universal, reconhecido inclusive no art. 21,1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948: “Toda pessoa tem direito de participar no Governo de seu país, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos”. Assim, como ensina Silva (2016, p. 385),

O princípio que prevalece é o da plenitude do gozo dos direitos políticos positivos, de votar e ser votado. A pertinência desses direitos ao indivíduo, como vimos, é que o erige em cidadão. Sua privação ou a restrição do seu exercício configura exceção àquele princípio.

Isto posto, conclui Silva:

a interpretação das normas constitucionais ou complementares relativas aos direitos políticos deve tender à maior compreensão do princípio, deve dirigir-se ao favorecimento do direito de votar e ser votado, enquanto as regras de privação e restrição hão de entender-se nos limites mais estreitos de sua expressão verbal, segundo as boas regras de hermenêutica.

Em razão do caráter excepcional das causas de inelegibilidade, estão elas previstas na Constituição, que admite ainda que lei complementar estabeleça outras hipóteses: “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação (...)” (art. 14, § 9º). Há que notar, todavia, que por meio da restrição a outros casos a Constituição termina por vedar a modificação ou a supressão, pelo legislador complementar, das hipóteses por ela previstas. Ademais, as hipóteses que podem ser fixadas em lei complementar devem ter o seu prazo de cessação previamente determinado.

Mas não é só. O mesmo § 9º do art. 14 enumera os princípios orientadores da elaboração legislativa em matéria de inelegibilidades: “proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

As causas de inelegibilidade constitucionais são: em primeiro lugar, os inalistáveis e os analfabetos (art. 14, § 4º). São inalistáveis

os menores de 16 anos, os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos. A Constituição não define o analfabeto, o que conduz à dúvida acerca da elegibilidade dos semi-analfabetos. O TSE enfatizou na Resolução nº 17.902/92 que “comprovada a capacidade do candidato de ler e escrever, não há que falar em inelegibilidade”.

De fato, nas palavras de Zilio e Gonçalves (2017, p. 88),

o conceito de analfabeto, para fins eleitorais, é extremamente restrito. Logo, havendo a demonstração de uma mínima capacidade de escrita e de leitura – ainda que eventualmente essas habilidades apresentem certo nível de incorreção ou imperfeição –, deve-se ter como adimplida a condição de alfabetizado.

Em segundo lugar, a inelegibilidade funcional: “O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente” (art. 14, §5º).

Em terceiro lugar, a inelegibilidade reflexa: “São inelegíveis, no território da jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição” (art. 14, §7º).

Em quarto lugar, as restrições impostas aos militares: Segundo o § 8º do art. 14 da Constituição, “o militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições: I – se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade; II – se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade” (art. 14, §8º).

2.1.5 - Hipóteses de inelegibilidade infraconstitucionais

Além das hipóteses de inelegibilidade que estão previstas na própria Constituição, outras mais podem ser estabelecidas por lei complementar. Porém, essa produção normativa infraconstitucional está adstrita aos fundamentos claramente enunciados no art. 14, § 9º da Constituição. E esses fundamentos foram ampliados pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 7 de junho de 1994 (SANTOS; TELLES, 2014, p. 17 e s.).

Antes dessa Emenda, o art. 14, § 9º, estabelecia que “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso de exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

Para cumprir esse comando constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei das Inelegibilidades).

Em 1994 a Emenda Constitucional de Revisão nº 4 deu nova redação ao art. 14, § 9º, da Constituição Federal, ampliando os propósitos da lei complementar que rege as inelegibilidades e exigindo mais rigor.

O art. 14, § 9º, passou a ter a seguinte redação: “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

Desde então, sentiu-se a necessidade de reformar a Lei das Inelegibilidades (LC nº 64/90) para atender ao comando constitucional de proteger a *probidade administrativa* e a *moralidade para o exercício de mandato considerada a vida pregressa do candidato*.

Isso porque prevaleceu na jurisprudência do TSE o entendimento de que o art. 14, § 9º, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94, não era autoaplicável. Esse entendimento foi cristalizado na Súmula nº 13 do TSE.

Dessa forma, até a edição de nova lei complementar, o comando constitucional de considerar a vida pregressa do candidato para fins de elegibilidade permaneceu sem aplicação.

Para corrigir essa situação, em abril de 2008 foi lançada a Campanha Ficha Limpa, pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), rede então formada por 46 entidades, entre as quais a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Uma gigantesca mobilização se seguiu para arrecadar assinaturas em número equivalente a 1% do eleitorado do País (cerca de 1,3 milhão), com a finalidade de apresentar, mediante iniciativa popular³, um projeto de lei que tornasse mais rigorosos os critérios para candidatura a cargos eletivos, concretizando o comando constitucional de considerar a vida pregressa dos candidatos (SANTOS; TELLES, 2014, p. 20).

Em 29 de setembro de 2009, o MCCE entregou ao presidente da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei de iniciativa popular, na ocasião com o 1,3 milhão de assinaturas exigidas (ASSUNÇÃO; ASSUNÇÃO, 2010, p. 28).

Graças à pressão da opinião pública, o projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados no dia 5 de maio de 2010, com apenas um voto contrário, e no Senado, por unanimidade, no dia 19 de maio de 2010. A lei foi sancionada, sem vetos, pelo presidente da República em 4 de junho de 2010 e entrou em vigor na data de sua publicação, 7 de junho de 2010.

As mudanças promovidas pela Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010) foram extensas e profundas. As causas de inelegibilidade que já existiam foram mantidas (como a condenação por abuso de poder econômico e político, alínea d, indignidade para o oficialato, alínea f; rejeição das contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas, alínea g), porém com prazo de inelegibilidade aumentado de três, quatro e cinco anos para oito anos. Além disso, para que alguém fique inelegível deixou de ser necessário esperar o trânsito em julgado da decisão condenatória por abuso de poder e por certos crimes graves, bastando a ocorrência de condenação por órgão colegiado. A propósito de condenação criminal (alínea e), a lista de crimes foi significativamente ampliada, e a inelegibilidade passou a ter início com a condenação por órgão colegiado e a se prolongar até oito anos após o cumprimento da pena.

3. O art. 13 da Lei nº 9.709, de 18.11.98, estabelece que “A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Novas causas de inelegibilidade foram previstas, como as condenações pelos ilícitos eleitorais de corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha e conduta vedada aos agentes públicos (alínea *j*), sempre acarretando inelegibilidade por oito anos, e dependendo apenas de decisão proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral. Foi acrescentada como causa de inelegibilidade a renúncia para escapar de cassação (alínea *k*), bem como a condenação por órgão colegiado por ato de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito (alínea *l*), a exclusão do exercício de profissão em decorrência de infração ético-profissional (alínea *m*), a condenação por desfazimento fraudulento de vínculo conjugal (alínea *n*), a demissão do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial (alínea *o*), a condenação de pessoas físicas e dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais (alínea *p*), e a aposentadoria compulsória por decisão sancionatória de magistrados e membros do Ministério Público (alínea *q*):

2.2 - Estados Unidos

2.2.1 – Fontes normativas

As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade para candidatura a presidente da República nos Estados Unidos têm uma única e exclusiva fonte normativa, que é a Constituição Federal de 1787.

Como a Constituição norte-americana disciplina essa matéria, e como ela não atribui poderes ao Congresso nem aos Legislativos estaduais para estabelecer outras condições de elegibilidade e outras causas de inelegibilidade, o entendimento prevalecente é o de que a matéria está inteiramente disciplinada na Constituição.

Desse modo, eventuais leis federais ou estaduais que criem condições de elegibilidade ou causas de inelegibilidade para a candidatura presidencial serão consideradas inconstitucionais.

A Suprema Corte dos Estados Unidos já teve ocasião de se manifestar sobre esse assunto. Não exatamente sobre as regras para candidatura presidencial, mas para candidatura ao Congresso.

De forma análoga, as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade para candidatura a deputado federal e senador fede-

ral estão postas na Constituição, e a Suprema Corte já declarou inconstitucionais leis federais e estaduais que tentaram disciplinar a mesma matéria.

No caso *Powell v. McCormack*, 395 U.S. 486, 547-48 (1969), a Suprema Corte entendeu que o Congresso não pode adicionar outras condições de elegibilidade para ser elegível ao Congresso. No caso *Term Limits*, 514 U.S. at 827, a Suprema Corte firmou o mesmo entendimento quanto ao Poder Legislativo estadual.

Nas palavras do Procurador-Geral do Estado de Washington Bob Ferguson (2019),

não há razão para que essa conclusão seja aplicada de modo diferente em relação às condições de elegibilidade que a Constituição estabelece para candidatura à presidência; nós desse modo consideramos que nem o Congresso nem os Estados podem impor condições de elegibilidade adicionais a candidatos a presidente além das que estão elencadas na Constituição.

Depois da eleição de Trump em 2016, houve quem cogitasse de acrescentar condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade relativas a higidez mental, proibidade nos negócios privados, relações com potências estrangeiras e moralidade sexual, mas tal só poderia ser feito por meio de emenda à Constituição, o que é extremamente difícil nos Estados Unidos (RILEY, 2017).

2.2.2 – Condições de elegibilidade

A Constituição Federal norte-americana estabelece de forma sucinta as condições de elegibilidade do presidente da República e do vice. Assim como no Brasil só pode ser presidente e vice-presidente da República quem for brasileiro nato, nos Estados Unidos também é preciso ser norte-americano nato (*natural born citizen*) para ocupar esses cargos (Constituição, artigo II, seção⁴ 1, 5º parágrafo).

4. Cumpre notar que nas constituições americanas (na Constituição federal e nas constituições estaduais) a palavra “artigo” designa o que as constituições brasileiras denominam “títulos” e “capítulos”, sendo as “seções” das constituições americanas correspondentes aos nossos artigos.

A expressão *cidadão* (*citizen*), tal como empregada no referido artigo II da Constituição norte-americana, corresponde à noção de nacional⁵ no direito brasileiro. A 14^a Emenda à Constituição americana (de 1868), na seção 1, diz: “todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos, e sujeitas à jurisdição desse país, são cidadãos dos Estados Unidos”. Ser titular da cidadania (*citizenship*) americana é ter a nacionalidade norte-americana.

Para certos autores o Congresso norte-americano nunca estabeleceu o sentido da expressão *natural born citizen*. A Suprema Corte, por sua vez, também nunca fixou critérios para se saber em que casos alguém é considerado *natural born* para os fins do art. II, seção 1, 5^o parágrafo, da Constituição. Apesar disso, já houve candidatos a presidente cuja nacionalidade poderia ter sido questionada. É o caso, por exemplo, do senador Barry Goldwater, que se candidatou a presidente em 1964 e era nascido no território do Arizona em 1909, antes de se tornar Estado. Não tendo sido questionada na época a nacionalidade do senador, há quem pergunte hoje se os nascidos nos atuais territórios não incorporados (antes denominados possessões⁶), como Porto Rico, Guam e Ilhas Virgens, são também considerados *natural born* para os fins do art. II, seção 1, 5^o parágrafo, da Constituição (*US Department of the Interior*).

No Brasil e nos Estados Unidos a idade mínima para ser presidente e vice é a mesma: trinta e cinco anos.

-
5. Como ensina Diniz (2008, vol. 3, p. 357) nacionalidade é o liame jurídico que prende o indivíduo a um Estado em razão do *ius soli* ou de *ius sanguinis*. É também o vínculo existente entre uma pessoa e um país em virtude na naturalização. No direito brasileiro, cidadão é o nacional que goza de direitos políticos, como o de se alistar, votar e ser votado.
 6. São territórios norte-americanos, com diferentes regimes jurídicos, as ilhas American Samoa, Guam, Northern Mariana, U.S. Virgin Islands, Republic of the Marshall Islands, Federal States of Micronésia, Republic of Palau (*US Department of the Interior. Office of Insular Affairs. Disponível em: <<https://www.doi.gov/oia>>. Acesso em: 7 fev. 2017*).

A Constituição brasileira, como visto, prevê o domicílio eleitoral na circunscrição como condição de elegibilidade e a Lei das Eleições impõe a todos os candidatos, indistintamente, o atendimento dessa condição pelo prazo mínimo de 6 meses antes do pleito. Nos Estados Unidos, há uma regra específica para os candidatos a presidente e vice, e o prazo é bem maior: para ser candidato a presidente e a vice o norte-americano deve ter residido no país pelo menos durante os quatorze anos que antecedem a eleição.

2.2.3 – Causas de inelegibilidade

Assim como as condições de elegibilidade, as causas de inelegibilidade relativas à candidatura presidencial nos Estados Unidos são também pouco numerosas.

Há na Constituição norte-americana uma causa de inelegibilidade do presidente e do vice ausente da lei brasileira: o presidente e o vice não podem ser habitantes do mesmo Estado, para evitar que os eleitores no Colégio Eleitoral votem sempre nos candidatos do seu Estado (*favorite sons*), independentemente de suas ideias e propostas políticas (KIMBERLING, 1992) (artigo II, seção 1, 3º parágrafo, com redação dada pela 12ª emenda).

Assim como no Brasil, nos Estados Unidos a reeleição do presidente da República é também permitida. Há, porém, uma diferença: a 22ª Emenda à Constituição norte-americana, seção 1, 1ª sentença, estabelece que ninguém pode ser eleito para o cargo de presidente mais de duas vezes, não importando se essas duas vezes são consecutivas ou não. No Brasil, o número de reeleições só é limitado se a recandidatura for subsequente ao fim do primeiro mandato. Nesse caso, só é possível se recandidatar uma vez; havendo ao menos um mandato de intervalo, a Constituição brasileira não veda nova candidatura.

Como explicam Hamon e Troper (2016, p. 277), o texto original da Constituição norte-americana não limitava o número de mandatos, mas desde o primeiro presidente (George Washington) estabeleceu-se o hábito de não concorrerem os presidentes da República pela terceira vez, havendo até mesmo quem considerasse que um costume constitucional havia se formado. Ocorre que Franklin Delano Roosevelt (32º presidente norte-americano, governou de 1933 a 1945) apresentou-se uma terceira vez, depois uma quarta,

e foi reeleito. Para estabelecer uma verdadeira norma jurídica, a Constituição foi emendada em 1951 (22ª emenda) e desde então nenhum presidente pode exercer mais de dois mandatos.

Por conseguinte, o art. II, seção 1, da Constituição norte-americana determina que todo aquele que tiver ocupado o cargo de presidente por mais de dois anos – sendo o mandato de quatro anos - no lugar do presidente eleito, só poderá candidatar-se ao cargo uma vez.

Por fim, 14ª Emenda à Constituição acrescentou uma Cláusula de Desqualificação que pode ser considerada uma causa de inelegibilidade: “Ninguém poderá ser senador ou deputado federal, ou eleitor de presidente e vice-presidente, ou ocupar qualquer cargo, civil ou militar, nos Estados Unidos, que, tendo previamente prestado juramento, como membro do Congresso, ou agente dos Estados Unidos, ou membro de Legislativo estadual, ou como agente executivo ou judicial estadual, de respeitar a Constituição dos Estados Unidos, que tenha se envolvido em insurreição ou rebelião contra os Estados Unidos, ou prestado ajuda ou auxílio aos seus inimigos. Mas o Congresso pode, pelo voto de dois terços de cada Casa, afastar tal desqualificação”.

A 14ª Emenda foi editada em 1866, durante o período que se seguiu ao fim da Guerra Civil Americana (1861-1865) e que ficou conhecido como “Reconstrução”. O objetivo era impedir que confederados (como são chamados os que lutaram pela secessão dos estados do sul e defendiam a manutenção do sistema escravocrata) ocupassem cargos públicos após sua derrota na guerra (TEMME, 2022; PERRIN, 2024).

Tal emenda concretizou diversos objetivos ao mesmo tempo. O mais importante foi o de ter assegurado que todos os cidadãos dos Estados Unidos, incluindo os previamente escravizados, têm direito a igualdade perante a lei. A emenda conferiu poderes ao governo federal para reduzir a representação no Congresso de Estados que restringissem de forma inconstitucional o direito de voto. A Cláusula de Desqualificação, como visto, torna inelegível quem se envolveu em insurreição. E a cláusula de efetividade atribuiu ao Congresso poderes para editar legislação necessária para tornar efetivo o disposto na Emenda, o que mais tarde levou à edição do *Voting Rights Act* de 1965 (TEMME, 2022).

Há controvérsia sobre se a aplicação da Cláusula de Desqualificação depende de prévia condenação por insurreição. A cláusula nas suas origens teve a finalidade de tornar inelegíveis os que tomaram parte na Confederação. A maior parte dos indivíduos desqualificados não haviam sido condenados por esse crime. Assim, por exemplo, mais recentemente, a propositura de uma ação judicial por cidadãos no Novo México em 2022 levou à remoção de um comissário do condado de Otero (TEMME, 2024).

Porém alguns argumentam que a seção 5 da 14^a Emenda exige a condenação prévia. Essa seção atribuiu poder ao Congresso para tornar efetiva a emenda por meio de “legislação apropriada”. Assim, o Congresso editou lei que criminalizou a insurreição (18 US Code § 2383). De acordo com essa lei, se alguém é condenado por insurreição, esse indivíduo é removido do cargo público federal. É possível que essa disposição leve a Suprema Corte a decidir que sem condenação prévia não se aplica a cláusula de desqualificação (TEMME, 2024).

Outro ponto controvertido, que tem causado grande espécie dentro e fora dos Estados Unidos, por parecer um questionamento absurdo, é o de saber se a Cláusula de Desqualificação aplica-se ou não ao presidente da República. Ela faz referência a “qualquer cargo”, mas como esse mecanismo nunca foi usado contra um presidente, por incrível que pareça ainda pairam dúvidas. De acordo com a letra do dispositivo, a desqualificação aplica-se a agentes públicos atuais ou prévios no plano federal, estadual e militar. Entretanto, os especialistas divergem sobre a questão de saber se ele se aplica à presidência. Muitos argumentam que a questão deve ser resolvida pelo eleitorado. São questões que a Suprema Corte terá de sopesar (TEMME, 2024).

De acordo com um relatório feito pela assessoria de pesquisas do Congresso em 2023, a questão chegou a ser suscitada pelos deputados e senadores durante a discussão sobre a redação da Seção 3. Durante o debate, um senador questionou por que os cargos de presidente e vice-presidente haviam sido excluídos do texto, o que abriria caminho para um ex-confederado ocupá-los. Outro senador respondeu que essa omissão era irrelevante pois essas posições estavam cobertas pelo trecho “qualquer cargo, civil ou militar, sob os Estados Unidos”. Porém essa parte não aparece quando são lis-

tados os cargos previamente ocupados por um insurrecto, uma das condições para que a proibição seja acionada (PERRIN, 2024).

2.2.4 - Inabilitação

Quanto à inabilitação, o art. I, seção 3 da Constituição norte-americana prevê, como já foi dito, que “O julgamento em caso de impeachment não deve se estender além da destituição do cargo, e da desqualificação para ocupar e exercer qualquer cargo de honra, confiança ou lucro nos Estados Unidos: mas o condenado deverá, todavia, ser responsabilizado e sujeito a acusação, processo, julgamento e punição, de acordo com a Lei”.

É de notar que não há prazo para a inabilitação nos Estados Unidos, levando a crer que se trata de uma sanção perpétua.

3 - O registro de candidatura à presidência da República no Brasil e nos Estados Unidos

3.1 - Brasil

No Brasil, os pedidos de registro de candidatura são formalizados perante Justiça Eleitoral, que é um ramo da Justiça Federal. No caso das candidaturas à presidência da República, o pedido de registro deve ser pleiteado perante o Tribunal Superior Eleitoral.

Como ensina Gomes (2022, p. 402), a formalização do pedido de registro provoca a instauração de um processo: “É complexa a natureza desse processo”. O pedido de registro deve ser pleiteado na Justiça Eleitoral até as 19h do dia 15 de agosto do ano eleitoral. Feitos o registro, a distribuição e a verificação dos documentos do processo, é publicado edital em que todos os pedidos são relacionados (LC nº 64/1990, art. 3º).

A partir da publicação do edital, inicia-se a contagem do prazo de cinco dias para que candidato, partido político, federação de partidos, coligação ou o Ministério Público apresentem impugnação (GOMES, 2022, p. 404).

Com ou sem impugnação, poderá o juiz abrir o prazo de três dias para a realização das diligências que entender pertinentes para a correção e adequação do processo de registro (Lei nº 9.504/1997, art. 11, § 3º; e LC 64/1990, art. 6º) (GOMES, 2022, p. 404).

Encerrada a fase de diligências, os autos são conclusos ao juiz-relator (nas eleições presidenciais), para julgamento (GOMES, 2022, p. 406).

3.2 – Estados Unidos

Nos Estados Unidos não existe Justiça Eleitoral, e o controle da elegibilidade dos candidatos, inclusive dos candidatos a cargos eletivos federais, se dá no âmbito dos Estados.

Vejamos por exemplo o processo de escolha dos aspirantes a candidatos cujos nomes vão aparecer na cédula por ocasião da eleição primária no Estado da Califórnia, que é o Estado mais populoso dos Estados Unidos.

Na Califórnia, o Secretário de Estado exerce um papel central nesse processo. Cumpre assinalar que nesse estado o Secretário de Estado é eleito, e o mandato é de quatro anos.

Nas primárias presidenciais do Partido Democrata e do Partido Republicano, há dois modos pelos quais alguém pode vir a concorrer: em primeiro lugar, por meio da escolha do seu nome pelo Secretário de Estado, por gozar de um “reconhecimento geral”; em segundo lugar, por meio da apresentação de um abaixo-assinado (WEBER, 2024).

Pelo primeiro método, o Secretário de Estado anuncia nomes que a seu ver têm ampla sustentação ou que são reconhecidos nos Estados Unidos ou na Califórnia como ativos postulantes à posição de candidatos a presidente pelo Partido Democrata ou pelo Partido Republicano.

São os seguintes os critérios que o Secretário de Estado pode usar para determinar quem são os candidatos que gozam de “reconhecimento geral”, embora esses não sejam necessariamente os únicos critérios: ter um comitê de campanha autorizado e registrado perante a FEC (Comissão Eleitoral Federal); qualificar-se para receber financiamento de campanha; aparecer como candidato num debate nacional, com pelo menos dois candidatos participantes, e podendo ser visto pelos eleitores em pelo menos dois estados; concorrer nas primárias ou caucus em outros Estados; ter um site ou webpage hospedado pelo candidato ou partido político, bem como um requerimento do partido endereçado ao Secretário de Estado

pedindo a inclusão do nome do candidato na cédula da eleição primária (WEBER, 2024).

Neste ano eleitoral de 2024, as primárias dos partidos Republicano e Democrata da Califórnia se realizarão na Super Terça-Feira, em 5 de março de 2024.

Em regra, nos Estados Unidos não se exige dos candidatos que provem o atendimento das condições de elegibilidade. Essa prova só precisa ser feita caso a elegibilidade do candidato seja posta em dúvida. Em especial no que diz respeito aos que buscam a candidatura por um dos dois grandes partidos, os Secretários de Estado costumam confiar que os concorrentes atendem as condições de elegibilidade (BEAM, 2008).

Para questionar a elegibilidade de um candidato, há dois caminhos: dirigir-se ao Secretário de Estado ou entrar em juízo. Algumas secretarias de Estado têm unidades de investigação aptas a apurar, por exemplo, a existência de condenação penal. Por outro lado, entrar em juízo com o objetivo de impugnar uma candidatura pode não ser tarefa simples. Em primeiro lugar, é preciso fazer prova do interesse de agir, isto é, provar que a candidatura causa dano ao autor da ação. Há julgados no sentido de que cidadãos comuns não são parte legítima para propor esse tipo de ação. Já os partidos políticos estão melhor posicionados para tanto (BEAM, 2008).

Aqueles que não tiverem sido selecionados pelo Secretário de Estado podem ainda concorrer às eleições primárias. Para tanto, é preciso colher em cada distrito congressional as assinaturas de pelo menos 500 eleitores que declararam preferência pelo partido Democrata, ou 1% deles, o que for menor, calculado com base nos dados sobre preferência partidária constantes do Relatório de Inscrição Eleitoral que o Secretário de Estado divulga 154 dias antes da eleição primária (*154-Day Report of Registration*). Para concorrer às primárias do Partido Republicano, é preciso colher as assinaturas de 1% dos eleitores que declararam preferência por esse partido. A preferência partidária é declarada pelo eleitor no momento do alistamento eleitoral; o termo “preferência” substituiu o termo “filiação” por ser mais consentâneo com o espírito das alterações introduzidas pela *Proposition 14* no sistema eleitoral da Califórnia. Essas petições (*nomination petitions*) devem ser protocoladas junto às autoridades eleitorais dos condados (WEBER, 2024).

4 - Os crimes atribuídos a Trump

4.1 - A invasão do Capitólio em 6 de janeiro de 2020

Nos dois meses entre o dia da eleição em 2020 e 6 de janeiro de 2021, Trump mobilizou uma ampla campanha para subverter a vitória de Joe Biden na eleição presidencial. Trump e seus assessores divulgaram informações falsas sobre fraude nas eleições, pressionaram agentes públicos estaduais a falsificar resultados em estados em que Biden venceu, reuniram falsas críticas de eleitores e pressionaram Mike Pence, o vice-presidente, a descartar resultados legítimos (POLITICO STAFF, 2023).

O esforço culminou no 6 de janeiro, quando uma turba de apoiadores de Trump atacou o Capitólio e interrompeu a transferência pacífica do poder. Autoridades federais acusaram Trump de quatro crimes federais fundados nas suas tentativas de tumultuar a transferência do poder (POLITICO STAFF, 2023).

O Capitólio dos Estados Unidos teve sua construção iniciada em 1793, na capital Washington, e é conhecido como “símbolo do poder” nos Estados Unidos. Em 1800, os primeiros congressistas se mudaram para o prédio. Lá está a sede do Congresso, onde acontece tradicionalmente a certificação dos votos dos colégios eleitorais (TORTELLA, 2022).

Durante a sessão conjunta do Congresso que confirmaria a vitória de Joe Biden nas Eleições Presidenciais de 2020, em 6 de janeiro de 2021, centenas de apoiadores do então presidente, Donald Trump, marcharam para o prédio após meses alegando fraude nas votações, o que nunca foi comprovado e, pelo contrário, foi desmentido pelas principais autoridades dos Estados Unidos (TORTELLA, 2022).

No ataque, os agressores conseguiram superar momentaneamente a segurança do local, entrando no Capitólio, destruindo diversos objetos – muitos com significado histórico – e ameaçando de morte os congressistas (TORTELLA, 2022).

O vice-presidente à época, Mike Pence, que comandava a sessão, membros do Congresso e jornalistas tiveram que se retirar às pressas, enquanto uma multidão escalava as escadarias do prédio e invadia os salões principais. A audiência foi retomada apenas nas

primeiras horas do dia 7 de janeiro, confirmando a vitória de Biden (TORTELLA, 2022).

Vídeos de câmeras de segurança mostram os invasores armados com barras de ferro e sprays químicos atacando policiais. Áudios também revelam o desespero dos agentes de segurança com o avanço dos agressores no prédio (TORTELLA, 2022).

O comitê da Câmara que investigou a invasão de 6 de janeiro de 2021 do Capitólio divulgou o relatório final, uma visão abrangente das conclusões do painel bipartidário sobre como o ex-presidente Donald Trump e seus aliados tentaram derrubar a eleição presidencial de 2020 (COHEN, Z.; GRAYER, A.; HERB, J., 2022).

O relatório completo – baseado em mais de 1.000 entrevistas, documentos coletados, incluindo e-mails, textos, registros telefônicos e um ano e meio de investigação – inclui alegações de que Trump “supervisionou” o esforço legalmente duvidoso de apresentar chapas eleitorais falsas em sete estados que ele perdeu (COHEN, Z.; GRAYER, A.; HERB, J., 2022).

Argumentando que as evidências mostram que ele trabalhou ativamente para “transmitir cédulas falsas do Colégio Eleitoral ao Congresso e aos Arquivos Nacionais”, apesar das preocupações de seus advogados de que isso poderia ser ilegal (COHEN, Z.; GRAYER, A.; HERB, J., 2022).

Em um movimento simbólico em 19 de dezembro de 2022, o comitê em sua última reunião pública encaminhou Trump ao Departamento de Justiça em pelo menos quatro acusações criminais, enquanto dizia em seu resumo executivo que tinha evidências de possíveis acusações de conspiração para ferir ou impedir um oficial e conspiração sediciosa (COHEN, Z.; GRAYER, A.; HERB, J., 2022).

“Nas audiências do Comitê, apresentamos evidências do que acabou se tornando um plano de várias partes para derrubar a eleição presidencial de 2020”, afirma o relatório (COHEN, Z.; GRAYER, A.; HERB, J., 2022).

Assim, os acontecimentos no Capitólio tornaram Trump réu em 4 acusações criminais, referentes a obstrução e tentativa de obstrução de um procedimento oficial e conspiração para defraudar os Estados Unidos, contra direitos e para obstruir um procedimento oficial. O caso tramita na Justiça Federal em Washington (PERRIN, 2023).

4.2 – Os outros crimes de que Trump é acusado

Trump é ainda réu em 34 acusações relativas à compra de silêncio de uma atriz pornô, caso que tramita na Justiça Estadual de Nova York; 40 acusações relativas ao caso dos documentos sigilosos relativos à segurança dos Estados Unidos que Trump teria levado consigo ilegalmente, caso que tramita na Justiça Federal da Flórida; 13 acusações, referentes a associação criminosa, apresentação de documento falso, solicitação para que um oficial público violasse seu juramento, e conspiração para falsificar documentos e fazer declarações falsas, entre outras, no caso da tentativa de mudar o resultado da eleição na Geórgia. Nesse estado, Trump perdeu por uma diferença de apenas 0,02 ponto percentual. Em uma ligação por telefone vazada, ele pede a uma autoridade do estado que “encontre” cerca de 12 mil votos – o necessário para reverter o placar no estado. O caso tramita na Justiça estadual da Geórgia (PERRIN, 2023).

A defesa de Trump invoca um suposto direito à imunidade presidencial, que impediria que ele fosse acusado de crimes supostamente cometidos enquanto ele estava no cargo (PERRIN, 2024).

4.3 - Concorrer atrás das grades?

Como a Constituição Federal não prevê condenação criminal entre as causas de inelegibilidade, nem exige que o aspirante a candidato seja eleitor alistado, em tese é possível concorrer à presidência mesmo cumprindo pena de prisão por crime grave (*felony*).

Porém uma situação paradoxal se verificaria nesse caso, porque em muitos estados a condenação por crime grave é causa de exclusão do cadastro de eleitores (por força das *felon disenfranchisement laws*), e causa de inelegibilidade para diversos cargos estaduais.

Na Flórida, estado onde Trump tem seu domicílio eleitoral, para ser candidato a governador é preciso ser eleitor (Constituição estadual, artigo IV, seção 5). E nenhuma pessoa condenada por crime grave pode se qualificar para votar (artigo VI, seção 4).

Um candidato condenado criminalmente e preso, que não pode votar em seu estado, que está inelegível para se candidatar a governador do seu estado, pode ser candidato a presidente dos Estados Unidos?

Há um precedente na história americana. Em 1920, Eugene V. Debs, candidato a presidência pelo Partido Socialista, concorreu enquanto cumpria pena de 10 anos por sedição na Penitenciária Federal de Atlanta, na Geórgia (DOHERTY, 2023).

E, o que é pior e mais grave, poderá Trump ser empossado como presidente caso seja condenado? Eis aí um problema inédito e não antecipado pela legislação americana (PERRIN, 2024).

5 - As questões que a Suprema Corte terá de decidir

5.1 - Noções sobre a Suprema Corte dos Estados Unidos

A Suprema Corte norte-americana é composta por nove juízes nomeados pelo presidente da República com o consentimento do Senado, que exerce esse poder com a maior vigilância. Cabe também ao presidente da República designar o presidente da Suprema Corte, o *Chief Justice*, que exerce uma influência considerável sobre a instituição, em razão tanto das prerrogativas quanto do prestígio inerente à função. A escolha dos membros da Suprema Corte é tanto mais importante pelo fato de que os juízes são vitalícios. Assim, não há aposentadoria compulsória e eles só podem ser destituídos por meio de um processo de impeachment.

Atualmente, são excepcionais os casos julgados originariamente pela Suprema Corte. Eles referem-se sobretudo a litígios entre Estados, ou litígios entre a União e os Estados. A maior parte dos casos chega à Suprema Corte pela via recursal. No princípio, a Suprema Corte julgava todos os recursos. Mas o grande número levou o Congresso a distinguir entre dois tipos de recursos: aqueles que a Corte deveria examinar e os que ela poderia declinar, recusando ao recorrente o *writ of certiorari*. Esse documento processual ordena ao tribunal inferior que transmita o caso à Suprema Corte. Desde a edição de uma lei de 1988, a maior parte dos recursos é submetida à Suprema Corte pela via do *writ of certiorari*. Isso significa que desde então a Suprema Corte escolhe os casos que lhe serão submetidos (ZOLLER, 2001, p. 58-59).

Em sua atual composição, dos nove juízes da Suprema Corte, seis são conservadores, sendo três deles nomeados por Trump.

5.2 – O enquadramento de Trump na Cláusula de Desqualificação

No final de 2023 e início de 2024, eleitores e organizações sociais em diversos estados americanos propuseram ações em juízo pedindo que Donald Trump fosse impedido de participar das primárias por se enquadrar na Cláusula de Desqualificação instituída pela Seção 3 da 14^a Emenda (PERRIN, 2024).

No estado do Colorado, os peticionários requereram que a Secretária de Estado excluísse o nome de Trump da cédula, sustentando que o ex-presidente está desqualificado por força do disposto na Seção 3 da 14^a Emenda; que ele prestou juramento como autoridade dos Estados Unidos a respeitar a Constituição, em 20 de janeiro de 2017; que o ataque ao Capitólio em 6 de janeiro de 2021 constitui “insurreição” contra a Constituição dos Estados Unidos; que o ex-presidente tomou parte na insurreição; que o cargo de presidente é um cargo público dos Estados Unidos para o qual Trump está desqualificado (ANDERSON V. GRISWOLD, 2023).

Ao decidir o caso, a juíza de primeira instância do Colorado entendeu que o presidente da República não pode ser considerado agente público para os fins da Cláusula de Desqualificação (PERRIN, 2024). Mas em 19 de dezembro de 2023, a Suprema Corte do estado decidiu que Trump está inelegível para concorrer no Colorado, dando razão ao argumento de que a 14^a Emenda o desqualifica por insurreição devido à sua participação na instigação à invasão do Capitólio. Em uma longa decisão ordenando ao Secretário de Estado do Colorado que excluísse Trump da votação primária republicana do estado, os juízes da Suprema Corte local reverteram decisão anterior da juíza distrital de Denver.

O impedimento para que Trump concorra foi apoiado por 4 de 7 juízes. A maioria afirmou, na decisão, “não ter chegado a essa conclusão de maneira leviana”. “Estamos conscientes da magnitude e do peso das questões que temos diante de nós, e igualmente conscientes do nosso dever de aplicar a lei, sem medo ou favorecimento e sem sermos influenciados pela reação do público”.

A Corte entendeu que Trump não se limitou a “incitar a insurreição” que levou à invasão do Legislativo, onde manifestantes agrediram policiais e depredaram o espaço público. “Mesmo quando a ação estava em pleno andamento, ele continuou a apoiá-la”, disse a maioria da corte.

A Corte mencionou, entre outros argumentos, o fato de que Trump exigiu repetidas vezes que seu vice, Mike Pence —também na função de presidente do Senado à época— se recusasse a cumprir os ritos para confirmar a vitória de Biden.

No caso Colorado discutiu-se ademais a questão da competência para aplicar a Cláusula de Desqualificação. Cortes estaduais teriam competência para definir insurreição? E poderia qualquer autoridade eleitoral excluir alguém da cédula com base na cobertura jornalística de um tumulto? Um importante artigo acadêmico, escrito por William Baude e Michael Stokes Paulsen e citado no litígio no Colorado, defende esse ponto de vista. Para os autores, a Seção 3 é autoaplicável, sendo dever de um amplo leque de agentes públicos, em todos os níveis de governo, excluir da cédula pessoas que eles considerem tenham se envolvido em insurreição ou rebelião. Ao argumento de que a Seção 3 poderia ser invocada abusivamente para suprimir nomes da cédula indevidamente, os autores respondem que esse é um risco que existe, mas “insurreição e rebelião também são perigos” (SORKIN, 2023).

Em 28 de dezembro de 2023, o Maine se tornou o segundo estado a barrar Donald Trump de participar das primárias republicanas sob o argumento de que ele teria cometido insurreição (PERRIN, 2023).

Diferentemente do que ocorreu no Colorado, no Maine a decisão não foi tomada pelo Poder Judiciário, mas sim pela Secretária de Estado — que no Maine é escolhida pelo Legislativo local. Trata-se de Shenna Bellows, uma democrata, que tomou a medida em resposta a pedido apresentado por um grupo de eleitores (PERRIN, 2023).

“Eu tenho consciência de que nenhum Secretário de Estado jamais impediu um candidato à presidência de acesso à cédula com base na Seção 3 da 14^a Emenda. Eu também tenho consciência, entretanto, que nenhum candidato presidencial jamais se envolveu em insurreição”, afirmou Bellows (PERRIN, 2023).

A defesa de Trump recorreu à Suprema Corte contra a decisão do Colorado, e em 5 de janeiro de 2024 a instância máxima da Justiça dos Estados Unidos aceitou conhecer do caso (PERRIN, 2024).

No Maine a defesa de Trump recorreu ao Judiciário estadual e uma juíza do estado determinou em 17 de janeiro de 2024 que o estado deve aguardar a decisão da Suprema Corte sobre o recurso

de Trump no caso Colorado antes de reavaliar a decisão estadual de proibir Trump nas primárias (PERRIN, 2024; MARLEY, 2024).

As primárias no Maine e no Colorado ocorrem em 5 de março de 2024, a Super Terça-Feira, quando eleitores de diversos estados vão escolher o nome de seu partido na disputa presidencial (PERRIN, 2023). Como as cédulas precisavam estar prontas para impressão em 5 de janeiro de 2024, os tribunais estaduais do Colorado e do Maine suspenderam a eficácia das decisões e admitiram que o nome de Trump figurasse nas cédulas enquanto a questão está pendente de decisão da Suprema Corte (MARLEY, 2024; MURRAY, 2024). A Suprema Corte fixou a data de 8 de fevereiro de 2024 para os debates orais.

“Dito de forma simples, o recebimento pela Suprema Corte dos Estados Unidos do caso Colorado muda tudo quanto à ordem em que essas questões devem ser decididas, e por que corte”, afirmou a juíza do Maine na decisão. “E como é impossível prever o que a Suprema Corte irá decidir, espera-se que ela ao menos esclareça que papel as autoridades estaduais, incluindo secretários de estado e autoridades judiciais estaduais, devem exercer ao decidir sobre pleitos de desqualificação com base na seção 3 da 14^a Emenda” (MARLEY, 2024).

Outros 20 estados arquivaram o pedido de exclusão de Trump das eleições primárias. Há ainda 13 que estão pendentes de análise. Novos pedidos continuam a ser protocolados (PERRIN, 2024).

Caberá à Suprema Corte decidir em última instância se a Cláusula de Desqualificação aplica-se ou não a Donald Trump.

Como já foi dito, a redação da Cláusula reflete o contexto histórico em que foi escrita, e sua aplicação à situação do ex-presidente gera divergências entre juristas (PERRIN, 2024).

Além das questões já apontadas (a questão da necessidade ou não de condenação prévia e a aplicabilidade da cláusula ao presidente da República, ver item 2.2.3 supra), a Cláusula não define o que é insurreição, o que dá margem a questionamentos sobre se a invasão do Capitólio pode ser enquadrada como tal. O parecer do Congresso de 2022 cita outros instrumentos jurídicos, como o Ato de Insurreição, de 1807, que ajudam a delimitar o entendimento – indicando que o 6 de janeiro enquadra-se nessa definição (PERRIN, 2024).

Há ainda uma questão fática preliminar, a de saber se Trump participou da insurreição ou apoiou os insurrectos. A resposta seria

mais evidente se ele tivesse sido condenado por insurreição ou se tivesse sido ao menos acusado do crime – o que chegou a ser recomendado pelo Comitê da Câmara que o investigou. Mas a sugestão não foi acatada pelo Departamento de Justiça ao apresentar a denúncia formal contra o ex-presidente (PERRIN, 2024).

Uma condenação judicial não era necessária para que a Cláusula fosse aplicada aos ex-confederados. Por isso, formalmente, Trump poderia ser enquadrado mesmo sem uma decisão judicial nesse sentido (PERRIN, 2024).

Em manifestação como *Amici Curiae* perante a Suprema Corte, especialistas em direito eleitoral exortaram a Corte a não deixar de decidir o mérito da questão, sob pena de “causar instabilidade política catastrófica, privar de direitos milhões de eleitores e ensejar a possibilidade de violência pública antes, durante e depois do dia da eleição” (HASEN, 2024).

6 - Conclusão

De todo o exposto, o que salta aos olhos do observador brasileiro é a constatação de que o sistema eleitoral brasileiro dispõe de duas preciosidades inexistentes no sistema eleitoral dos Estados Unidos: de um lado, a Justiça Eleitoral, com sua quádrupla atribuição jurisdicional, administrativa, resolutive e consultiva; e, de outro, a Lei das Inelegibilidades com redação dada pela Lei da Ficha Limpa, verdadeira salvaguarda da probidade administrativa e da moralidade para exercício dos mandatos, considerada a vida pregressa dos candidatos.

Oxalá os brasileiros saibam valorizar e proteger essas conquistas, obtidas a duras penas e alvos permanentes de ataques.

Referências

- ANDERSON V. GRISWOLD verified petition (2023). Disponível em: <https://www.citizensforethics.org/wp-content/uploads/2023/09/2023-09-06-08-43-07-Anderson-v-Griswold-Verified-Petition-2023.09.06.pdf>. Acesso em 20 jan. 2024.
- ARAÚJO, L. A. D.; NUNES JUNIOR, V. S. (2010). *Curso de direito constitucional*. 14 ed. São Paulo: Saraiva.

- ASSUNÇÃO, M.; ASSUNÇÃO, M. P. (2010). *Ficha Limpa – A lei da cidadania*. Santos: Realejo.
- BEAM, C. (2008). Must Obama Prove He's a Natural-Born Citizen?, Slate, 29 de outubro de 2008. Disponível em : http://www.slate.com/articles/news_and_politics/explainer/2008/10/must_obama_prove_hes_a_naturalborn_citizen.html. Acesso em: 20 jan. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.604, Distrito Federal/DF, rel. Min. Carmen Lúcia, Brasília, DF, 4 de outubro de 2007. *Diário de Justiça Eletrônico* nº 187, 2 out. 2008. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 jan. 2024.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 190.323, Brasília/DF, rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, Brasília, DF, 15 de setembro de 2010. Publicado em Sessão, 15 set. 2010. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 20 jan. 2024.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral nº 38.875, Rio de Janeiro/RJ, rel. Min. Luciana Christina Guimarães Lossio, Brasília, DF, 21 de outubro de 2014. Publicado em Sessão, 21 out. 2014. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 20 jan. 2024.
- CÂNDIDO, J. J. (2005). *Direito eleitoral brasileiro*. 11 ed. Bauru: Edipro.
- COHEN, Z.; GRAYER, A.; HERB, J. (2022). Comitê que investiga invasão do Capitólio divulga relatório final; veja o que foi descoberto. CNN, 23 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/comite-que-investiga-a-invasao-do-capitolio-divulga-relatorio-final-veja-o-que-foi-descoberto/>. Acesso em 19 jan. 2024.
- COSTA, A. S. (1998). Elegibilidade e inelegibilidade. *Ajuris: Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 25, nº 72, p. 239-246.
- COSTA, A. S. (1998). *Teoria da Inelegibilidade e o Direito Processual Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey.
- DINIZ, M. H. (2008). Dicionário jurídico. 3ª ed. São Paulo: Saraiva.
- DOHERTY, T. (2023). Eugene Debs: When a prisoner ran for president. Disponível em: <https://www.brandeis.edu/now/2023/april/eugene-debs-tom-doherty.html>. Acesso em 20 jan. 2024.
- FERGUSON, B. (2019). Washington State – Office of the Attorney General. *Constitutionality Of Possible Legislation Requiring That Candidates For President And Vice President Of The United States Disclose Their Federal Tax Returns As A Condition Of Appearing On The Ballot*. Disponível em: <https://www.atg.wa.gov/ago-opinions/constitutionality-possible-legislation-requiring-candidates-president-and-vice>. Acesso em 19 jan. 2024.
- GOMES, J. J. (2022). *Direito Eleitoral*, 18 ed, Barueri: Atlas.

- HAMON, F.; TROPER, M. (2016). *Droit constitutionnel*. 37 ed. Paris: L.G.D.J.
- HASEN, R. (2024). Ned Foley-Ben Ginsberg-Rick Hasen Amicus Brief Warns SCOTUS of Political Instability, Potential Violence, and Voter Disenfranchisement If It Avoids Deciding Merits in Trump Disqualification Case. *Election Law Blog*, 18 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://electionlawblog.org/?p=140813>. Acesso em 20 jan. 2024.
- KIMBERLING, W. C. (1992). *The Electoral College*. Disponível em: <http://www.fec.gov/pdf/eleccoll.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2017.
- MALHEIROS, A. (2004). Condições de elegibilidade e inelegibilidade. *Revista do Advogado*, ano XXIV, nº 79, p. 51-54.
- MARLEY, P. (2024). Maine judge delays Trump ballot decision until Supreme Court ruling. *The Washington Post*, 17 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/2024/01/17/maine-ballot-ruling-trump/>. Acesso em 20 jan. 2024.
- MURRAY, I. (2024). Despite US Supreme Court appeal, Trump certified as candidate on Colorado GOP ballot. ABC News, 5 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://abcnews.go.com/Politics/despite-us-supreme-court-appeal-trump-certified-candidate/story?id=106138501>. Acesso em 20 jan. 2024.
- NISS, P. H. T. (1994). *Direitos políticos – condições de elegibilidade e inelegibilidades*. São Paulo: Saraiva.
- PERRIN, F. (2024). Entenda o que é a 14ª Emenda, usada para tentar barrar Trump de concorrer. *Folha de S. Paulo*, 5 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2024/01/entenda-o-que-e-a-14a-emenda-usada-para-tentar-barrar-trump-de-concorrer.shtml>. Acesso em 20 jan, 2024.
- PERRIN, F. (2023). Entenda os 4 processos criminais contra Trump. *Folha de S. Paulo*, 15 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/08/entenda-os-4-processos-criminais-contra-trump.shtml>. Acesso em 19 jan. 2024.
- PERRIN, F. (2023). Maine segue Colorado e é o 2º estado a barrar Trump das primárias em 2024. *Folha de S. Paulo*, 28 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/12/maine-segue-colorado-e-e-2o-estado-a-barrar-trump-das-primarias-em-2024.shtml>. Acesso em 20 jan. 2024.
- POLITICO STAFF. (2023). *Tracking the Trump criminal cases*. *Politico*, 13 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.politico.com/interactives/2023/trump-criminal-investigations-cases-tracker-list/>. Acesso em 19 jan. 2024.
- REIS, M. (2016). *Direito eleitoral brasileiro*. 3 ed. Bauru: Casa Mayor.
- RILEY, R.(2017). Should it be harder to run for president ? *Detroit Free Press*, 8 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.freep.com/story/news/columnists/rochelle-riley/2017/07/09/constitution-requirements-presidential-candidates/460797001/>. Acesso em: 19 jan. 2024.

- SANTOS, L. C. P.; TELLES, O. R. S. (2014). *Lei da Ficha Limpa – Interpretação jurisprudencial*. São Paulo: Saraiva.
- SILVA, J. A. (2016). *Curso de direito constitucional positivo*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros.
- SORKIN, A. D. (2023). Colorado reconsiders letting Trump on the ballot. *The New Yorker*, 12 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.newyorker.com/news/daily-comment/colorado-reconsiders-letting-trump-on-the-ballot>. Acesso em 25 jan. 2024.
- TEMME, L. (2024). Disqualification from Public Office Under the 14th Amendment. *FindLaw*, 8 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://constitution.findlaw.com/amendment14/annotation15.html>. Acesso em 19 jan. 2024.
- TEMME, L. (2022). Fourteenth Amendment - Privileges and Immunities of Citizenship, Due Process, and Equal Protection. *FindLaw*, 27 de julho de 2022. Disponível em: <https://constitution.findlaw.com/amendment14.html>. Acesso em: 19 jan. 2024.
- TORTELLA, T. (2022). Invasão do Capitólio completa um ano. Relembra o ataque à democracia dos EUA. *CNN*, 7 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/invasao-ao-capitolio-completa-um-ano-relembra-o-ataque-a-democracia-dos-eua/>. Acesso em 19 jan. 2024.
- US Department of the Interior. Office of Insular Affairs. Disponível em <https://www.doi.gov/oiia>. Acesso em 7 fev. 2017.
- X. (2023). Suprema Corte do Colorado decide que Trump não pode concorrer à Presidência. *Folha de S. Paulo*, 19 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/12/suprema-corte-do-colorado-decide-que-trump-nao-pode-concorrer-a-presidencia-em-2024.shtml>. Acesso em 20 jan. 2024.
- WEBER, S. N. (2024). Secretary of State. State of California, Elections Division. *Summary of Qualifications and Requirements for the Office of United States president, Democratic Party*. Disponível em: <https://elections.cdn.sos.ca.gov/statewide-elections/2024-primary/2024-president-democratic.pdf>. Acesso em 20 jan. 2024.
- ZILIO, R. L.; GONÇALVES, L. C. S. (2017). *Comentários às Súmulas do TSE*, Salvador: Jus Podium.
- ZOLLER, E. (2001). *Le droit des Etats-Unis*. col. Que sais-je?, n° 1159. Paris : PUF.

Representação, povos indígenas e o sistema eleitoral brasileiro

Iasmin Nascimento Gonçalves

Resumo

O presente artigo busca verificar quais são os principais desafios enfrentados pelos povos indígenas que influenciam diretamente na sub-representação no âmbito da política brasileira, de modo a analisar a Consulta nº 0600222-07.2023.6.00.0000 proposta recentemente perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Desse modo, inicialmente, demonstra-se que, além da Constituição de 1988 representar um marco significativo na luta pelo reconhecimento e pela proteção dos direitos dos povos originários no país, há a construção de normas legais e a criação de instituições. Em seguida, analisa-se as diversas barreiras práticas que atrapalham o efetivo exercício na participação eleitoral e quais os mecanismos que podem ser implementados para eliminar esses obstáculos. Por fim, na terceira parte, observa-se a relevância de garantir às candidaturas indígenas direitos equivalentes aos assegurados às candidaturas femininas e negras no tocante à distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), bem como à distribuição de tempo de rádio e de televisão. A abordagem metodológica adotada foi a dialética, e os procedimentos incluíram pesquisas bibliográfica, jurisprudencial e documental.

Palavras-chaves: Povos indígenas, Representatividade, Sistema eleitoral, Participação política.

Sobre os autores

Doutoranda e Mestra em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Especialista em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP (2022). Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - CEUB (2020)

Abstract

This article aims to verify the main challenges faced by indigenous peoples that directly influence their under-representation in Brazilian politics, in order to analyze Consultation No. 0600222-07.2023.6.00.0000 recently proposed before the Superior Electoral Court (TSE). Thus, initially, it is demonstrated that, in addition to the 1988 Constitution representing a significant milestone in the struggle for the recognition and protection of the rights of indigenous peoples in the country, there is the construction of legal norms and the creation of institutions. Next, the various practical barriers that hinder effective participation in the electoral process are analyzed, and the mechanisms that can be implemented to eliminate these obstacles are examined. Finally, in the third part, the relevance of guaranteeing indigenous candidacies rights equivalent to those ensured to female and black candidacies regarding the distribution of resources from the Party Fund and the Special Campaign Financing Fund (FEFC), as well as the distribution of radio and television time, is observed. The article is based on the dialectic method, and the procedures included bibliographic, jurisprudential, and documentary research.

Keywords: Indigenous peoples, Representativeness, Electoral system, Political participation.

Introdução

Este artigo busca aprofundar a discussão sobre as barreiras que impedem a expansão da representatividade dos povos originários nos espaços de poder, especialmente no contexto político brasileiro. Inicialmente, destaca-se a Constituição de 1988 como um marco fundamental na estruturação das instituições para proteção e garantia dos direitos fundamentais.

O interesse por essa temática surge da relevância dos povos originários no cenário eleitoral brasileiro, mesmo diante dos notáveis desafios que enfrentam para exercer plenamente seus direitos cívicos. Nessa perspectiva, a pesquisa identifica três principais barreiras que comprometem a efetiva participação eleitoral, relacionadas ao acesso às seções eleitorais, à compreensão linguística e à limitação no acesso às informações. Além disso, são sugeridos possíveis mecanismos para superar esses obstáculos.

Posteriormente, concentra-se na análise do debate sobre a viabilidade de estender às candidaturas indígenas os mesmos direitos garantidos às candidaturas femininas e negras, particularmente em relação à distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), assim como na

alocação de tempo de rádio e televisão, tema discutido na Consulta nº 0600222-07.2023.6.00.0000.

Nesse sentido, compreende-se que a implementação de políticas públicas é fundamental para enfrentar as principais barreiras que dificultam o exercício de direitos políticos, possibilitando a ampliação da representatividade dos povos originários nas duas Casas Legislativas — Câmara dos Deputados e Senado Federal. Essas ações não apenas promovem a inclusão e a equidade, mas também fortalecem a democracia ao garantir que todas as vozes, incluindo as dos povos originários, sejam devidamente ouvidas e representadas nas instâncias legislativas.

A metodologia adotada nesta produção é a dialética, uma vez que busca construir uma contraposição à realidade existente (NASCIMENTO e SOUSA, 2015, p. 58). Partindo de uma análise histórica e descritiva, foram explorados o conceito da luta pelo reconhecimento e pela proteção dos direitos dos povos indígenas na política brasileira, a construção de normas legais e a criação de instituições, bem como as diversas barreiras que dificultam o exercício efetivo da participação eleitoral, os possíveis mecanismos para eliminá-las e a importância de garantir aos candidatos indígenas direitos equivalentes aos assegurados às candidaturas femininas e negras, especialmente no que diz respeito à distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), assim como à distribuição de tempo de rádio e televisão. Portanto, em relação aos procedimentos adotados, foram utilizadas pesquisas bibliográfica, jurisprudencial e documental (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 37).

Na primeira seção deste artigo, avalia-se, de forma crítica, o marco significativo da Constituição de 1988 na luta pelo reconhecimento e pela proteção dos direitos dos povos indígenas. Na segunda seção, exploram-se os principais desafios contemporâneos enfrentados por esse povo no processo eleitoral. E, na terceira e última seção, discute-se a relevância da implementação de ações afirmativas e as discussões atuais perante o Superior Tribunal Eleitoral.

O reconhecimento dos direitos indígenas e a Constituição de 1988

A Constituição de 1988 representa um marco significativo na luta pelo reconhecimento e proteção dos direitos dos povos indígenas no Brasil, especialmente no enfrentamento de desafios e

injustiças sociais. Destacam-se, entre esses direitos, a reivindicação legítima dos povos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, assim como a promoção de sua participação ativa na esfera política. A garantia constitucional é fundamental para assegurar a dignidade, a autonomia e a preservação das identidades culturais dessas comunidades, representando um compromisso histórico com a justiça e a igualdade no contexto brasileiro.

Durante o período de promulgação da Constituição de 1988, a população indígena, estimada em cerca de 140 mil, experimentou um notável aumento ao longo dos anos e, atualmente, ultrapassa a marca de 1 milhão e 600 mil indígenas, de acordo com dados do IBGE (Tv Brasil, 2023). Este expressivo crescimento demográfico evidencia a importância de uma constante reflexão e adaptação das políticas públicas para atender às necessidades crescentes e complexas da população. Desse modo, o artigo em questão busca discutir as barreiras formais e materiais que dificultam a ampliação da representatividade dos povos originários nos espaços de poder, em especial na política brasileira.

Nesse sentido, o poder constituinte originário reconheceu aos povos indígenas a organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam (art. 231); assegurou o ingresso em juízo na defesa de seus interesses e direitos (art. 232); bem como garantiu a existência de diversidade cultural no interior da nação e o direito à pluralidade das formas organizacionais (arts. 215 e 216) (Brasil, 1988). É importante destacar que a Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, a qual autoriza a criação da Fundação Nacional do Índio (Funai), foi recepcionada parcialmente pela Constituição de 1988, com o intuito de proteger a população e garantir seus direitos fundamentais.

Após anos de reivindicações por diversos institutos, inclusive pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) com o apoio do Grupo Técnico de Povos Indígenas, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023 (Brasil, 2023d; convertida na Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023), a qual alterou o nome da Funai para Fundação Nacional dos Povos Indígenas (a sigla permaneceu a mesma). Essa mudança se deu em razão do uso da palavra “índio” ser um equívoco que carrega preconceitos e omite a diversidade cultural e regional dos povos

originários no Brasil. Logo, o termo “indígena” é o correto para ser utilizado, pois significa “originário”.

Outra norma relevante que foi recepcionada pela referida Constituição refere-se à Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, responsável por regulamentar a situação jurídica dos povos indígenas e de suas respectivas comunidades, com o intuito de preservar sua cultura e integrá-los à comunhão nacional. Desse modo, a norma jurídica tratou de diversos assuntos, como o registro civil, as condições de trabalho, as terras dos indígenas, a educação, a saúde e os crimes contra os povos indígenas, além de trazer conceitos relevantes sobre o assunto .

O referido Estatuto dos Povos Indígenas (Lei nº 6.001/1973) classifica os povos indígenas em três categorias distintas, a saber:

Art 4º Os índios são considerados:

I - Isolados: Quando vivem em grupos desconhecidos ou dos quais se possuem poucos e vagos informes através de contatos eventuais com elementos da comunhão nacional.

Art. 3º Para os efeitos de lei, ficam estabelecidas as definições a seguir discriminadas:
I - Índio ou Silvícola - É todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional;
II - Comunidade Indígena ou Grupo Tribal - É um conjunto de famílias ou comunidades índias, quer vivendo em estado de completo isolamento em relação aos outros setores da comunhão nacional, quer em contatos intermitentes ou permanentes, sem contudo estarem neles integrados.

Art 4º Os índios são considerados:

I- Isolados - Quando vivem em grupos desconhecidos ou de que se possuem poucos e vagos informes através de contatos eventuais com elementos da comunhão nacional;
II - Em vias de integração - Quando, em contato intermitente ou permanente com grupos estranhos, conservam menor ou maior parte das condições de sua vida nativa, mas aceitam algumas práticas e modos de existência comuns aos demais setores da comunhão nacional, da qual vão necessitando cada vez mais para o próprio sustento;
III - Integrados - Quando incorporados à comunhão nacional e reconhecidos no pleno exercício dos direitos civis, ainda que conservem usos, costumes e tradições característicos da sua cultura.

II - Em vias de integração: Quando, em contato intermitente ou permanente com grupos estranhos, conservam menor ou maior parte das condições de sua vida nativa, mas aceitam algumas práticas e modos de existência comuns aos demais setores da comunhão nacional, da qual vão necessitando cada vez mais para o próprio sustento.

III - Integrados: Quando incorporados à comunhão nacional e reconhecidos no pleno exercício dos direitos civis, ainda que conservem usos, costumes e tradições característicos de sua cultura.

Nesse sentido, no ano de 2001, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) promulgou a Resolução TSE nº 20.806/2001 (Brasil, 2001), abordando o alistamento eleitoral aplicável aos povos originários integrados. Essa medida visava reconhecer plenamente os direitos civis desses povos, conforme estabelecido no julgamento do Processo Administrativo nº 18391 – Macapá/AP, sob a relatoria do Ministro Jacy Garcia Vieira. Ao estabelecer precedentes, o TSE buscou flexibilizar o alistamento eleitoral e promover uma representação mais abrangente na política, proibindo qualquer impedimento ao alistamento que não estivesse expressamente previsto na Constituição de 1988, evitando, assim, restrições indevidas aos direitos políticos. A inexigibilidade de fluência na língua pátria para o alistamento de indígenas, ainda sob tutela, e de brasileiros foi afirmada, considerando a não recepção do art. 5º, inciso II, do Código Eleitoral pela Constituição Federal de 1988, conforme decidido no Processo Administrativo nº 19.840/2010.

Posteriormente, em 2002, foi editado o Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), que determinou a regulamentação da capacidade dos indígenas por legislação especial (art. 4º, parágrafo único). Assim, tornaram-se capazes como qualquer outro cidadão brasileiro, reconhecendo o pleno exercício da capacidade eleitoral ativa (ligada à capacidade de votar) e a capacidade eleitoral passiva (capacidade de ser votado) (Brasil, 2002). Nesse mesmo ano, ocorreu a ratificação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas, estabelecendo mecanismos internacionais para assegurar a identidade, cultura, território e participação desses povos.

A referida Convenção estabeleceu a necessidade de os governos realizarem consultas e adotarem medidas participativas antes

de efetuarem alterações legislativas ou administrativas que possam afetar as comunidades indígenas. Reconheceu o direito dos povos originários à propriedade e posse das terras que tradicionalmente ocupam, destacando a importância de respeitar e preservar suas instituições, línguas e costumes, bem como reforçou o direito aos direitos humanos, sem distinção de raça, sexo, religião, língua e opinião política.

No ano de 2006, foi instalado o Conselho Nacional de Políticas Indigenistas (CNPI), criado pelo Ministério da Justiça por meio do Decreto nº 8.593, de 17 de dezembro de 2015 (Brasil, 2015), com atribuições consultivas e responsabilidades voltadas para a elaboração, acompanhamento e implementação de políticas direcionadas aos povos indígenas. Esta norma foi recentemente alterada pelo Decreto nº 11.509, de 28 de abril de 2023 (Brasil, 2023b), visando garantir maior representatividade aos povos indígenas no acompanhamento e controle da execução das ações do Estado.

Outra norma importante refere-se à Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DADPI) em 2016, aprovada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), sendo o primeiro instrumento da história da OEA a promover e proteger os direitos dos povos indígenas das Américas (Fundação Nacional dos Povos Indígenas, 2022a). Nesse sentido, ressalta-se que o artigo XXI dispõe que os indígenas possuem direito à igualdade de oportunidades para participar plena e efetivamente, como povos, de todas as instituições e fóruns nacionais, e a ter acesso a eles, inclusive os órgãos deliberativos.

Esses avanços legislativos, além de representarem a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, respeitando a diversidade cultural e promovendo a preservação das tradições e modos de vida desses povos, foram fundamentais para assegurar os direitos fundamentais aos povos indígenas e reconhecê-los como sujeitos de direitos perante o ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, o Brasil ainda está muito distante de um efetivo pluralismo institucional e ainda mais distante da elaboração de pautas de articulação entre o direito estatal e os direitos próprios, como ocorre na Colômbia e na Bolívia (Segato, 2021, p. 168)¹¹.

Vale ressaltar que somente em 2023, após 35 anos da vigência da Constituição de 1988, o Chefe do Poder Executivo Federal, o Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva (PT-SP),

determinou a criação do Ministério dos Povos Indígenas, representado pela Ministra Sônia Guajajara — reconhecida internacionalmente na defesa dos direitos dos povos indígenas, seus territórios e causas socioambientais. Durante este governo, nomeou-se Joenia Wapichana como presidenta da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e Weibe Tapeba como Secretário Especial da Saúde Indígena (SESAI), ambos ativistas em prol da garantia dos direitos fundamentais dos povos indígenas.

O Chefe do Poder Executivo também determinou a criação do Grupo de Trabalho (GT) dos Povos Indígenas para atuar durante o governo de transição. Dentre as diversas medidas elaboradas pelo referido GT, destaca-se a revogação do decreto que permitia o garimpo em terras indígenas (Decreto nº 11.369, de 1º de janeiro de 2023 – Brasil, 2023a), a revogação da Instrução Normativa (IN) Conjunta nº 12, de 31 de outubro de 2022, que regulava a exploração de madeira em terras indígenas (Brasil, 2022), bem como a correção do nome da Funai para Fundação Nacional dos Povos Indígenas.

Essas medidas federais corroboraram para que os estados também adotassem medidas com o objetivo de proteger os direitos dos povos originários. O Governador do Estado do Ceará, Elmano de Freitas (PT-CE), foi um dos primeiros a criar secretaria para cuidar dos interesses dos povos indígenas, coordenada pela indígena Juliana Alves, em âmbito estadual. Nota-se que essas medidas são fundamentais para promover o protagonismo dos povos originários e assegurar os direitos fundamentais, por meio da instituição de políticas públicas e da ocupação de cargos de tomada de decisão, tendo em vista que estes estão em cargos institucionais.

Quanto à representação política dos povos originários no âmbito do Poder Legislativo, o primeiro deputado federal eleito à Câmara dos Deputados foi Mário Juruna, cujo mandato aconteceu durante o período de 1982-1986 e, somente após 36 anos, a referida casa legislativa elegeu a primeira deputada indígena, Joenia Wapichana, no pleito geral de 2018 (Câmara dos Deputados, 2018). Apesar do baixo percentual, de acordo com os dados do TSE, no referido ano, aconteceu um crescimento de 56,47% de candidatos que se declararam índios ou descendentes ao realizarem o pedido de registro de candidatura; além disso, houve um aumento de 133

concorrentes ao pleito em relação aos 85 candidatos que concorreram nas Eleições gerais de 2014 (Tribunal Superior Eleitoral, 2019).

A sub-representação na política brasileira evidencia que os povos indígenas enfrentam diversos obstáculos que impedem sua candidatura e eleição. Esses desafios estão relacionados às barreiras linguísticas, ao difícil acesso aos locais de votação, à obtenção limitada de informações e outros aspectos que serão abordados na segunda parte deste artigo. Diante desse cenário desafiador, a Justiça Eleitoral desempenha papel fundamental para garantir que essa parcela da população exerça seu direito fundamental de se candidatar e participar de forma competitiva da campanha eleitoral, além de poder exercer sua cidadania por meio do voto e da participação ativa na política brasileira.

Nesse sentido, o TSE estabeleceu o Núcleo de Inclusão e Diversidade e promulgou a Resolução TSE nº 23.659/2021, abordando temas cruciais relacionados aos povos indígenas. Entre esses aspectos, destacam-se: (i) o reconhecimento do direito fundamental das pessoas indígenas, considerando sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições na prestação de serviços eleitorais; (ii) a eliminação de distinções entre categorias étnico-raciais não autoatribuídas; (iii) a não exigência de fluência em português para o alistamento, garantindo o uso das línguas maternas e processos próprios de aprendizagem; (iv) a dispensa da comprovação de domicílio eleitoral em casos onde o atendimento ocorre nas terras habitadas pelos indígenas ou quando há uma vinculação notória da comunidade a esse território; (v) a possibilidade de escolha de local de votação diferente da seção de origem, desde que dentro dos limites da circunscrição da eleição; e (vi) a inclusão da identificação étnica no formulário de Requerimento de Alistamento Eleitoral (RAE), permitindo que a pessoa indígena se autoidentifique como “indígena” ou “quilombola ou integrante de comunidade remanescente”, indicando a etnia, comunidade quilombola e a língua praticada, seja de forma exclusiva ou concomitante com o português (Brasil, 2021).

Posteriormente, o Tribunal Superior editou a Postaria TSE nº 367/2022, a qual instituiu a Comissão de Promoção da Participação Indígena no Processo Eleitoral, com o objetivo de elaborar estudos e projetos que busquem ampliar a participação dos povos indígenas no contexto eleitoral nacional (Brasil, 2022). Junto com essas

alterações legislativas, a Justiça Eleitoral também busca ampliar as seções eleitorais nas comunidades indígenas, com atendimentos voltados para a transferência de seção, a revisão e o alistamento eleitoral (Tribunal Superior Eleitoral, 2022), a fim de reduzir a sub-representação na política brasileira.

Desse modo, é crucial ressaltar que a ampliação da participação dos povos originários nos fóruns de decisão não apenas possibilita que apresentem e discutam proposições legislativas para fortalecer a representação, mas também os capacita a salvaguardar suas comunidades e territórios no contexto nacional. Em particular, a discussão em torno dos territórios indígenas se revela emblemática, pois confronta interesses que a modernidade capitalista historicamente defendeu em nome da propriedade privada e da suposta “utilidade” do bem, muitas vezes à custa dos direitos e da preservação das culturas indígenas (Araujo Junior, 2018, p. 218).

Os desafios contemporâneos enfrentados pelos povos indígenas no processo eleitoral

A Constituição de 1988 abrange três dimensões fundamentais de igualdade. Primeiramente, a igualdade formal, consagrada na norma jurídica, atua como salvaguarda contra a existência de privilégios e tratamentos discriminatórios (art. 5º, caput). Em segundo lugar, a igualdade material, oriunda dos objetivos da República, corresponde às aspirações por uma redistribuição equitativa de poder, riqueza e bem-estar social (art. 3º, I e III). Por fim, a terceira dimensão se refere à igualdade como reconhecimento, direcionada ao respeito pelas minorias, suas identidades e suas particularidades (art. 3º, IV). Essas dimensões conjuntas delineiam um quadro abrangente de princípios igualitários na Constituição, abordando não apenas a igualdade perante a lei, mas também questões relacionadas à justiça social e ao respeito à diversidade (Barroso e Osorio, 2016).

É importante compreender que os direitos fundamentais são integrados ao sistema jurídico através de normas, formadas a partir da interpretação de dispositivos constitucionais (Pereira, 2018). Essas normas são instrumentos que buscam reduzir as desigualdades entre os candidatos na política e possibilitam a aplicação do princípio de igualdade de oportunidades ou da paridade de armas nas disputas por

cargos políticos, a fim de gerar igual acesso à competição eleitoral e às oportunidades de visibilidade dos candidatos (Osorio, 2017).

Nesse sentido, salienta-se que o direito ao reconhecimento busca, além de combater os efeitos negativos da desvalorização identitária — violências materiais e simbólicas contra grupos discriminados direta ou indiretamente —, a interferência no plano cultural para eliminar a causa de padrões culturais responsáveis por tal desvalorização (Sarmiento, 2016). Uma das ideias-chave das políticas do reconhecimento é procurar a construção de “um mundo sensível à diferença, em que a assimilação às normas culturais majoritárias ou dominantes não seja mais o preço para o igual respeito” (Fraser, 2003, p. 7).

Além de ser relevante assegurar o direito à igualdade aos povos originários no processo eleitoral, deve-se reconhecer que estes enfrentam diversas barreiras práticas, as quais dificultam o exercício efetivo na participação eleitoral. A primeira barreira está ligada à dificuldade de acesso a seções eleitorais e aos locais de votação, tendo em vista que a maior parte das comunidades indígenas habitam áreas remotas e distantes de centros urbanos, o que torna mais complexa a implementação da estrutura eleitoral.

Apesar de a Justiça Eleitoral, nos últimos anos, ter buscado ampliar o número de seções eleitorais e de a Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974 (Brasil, 1974), dispor sobre o fornecimento de transporte gratuito em dias de eleições para a população residente em zonas rurais, é evidente a ausência de disposições específicas para os povos indígenas. Diante dessa omissão normativa, torna-se imperativa a implementação de medidas e políticas públicas direcionadas a essa comunidade, que enfrenta carências de recursos, dificultando o acesso às seções eleitorais e aos locais de votação. É essencial assegurar o transporte gratuito aos povos indígenas não apenas durante o período eleitoral, mas também no pré-eleitoral, garantindo-lhes a oportunidade de se registrarem na justiça eleitoral e exercerem plenamente seus direitos fundamentais. Isso não só fortalecerá a participação democrática desses grupos, mas também promoverá o acesso a informações cruciais sobre normas eleitorais e partidárias.

Nesse contexto, evidencia-se também a imprescindibilidade da cooperação entre os entes federativos, uma vez que a complexidade da questão decorre das terras indígenas que se estendem por mais de um município, gerando desafios quanto à definição de competências quando as situações envolvem múltiplos juízos eleitorais. Diante desse

cenário, uma solução viável seria a inclusão, em resoluções ou orientações específicas sobre o tema pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), de disposições que estabeleçam o juízo da seção eleitoral em que os indígenas votam como responsável pelo transporte dos eleitores dessa comunidade. Essa medida proporcionaria uma clareza normativa crucial, mitigando as incertezas e promovendo uma efetiva coordenação entre os órgãos judiciais, com vistas a garantir o pleno exercício do direito de voto por parte dos povos indígenas.

Outra barreira se refere à linguística, pois muitos povos originários falam suas respectivas línguas, as quais diferem das predominantes nos centros urbanos. Nesse sentido, isso se torna um desafio para a compreensão das propostas eleitorais e para a realização das campanhas eleitorais. É necessário que a Justiça Eleitoral e o Estado brasileiro assegurem a implementação de mecanismos de inclusão linguística, como a tradução de todas as normas eleitorais para as línguas indígenas — destaca-se que apenas no ano de 2023 a Constituição de 1988 foi traduzida oficialmente em língua indígena (Conselho Nacional de Justiça, 2023).

A terceira barreira refere-se à informação limitada, estreitamente entrelaçada com as demais barreiras mencionadas, uma vez que as comunidades indígenas enfrentam restrições no acesso às informações eleitorais. Isso ocorre tanto devido à localização remota dessas comunidades, dificultando o alcance populacional, quanto à falta de acesso a meios de comunicação eletrônicos e às barreiras linguísticas que enfrentam. Com o propósito de superar tais obstáculos e ampliar o acesso ao conhecimento e informações, a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012², assume um papel relevante ao estabelecer cotas específicas destinadas aos povos indígenas. Essa medida visa possibilitar o

2. Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos, indígenas e quilombolas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Brasil, 2012).

ingresso dessas comunidades nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, promovendo, assim, um avanço significativo na superação da barreira da informação limitada, ao criar oportunidades educacionais mais acessíveis e inclusivas para os povos indígenas³.

Assim, a presente pesquisa identifica essas três barreiras como fatores preponderantes que contribuem para a sub-representação dos povos indígenas nos espaços de poder, sobretudo no âmbito do Poder Legislativo. Essas dificuldades estruturais exercem uma influência direta no processo de integração desses grupos à política brasileira, além de fatores ligados à luta contra a violência e invasões de terras. Cabe ressaltar que o Brasil abriga uma ampla diversidade de povos indígenas, cada um com suas próprias tradições, desafios e demandas específicas. Portanto, qualquer análise acerca dos povos indígenas e do processo eleitoral deve levar em consideração essa riqueza cultural, uma vez que desempenham um papel crucial e desafiador no cenário eleitoral.

As ações afirmativas, os povos originários e as discussões atuais no Tribunal Superior Eleitoral

Os povos indígenas desempenham um papel fundamental no cenário eleitoral brasileiro, embora enfrentem desafios notáveis para exercer plenamente seus direitos cívicos. A busca por uma representação mais efetiva, o reconhecimento dos direitos territoriais e a transposição das barreiras culturais e linguísticas constituem questões cruciais que necessitam de políticas públicas adequadas para assegurar a participação justa e completa dos povos indígenas no sistema político do país.

3. Em relação ao assunto, a Universidade de Brasília (UnB) é referência na implementação das ações afirmativas, bem como na implementação de processos seletivos voltados exclusivamente para os povos indígenas (Fundação Nacional dos Povos Indígenas, 2022b).

Nas últimas eleições gerais, em 2022, somente cinco indígenas foram eleitos para a Câmara dos Deputados — Célia Xakriabá (PSOL-MG), Juliana Cardoso (PT-SP), Paulo Guedes (PT-MG), Silvia Waiãpi (PL-AP) e Sônia Guajajara (PSOL-SP) (Câmara dos Deputados, 2022a). No âmbito do Senado Federal, foram eleitos somente dois parlamentares, Wellington Dias (PT-PI) e Hamilton Mourão (Republicanos-RS) (Senado Federal, 2023). No entanto, constatou-se que, nessas eleições, o número de candidatos indígenas atingiu o patamar mais elevado desde 2014, quando a autodeclaração racial nas candidaturas foi introduzida pela primeira vez. Naquele ano, 84 indígenas se registraram como candidatos, e esse número aumentou para 134 em 2018. No mais recente pleito, testemunhamos um notável aumento, com 178 candidatos indígenas, dos quais 58 concorreram a vagas na Câmara dos Deputados⁴.

Esses dados revelam um crescente interesse dos povos tradicionais em participar ativamente do processo eleitoral, mesmo diante da ausência de políticas específicas de incentivo. Diante desse cenário, a Deputada Federal Célia Xakriabá (PSOL-MG) propôs a Consulta nº 0600222-07.2023.6.00.0000, perante o Tribunal Superior Eleitoral, com objetivo de garantir às candidaturas indígenas direitos equivalentes aos assegurados às candidaturas femininas e negras no tocante à distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), bem como a distribuição de tempo de rádio e de televisão. Nesse sentido, a referida

4. O crescimento da participação de candidaturas indígenas também se verifica nas eleições municipais. Em 2016, o número de autodeclarados indígenas foi de 1.798. E, em 2020, esse número subiu para 2.210 (Câmara dos Deputados, 2022b).

Consulta visa aplicar os entendimentos já firmados em relação à participação política de mulheres e negros nas eleições — conforme na ADI 5617⁵, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, e nas Consultas n° 0600252-18.2018.6.00.0000⁶ e n° 0600306-47.2019.6.00.0000⁷, ambas julgadas pelo TSE.

Nos autos da Consulta n° 0600222-07.2023.6.00.0000, sob a relatoria do Ministro Nunes, o Ministério Público Eleitoral (MPE) apresentou parecer favorável aos seguintes questionamentos, no sentido de que a distribuição de recursos financeiros (Fundo Partidário e FEFC) e do tempo no horário eleitoral gratuito para candidaturas indígenas deverá ser proporcional ao número de candidaturas dessa ordem formalizadas por partidos e federações. Ademais, destacou-se a relevância da Convenção n° 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata sobre povos indígenas e tribais. Em linha semelhante, também prescreve a necessidade de os governos assumirem a responsabilidade de desenvolver “ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade” (art. 2º, 1). O ato internacional cobra que se lhes assegure “o gozo, em

-
5. [12:30, 26/04/2024] Jéssica MPM: O Plenário do STF declarou, por maioria, a (i) inconstitucionalidade da expressão “nas três eleições que seguirem” contida no art. 9º da Lei n° 13.165/15, eliminando o limite temporal e permanecendo a regra [12:30, 26/04/2024] Jéssica MPM: até as eleições atuais, (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei n° 13.165/15, a fim de equiparar ao patamar legal de 30% (trinta por cento) de candidaturas femininas (art. 10, § 3º, da Lei n° 9.504/97) o mínimo de recursos do Fundo Partidário alocado por cada partido, em eleições majoritárias e proporcionais, em favor de tais candidaturas; (iii) determinar que, caso haja percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas deve ser alocado na mesma proporção das candidaturas; além de (iv) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do disposto no art. 44, §§ 5º-A e 7º da Lei n° 9.096/95 (Brasil, 2018, 1).
 6. Corroborando com o entendimento firmado no julgamento da ADI 561761, o TSE decidiu, ao apreciar a Consulta n° 0600252-18.2018.6.00.000062, que a distribuição dos recursos referentes ao Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) — dispostos no artigo 16-C e no artigo 16-D da Lei n° 9.504/97 (Lei das Eleições) — e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão também deve observar a destinação do percentual mínimo de 30% (trinta por cento) às candidaturas femininas (Brasil, 2019).
 7. O Plenário do TSE fixou entendimento acerca da necessidade de distribuição proporcional de recursos do FEFC e do tempo de rádio e televisão aos candidatos negros, a partir das eleições municipais do 2020 (Tribunal Superior Eleitoral, 2020).

condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população” (art. 2º, 2, a).

Diante da relevância do assunto, o Ministro Relator determinou a instauração de audiência pública para ouvir diversas autoridades especializadas no assunto. Dentre as sugestões mencionadas, evidenciam-se as seguintes: (i) a importância de traduzir os estatutos partidários para as línguas indígenas; (ii) garantir a autodeclaração acompanhada da certificação feita pelas comunidades junto com a FUNAI a fim de evitar atos fraudulentos; e (iii) implementar políticas antidiscriminatórias — que visem, além de superar a não discriminação, também buscar efetivar a igualdade.

Nesse sentido, em sociedades com minorias sub-representadas, torna-se crucial a implementação de medidas voltadas para remediar as desigualdades e impedir a perpetuação da estratificação social (Clève, 2014, 162). Assim, garantir às candidaturas indígenas direitos equivalentes aos assegurados às candidaturas femininas e negras no tocante à distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), bem como à distribuição de tempo de rádio e de televisão, possui intuito não apenas de corrigir injustiças passadas, mas também de estabelecer bases mais equitativas e inclusivas, promovendo uma sociedade mais justa e igualitária para todos os seus membros.

Considerações finais

Em síntese, o artigo em questão destaca os aspectos críticos da sub-representação dos povos indígenas no processo eleitoral, abordando as principais barreiras que prejudicam o acesso ao ambiente político, tais como as dificuldades de acesso às seções eleitorais e locais de votação, os desafios linguísticos e a restrição ao acesso à informação.

Diante desses desafios, são sugeridos mecanismos para ampliar a representação dos povos originários no Poder Legislativo, incluindo a possibilidade de estender às candidaturas indígenas os mesmos direitos garantidos às candidaturas femininas e negras, especialmente em relação à distribuição de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), além da alocação de tempo de rádio e televisão, tema discutido na Consulta nº 0600222-07.2023.6.00.0000.

Evidencia-se que presente artigo foi elaborado durante a audiência pública realizada para ouvir diversas autoridades especializadas no assunto referente à propositura da Consulta nº 0600222-07.2023.6.00.0000, apresentada pela Deputada Federal Célia Xakriabá (PSOL-MG), perante o Tribunal Superior Eleitoral, com objetivo de garantir às candidaturas indígenas direitos equivalentes aos assegurados às candidaturas femininas e negras no tocante à distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), bem como a distribuição de tempo de rádio e de televisão. Até o momento da pesquisa, aguarda-se pronunciamento do Plenário do TSE sobre o assunto.

O artigo não pretende esgotar o tema da sub-representatividade dos povos indígenas no processo eleitoral, mas sim contribuir para uma releitura das principais barreiras atuais que prejudicam o acesso ao ambiente político no âmbito do Poder Legislativo e como o julgamento da Consulta nº 0600222-07.2023.6.00.0000 pode auxiliar a melhorar esse cenário. Almeja-se um aprimoramento do debate sobre o desolador cenário eleitoral brasileiro e a instigação de pesquisas que visem verificar se houve de fato uma ampliação da representação dos povos indígenas nas próximas eleições.

Conclui-se, portanto, que a implementação de políticas públicas é essencial para superar as barreiras que dificultam o exercício dos direitos políticos dos povos indígenas e para ampliar sua representatividade tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Essas ações promovem a inclusão, a equidade e fortalecem a democracia ao assegurar que todas as vozes, incluindo as dos povos originários, sejam devidamente ouvidas e representadas nas instâncias legislativas.

Referências

- ARAUJO JUNIOR, J. J. (2018). *Direitos territoriais indígenas: uma interpretação intercultural*. Rio de Janeiro: Processo. v. 1.
- BARROSO, L. R.; OSORIO, A. (2016). Sabe com quem está falando? Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. *Revista Direito & Práxis*, v. 7, n. 1, p. 204- 232. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/revista-ceaju/article/view/21094>. Acesso em: 02 jun. 2023.
- BRASIL. (1973). *Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

- BRASIL. (1974). *Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6091.htm. Acesso em: 02 jun. 2023.
- BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 14 jun. 2023.
- BRASIL. (2001). *Resolução TSE nº 20.806, de 15 de maio de 2001*. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/resolucao-tse-no-20-806-alistamento-eleitoral-exigencias/@@download/file/resolu%C3%A7%C3%A3o-TSE-no-20806.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.
- BRASIL. (2002). *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 02 jun. 2023.
- BRASIL. (2012). *Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 02 ago. 2023.
- BRASIL. (2015). *Decreto nº 8.593, de 17 de dezembro de 2015*. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8593impress%C3%A3o.htm. Acesso em: 10 jun. 2023.
- BRASIL. (2021). *Resolução TSE nº 23.659, de 26 de outubro de 2021*. Disponível em:
- BRASIL. (2022). *Portaria TSE nº 367, de 12 de abril de 2022*. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/portaria-institui-a-comissao-de-promocao-de-participacao-indigena/@@download/file/Portaria%20367.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.
- BRASIL. (2023a). *Decreto nº 11.369, de 1º de janeiro de 2023*. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/01/DOU-revoga-garimpo-2-jan-2023.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2023.
- BRASIL. (2023b). *Decreto nº 11.509, de 28 de abril de 2023*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11509.htm#art21. Acesso em: 10 jun. 2023.
- BRASIL. (2023c). *Instrução Normativa Conjunta nº 2, de 16 de janeiro de 2023*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-n-2-de-16-de-janeiro-de-2023-458160276>. Acesso em: 02 jun. 2023.
- BRASIL. (2023d). *Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154impressao.htm. Acesso em: 14 jun. 2023.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2018). *ADI 5617/DF*. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (2019). *Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2023.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (2018). *Primeira deputada indígena eleita tem como prioridade a defesa da inclusão e da sustentabilidade*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/546065-primeira-deputada-indigena-eleita-tem-como-prioridade-a-defesa-da-inclusao-e-da-sustentabilidade/>. Acesso em: 02 fev. 2023.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (2022a). *Cinco indígenas são eleitos para a Câmara dos Deputados*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911616-cinco-indigenas-sao-eleitos-para-a-camara-dos-deputados/>. Acesso em: 02 jun. 2023.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (2022b). *Número de candidaturas indígenas é o maior desde o início da autodeclaração*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/904833-numero-decandidaturas-indigenas-e-o-maior-desde-o-inicio-da-auto-declaracao/>. Acesso em: 02 jun. 2023.
- CLÈVE, C. M. (2014). Ações afirmativas, justiça e igualdade. In: CLÈVE, C. M. *Temas de Direito Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. (2023). *Ao lançar primeira Constituição em língua indígena, presidente do STF e do CNJ destaca momento histórico para o Brasil*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ao-lancar-primeira-constituicao-em-lingua-indigena-presidente-do-stf-e-do-cnj-destaca-momento-historico-para-o-brasil/>. Acesso em: 02 ago. 2023.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; MAX PLANCK INSTITUTE. (2023). *Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: concretizando direitos humanos – direitos dos povos indígenas*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/04/cadernos-stf-povos-indigenas-web-23-02-10.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2023.
- FRASER, N. (2003). Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition and participation. In: FRASER.; HONNETH, A. *Redistribution or recognition: a political-philosophical Exchange*. Londres: Verso.
- FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. (2022a). *OEA aprova Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2016/oea>. Acesso em: 03 jun. 2023.
- FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS. (2022b). *Universidade de Brasília oferece 81 vagas em vestibular indígena de 2022*. <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2022-02/universidade-de-brasilia-oferece-81-vagas-em-vestibular-indigena-de-2022>. Acesso em:

- <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2022-02/universidade-de-brasilia-oferece-81-vagas-em-vestibular-indigena-de-2022>. Acesso em: 02 jun. 2023.
- <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-659-de-26-de-outubro-de-2021>. Acesso em: 02 jun. 2023.
- GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, p. 37.
- NASCIMENTO, Francisco Paulo do; SOUSA, Flávio Luís Leite. *Metodologia da pesquisa científica: teoria e prática*. Brasília: Thesaurus, 2015
- OSORIO, A. (2017). *Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão*. Belo Horizonte: Fórum.
- PEREIRA, J. (2018). *Interpretação constitucional e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação.
- SARMENTO, D. (2016). *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetória e metodologia*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum.
- SEGATO, R. (2021). *Crítica da colonialidade em oito ensaios: e uma antropologia por demanda*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo.
- SENADO FEDERAL. (2023). *Eleições de 2014, 2018 e 2022*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/oel/panorama-nacional/senado-federal>. Acesso em: 02 jun. 2023.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (2019). *Candidatos indígenas aumentam a participação em eleições nacionais*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Abril/candidatos-indigenas-aumentam-participacao-em-eleicoes-nacionais>. Acesso em: 02 fev. 2023.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (2020). *Divisão do Fundo Eleitoral e do tempo de TV deve ser proporcional ao total de candidatos negros, decide TSE*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/tse-distribuicao-fefc-candidatos-negros>. Acesso em: 02 jun. 2023.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (2022). *Barroso comunica instalação de seção eleitoral em comunidade indígena no Amazonas*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Setembro/barroso-comunica-instalacao-de-secao-eleitoral-em-comunidade-indigena-no-amazonas>. Acesso em: 02 jun. 2023.
- TV BRASIL. (2023). *Brasil tem 1,6 milhão de indígenas*. Disponível em: <https://tvbrasil.ebc.com.br/reporter-brasil/2023/04/brasil-tem-16-milhao-de-indigenas#:~:text=O%20Instituto%20Brasileiro%20de%20Geografia,estados%20de%20Roraima%20e%20Amazonas>. Acesso em: 30 jan. 2024.

Inelegibilidade reflexa por parentesco: o atual entendimento do TSE

Leticia Sauhtier Portela, Luiz Gustavo de Andrade

Resumo

O presente artigo, por meio do método dedutivo-analítico, partiu de uma compreensão geral das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade, com foco na inelegibilidade por parentesco, utilizando-se da pesquisa documental indireta, mediante pesquisa bibliográfica, realizada por livros e precedentes jurisprudenciais. Dessa forma, buscou analisar o entendimento adotado pelos Tribunais em relação à inelegibilidade prevista no art. 14, § 7º, da Constituição Federal, a qual atinge o cônjuge e os parentes até o segundo grau do Chefe do Poder Executivo na circunscrição eleitoral em que exerça o respectivo mandato eletivo. Assim, a partir da análise da Súmula Vinculante n.º 18, bem como de entendimentos jurisprudenciais, concluiu-se que o intérprete da norma deverá, sempre que possível, conferir interpretação restritiva e teleológica quando da análise da incidência da inelegibilidade por parentesco, em observância à finalidade da norma, que se consubstancia em obstar a hegemonia política de um mesmo núcleo familiar, dando efeito ao regime democrático vigente no Brasil e possibilitando a alternância no poder.

Palavras-chaves: Inelegibilidade Por Parentesco. Constituição Federal. Súmula Vinculante Nº 18. Interpretação Teleológica. Alternância No Poder.

Sobre os autores

1- Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba do Unicuritiba. Pós-Graduada em Direito e Jurisdição Aplicada à Magistratura.

2- Advogado e Professor. Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Possui Mestrado em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba do Unicuritiba. Pós-graduado pela Universidade Candido Mendes do Rio de Janeiro. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba do Unicuritiba

Abstract

This article, using the deductive-analytical method, started from a general understanding of the eligibility conditions and the causes of ineligibility, focusing on ineligibility in parentheses, using indirect documentary research, through bibliographical research, carried out by books and jurisprudential precedents. In this way, it sought to analyze the understanding adopted by the Courts in relation to the ineligibility provided for in art. 14, § 7, of the Brazilian Federal Constitution, which affects the participation and relatives up to the second degree of the Head of the Executive Branch in the electoral district in which he exercises the respective elective mandate. Therefore, based on the analysis of Binding Precedent nº18, as well as jurisprudential understandings, it was concluded that the interpreter of the rule must, whenever possible, provide a restrictive and teleological interpretation when analyzing the incidence of ineligibility due to kinship, in compliance with the specifically the norm, which consists of preventing the political hegemony of the same family nucleus, giving effect to the democratic regime in force in Brazil and enabling alternation in power.

Keywords: Ineligibility Due to Kinship. Brazilian Federal Constitution. Binding Precedent nº 18. Teleological Interpretation. Alternation In Power;

I INTRODUÇÃO

A preocupação com o favorecimento de parentes de mandatários da chefia do poder executivo surgiu a partir práticas fraudulentas no Brasil, o que deu ensejo à causa de inelegibilidade esculpida no art. 14, § 7º, da Constituição da República, a qual incide sobre o cônjuge e os parentes, consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Chefe do Executivo ou de quem o tenha substituído nos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Nesse cenário, o direito eleitoral representa elevadíssima importância, visto que possui a função de regulamentar o sistema representativo e a participação do povo na esfera política. Com base nessas premissas, o presente trabalho foi direcionado ao estudo do Direito Eleitoral, mormente no que se refere à inelegibilidade reflexa por parentesco, à luz dos princípios republicanos e democráticos, a partir do entendimento adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral e Supremo Tribunal Federal, bem como da interpretação da Súmula Vinculante n.º 18.

Nesse aspecto, foram analisadas as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade, previstas na Constituição Federal de 1988, com enfoque na causa de inelegibilidade por parentesco.

Frisa-se a relevância do presente estudo, vez que, com o auxílio da pesquisa bibliográfica, foi possível verificar se a inelegibilidade reflexa por parentesco deve ser interpretada restritivamente, extensivamente ou de forma teológica e sistemática. Também foi verificada a formação de grupos políticos hegemônicos, sobretudo no que diz respeito às práticas fraudulentas na tentativa de esquivar-se da regra prevista no art. 14, § 7º da CF. Assim, realizou-se uma investigação do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, demonstrados os diversos posicionamentos que determinaram a jurisprudência das Cortes.

Neste íterim, este artigo foi organizado em três capítulos, sendo que o primeiro capítulo se concentrou nas análises das condições de elegibilidade e hipóteses de inelegibilidades. Por sua vez, no segundo capítulo, buscou-se especificamente abordar a inelegibilidade por parentesco, a Súmula Vinculante n.º 18, e a questão dos três mandatos consecutivos do mesmo grupo familiar. Por fim, o terceiro e último capítulo se deteve sobre a inelegibilidade em relação ao parentesco na jurisprudência, especialmente no caso Mário Roque, oportunidade em que entendeu que houve o rompimento do vínculo familiar, diante da morte do titular do mandato.

2 CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE E HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE

As condições de elegibilidade estão previstas de forma taxativa na Constituição Federal. Por outro lado, as inelegibilidades são exclusivamente previstas pela Constituição Federal e por lei complementar. Ambos os institutos não devem se confundir, pois as condições de elegibilidade constituem exigências que o candidato deve cumprir para disputar o pleito eleitoral, enquanto as causas de inelegibilidade constituem-se em restrições à capacidade eleitoral passiva.

Adriano Soares da Costa ensina que o direito de ser votado é um direito público subjetivo. Para que o ato jurídico de candidatura se efetive, é necessário que estejam presentes todas as

condições de elegibilidade típicas (COSTA, 2016). Estas estão previstas no art. 14, §3º, da Constituição Federal, que são: a) nacionalidade brasileira - prevista no art.12 da Constituição Federal; b) alistamento eleitoral – refere-se à inscrição no cadastro eleitoral, que se consubstancia com o respectivo título de eleitor; c) pleno exercício dos direitos políticos – significa que o indivíduo não pode incidir em nenhuma das hipóteses previstas no art.15 da Constituição Federal; d) Domicílio eleitoral - o indivíduo necessariamente precisa ter domicílio eleitoral na circunscrição onde almeja disputar o certamente eleitoral, por pelo menos 6 (seis) meses antes das eleições; e) filiação partidária – para concorrer a cargo político, o cidadão necessariamente deve estar filiado a determinado partido político (art. 14, § 3º, V da CF), há pelo menos seis meses antes do pleito; e f) Idade mínima exigível – são estabelecidas idades mínimas como condição de elegibilidade para determinados cargos.

Assim, feitas as considerações acima, percebe-se que a elegibilidade pressupõe o cumprimento de requisitos constitucionais para o seu exercício, os quais estão previstos de forma taxativa na Constituição Federal. Portanto, as condições de elegibilidade são exigências ou requisitos positivos que devem, necessariamente, ser preenchidos por quem queira registrar candidatura e receber votos validamente. Em suma, são requisitos essenciais para que se possa ser candidato e, por conseguinte, exercer a cidadania passiva. A seguir, serão analisadas as hipóteses de inelegibilidades.

Por outro lado, a inelegibilidade consiste no impedimento ao exercício da cidadania passiva, de forma que o cidadão fica impedido de concorrer a mandato eletivo, já que fica obstado da condição de ser candidato, e, por conseguinte, de exercer mandato representativo.

Os requisitos previstos na Constituição Federal são imprescindíveis para o exercício de qualquer cargo eletivo, sendo que a ausência de qualquer destes elementos resultará em uma candidatura desqualificada, causando prejuízos aos interesses da coletividade. Partindo dessa lógica, as condições de elegibilidade são características buscadas nos candidatos, sendo que a falta de qualquer um deles gera impedimento à sua participação no pleito (CARVALHO, 2022, p.58).

José Jairo Gomes explica que as hipóteses de inelegibilidade não têm o propósito apenas de impedir o abuso no exercício de cargos, empregos ou funções públicas, mas também pautam-se na proteção dos seguintes bens jurídicos: (i) probidade administrativa; (ii) moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato; (iii) integridade e normalidade das eleições contra influências nocivas ou deslegitimadoras decorrentes de abuso do poder econômico, de autoridade, político e dos meios de comunicação social; na medida em que tais bens são essenciais ao funcionamento do regime democrático de direito (GOMES, 2022, p.274).

Acerca das hipóteses de inelegibilidade, a Constituição Federal prevê as causas expressas de inelegibilidades constitucionais, que se referem aos inalistáveis e analfabetos (art. 14, § 4º), bem como refere-se à irreeligibilidade para o terceiro mandato consecutivo como Chefe do Poder Executivo, incompatibilidade de mandatários do Executivo para concorrer a outros cargos e inelegibilidade em decorrência do parentesco (art. 14, § 6º a 8º).

Ainda, o art. 14, § 9º, da CF, atribui à Lei Complementar a prerrogativa de estabelecer as causas de inelegibilidades legais. Em observância ao referido dispositivo, foi criada a Lei Complementar n. 64/1990, a qual sofreu alterações significativas pela Lei Complementar n. 135/2010. Assim, as inelegibilidades podem ser constitucionais, como também podem ser de ordem infraconstitucional.

Acerca das inelegibilidades constitucionais, estas podem ser classificadas em absolutas ou relativas. As absolutas abrangem todos os cargos eletivos, enquanto que as relativas abrangem apenas alguns cargos eletivos, possibilitando a candidatura do cidadão a outros cargos, sendo ainda possível afastar o obstáculo à elegibilidade, por meio do instituto da desincompatibilização.

O presente artigo será direcionado à hipótese de inelegibilidade reflexa, em decorrência do parentesco, com aprofundamento nos capítulos a seguir.

3 INELEGIBILIDADE REFLEXA POR PARENTESCO

Tratando-se de inelegibilidade relativa, esta veda a elegibilidade apenas para determinados cargos ou diante da existência

de determinadas circunstâncias, de forma que o cidadão ainda poderá concorrer a outros cargos políticos, evidentemente apenas para os quais não esteja impedido.

A inelegibilidade reflexa atinge somente os cargos em disputa na circunscrição do titular, o que significa dizer que o cônjuge e parentes de Governador são inelegíveis no mesmo Estado, seja em eleição federal, estadual ou municipal, mas podem concorrer em outras unidades da federação. Por outro lado, o cônjuge e os parentes do Presidente da República são inelegíveis para qualquer cargo eletivo no país.

Contudo, destaca-se que se o cônjuge ou parente do Chefe do Poder Executivo já ocupar cargo político, é possível a reeleição ao mesmo cargo já ocupado, na mesma circunscrição eleitoral.

Ainda, ocorrendo a dissolução do casamento ou da união estável, não incide a hipótese de inelegibilidade, desde que não ocorra durante o exercício do mandato. A despeito do tema, inclusive, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 18, pacificando que: “a dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal, no curso do mandato, não afasta a inelegibilidade prevista no § 7.º do artigo 14 da Constituição Federal. ”

Oportuno destacar que a inelegibilidade por parentesco, por se tratar de inelegibilidade relativa, pode ser afastada por meio da desincompatibilização, ou seja, se o titular do cargo eletivo renunciar ao mandato até 6 (seis) meses antes do pleito. No entanto, ressalta-se que o instituto da desincompatibilização apenas pode ser utilizado no curso do primeiro mandato, pois, no segundo mandato, mesmo com a renúncia ao cargo até 6 (seis) meses antes do pleito, ainda persiste a inelegibilidade, por força do disposto no § 7º do artigo 14 da CF, que obsta a perpetuação do mesmo grupo familiar no poder.

Nesse sentido, o TSE firmou o entendimento que são elegíveis o cônjuge e parentes para cargo diverso, no território de jurisdição do titular da chefia do Executivo, desde que este se desincompatibilize nos seis meses anteriores ao pleito (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 21.508/2003. Consulta 937/DF, Relator(a) Min. Carlos Velloso, Resolução de 25/09/2003, Publicado no(a) Revista de jurisprudência do TSE - 4, p. 293).

Feitas tais considerações, cumpre esclarecer a quem se aplica a regra prevista no art. 14, § 7º da Constituição Federal, diante dos novos arranjos familiares surgidos na sociedade contemporânea.

O art. 226 da Constituição Federal estabelece que a família é a base da sociedade, possuindo especial proteção do Estado. Nesse sentido, Madaleno esclarece que à época do Código Civil de 1916, a família brasileira era matrimonializada, sendo que apenas existia legal e socialmente quando decorrente do casamento válido e eficaz. Assim, qualquer arranjo familiar distinto do tradicional, era socialmente marginalizado (MADALENO, 2022, p. 72).

Todavia, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, essa realidade foi alterada, pois o legislador ampliou o conceito de núcleo familiar, visto que o vínculo de matrimônio deixou de ser considerado como fundamento da família legítima.

Ademais, conforme se depreende da leitura do § 4º do artigo 226 da Constituição Federal, a família monoparental passou a ser admitida como outra espécie de entidade familiar. Também foi acolhida a família biparental do casamento e da união estável.

Nessa lógica, Volgane assevera que a Constituição de 1988 trouxe a previsão da igualdade de direitos entre os cônjuges e os filhos, trazendo também a ampliação do conceito de família, reconhecendo-se a união estável (art. 226, §§ 3º e 4º), bem como a previsão do direito ao planejamento familiar atrelado ao princípio da paternidade responsável (art. 226 §7º). Assim, o requisito para a constituição do núcleo familiar não é mais jurídico, mas sim fático, que é o afeto (CARVALHO, 2018, p. 371).

Por sua vez, o afeto é considerado como um fato jurídico, já que possibilita a constituição, modificação e extinção de relações jurídicas, de forma que o afeto não se restringe apenas aos laços consanguíneos que unem um núcleo familiar, constituindo, na realidade, um sentimento que nutre relações (CARVALHO, 2018, p. 371).

Portanto, desde a Constituição Federal de 1988, o Direito de Família passou por alterações significativas, haja vista a formação de novos arranjos familiares. Porém, ressalta-se que os efeitos da socioafetividade também alcançaram a esfera do Direito Eleitoral.

Nesse contexto, em face das novas entidades familiares, o Tribunal Superior Eleitoral vem enfrentando questões acerca do reconhecimento da socioafetividade, quando da análise da incidência da inelegibilidade por parentesco em razão do vínculo

socioafetivo, promovendo interpretação que se adapte à realidade social, com o intuito de coibir a perpetuação de famílias no poder, abusos e fraudes que coloquem em cheque o processo eleitoral e a democracia.

A inelegibilidade por parentesco alcança o cônjuge dos Chefes do Executivo, sendo que o conceito de “cônjuge” deve ser interpretado de forma extensa, sendo assim, não será considerado cônjuge apenas aquele que contrai matrimônio de acordo com as regras do Código Civil, mas também são considerados os casamentos advindos de casamento religioso, união estável, concubinato, e união homoafetiva.

Primeiramente, no que se refere ao divórcio, em decorrência da extinção do vínculo matrimonial, seja pelo divórcio judicial ou pelo divórcio extrajudicial, elide a incidência da inelegibilidade. Todavia, ressalta-se que o cônjuge divorciado fica inelegível no curso do mandato do titular, em observância à Súmula vinculante 18 do STF.

Sobre a separação do casal, Gomes explica que, independentemente de ser judicial ou extrajudicial, não incide a inelegibilidade prevista no art. 14, § 7º da Constituição Federal, diante do rompimento da sociedade conjugal. Já em relação à separação de fato, se houver o efetivo rompimento da sociedade, também não subsiste a causa de inelegibilidade. (GOMES, 2023, p. 208).

Ademais, a União Estável passou a ser reconhecida pela Constituição Federal, que em seu art. 226, § 3º, lhe atribuiu status de entidade familiar, razão pela qual incide a inelegibilidade do art. 14, § 7º, da Lei Maior.

Em relação ao concubinato, este é reconhecido pelo art. 1.727 do Código Civil, que o define como “as relações não eventuais entre o homem e a mulher, impedidos de casar”. Todavia, considerando a similaridade do concubinato com o casamento e a união estável, entende-se pela incidência da inelegibilidade.

No que diz respeito à união homoafetiva, o TSE analisou o Recurso Especial Eleitoral 24.564 (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 24564, Acórdão de Relator(a) Min. Gilmar Mendes, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 01/10/2004), no qual restou consignado que os sujeitos de uma relação estável homossexual, da mesma forma que ocorre com os sujeitos da união estável, casamento ou

concubinato, submetem-se à regra de inelegibilidade estabelecida no art. 14, § 7º da Constituição Federal.

Por outro lado, tal regra não se estende ao namoro:

A regra da inelegibilidade inserida no art. 14, § 7º, da Constituição Federal, não alcança aqueles que mantêm tão somente um relacionamento de namoro, uma vez que esse não se enquadra no conceito de união estável e como as hipóteses de inelegibilidade estão todas taxativamente previstas na Constituição Federal e na Lei Complementar no 64/90, não existindo previsão para essa hipótese, a vereadora, namorada de prefeito, pode candidatar-se ao cargo de prefeito. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 21.655/2004. Consulta 1005/DF, Relator(a) Min. Fernando Neves, Resolução de 11/03/2004, Publicado na Revista de jurisprudência do TSE- 1).

Em relação ao vínculo paterno filial, também incide a hipótese de inelegibilidade reflexa pelo parentesco, sendo atingidos os filhos biológicos e os filhos adotados. Para tanto, Maria Berenice Dias, cita três aspectos essenciais para o reconhecimento do estado de filiação: (a) *tractatus* – quando o filho é criado, educado e apresentado como filho pelo pai e pela mãe; (b) *nominativo* – utiliza o nome da família e assim se apresenta; e (c) *reputatio* – é reconhecido pela opinião pública como integrante à família de seus pais (CARVALHO, 2022, apud Maria Berenice Dias, 2011, p. 363.).

Ademais, o art. 1.596 do Código Civil aborda o princípio da igualdade da filiação, ao dispor que todos os filhos, havidos ou não da relação de casamento, ou por adoção, possuem os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias.

Ressalta-se que os enteados também são considerados como filhos, incidindo a inelegibilidade reflexa, conforme entendimento do Egrégio Tribunal Superior Eleitoral:

Recurso eleitoral. Requerimento de registro de candidatura. Eleições 2020. Vice-prefeito. Impugnação de registro de candidatura. Inelegibilidade reflexa. Vínculo parental com a prefeita municipal. Enteado. Vínculo por afinidade, em linha reta, de primeiro grau. Art. 1595, §2º, do Código Civil. Súmula vinculante nº 18 do STF. Flexibilização em razão das particularidades do caso concreto. Falecimento do pai do candidato em dados anterior à própria escolha da prefeita em convenção partidária para a disputa de eleição que a levou a seu primeiro mandato. Ausência de mácula no decorrer de ambos os mandatos por

eventual existência de vínculo parental ou efetivo convívio no mesmo grupo familiar. Cargo pleiteada na chapa da oposição ao grupo político que se encontra à frente da prefeitura municipal atualmente. Não aplicação da inelegibilidade prevista no §7º do art. 14, da Constituição Federal. Recurso conhecido e, no mérito, desprovido. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial eleitoral 060006590/MA, Relator(a) Min. Edson Fachin, Decisão Monocrática de 26/11/2020, Publicado no mural, data 26/11/2020).

Assim, depreende-se que referido dispositivo visa a obstaculizar a perpetuação da mesma família no poder, tendo em vista a predominância de oligarquias familiares no exercício de cargos eletivos do poder executivo.

3.1 SÚMULA VINCULANTE 18

A Súmula Vinculante 18 do STF estabelece que o rompimento da sociedade ou do vínculo conjugal, durante o exercício do mandato, não elimina a inelegibilidade mencionada no § 7º do art. 14 da Constituição Federal.

Dessa forma, os parentes até o segundo grau (ou por adoção) do Presidente da República, Governador de Estado, do Distrito Federal e do Prefeito Municipal são impedidos de concorrer a qualquer cargo nos respectivos territórios do titular do mandato.

Ademais, essa inelegibilidade incide sobre os parentes até o segundo grau (ou por adoção) daqueles que substituíram o Prefeito, o Governador ou o Presidente da República nos seis meses anteriores ao pleito eleitoral.

Nesse contexto, o STF, editou a Súmula Vinculante nº 18, com a finalidade de inibir práticas fraudulentas. Assim, na hipótese de a dissolução do vínculo conjugal ser consumada no segundo mandato do Chefe do Executivo, o ex-cônjuge será considerado inelegível para disputar o pleito subsequente, para o cargo da mesma circunscrição do ex-mandatário com quem era casada(o). Portanto, não basta que haja anterior separação de fato no primeiro mandato do seu ex-cônjuge.

Importante ressaltar que, a edição da Súmula Vinculante em questão, se deu em razão de controvérsias jurídicas sobre a temática. O verbete sumular possui como precedentes representativos: o Recurso Extraordinário 568.596-9 e o Recurso Extraordinário 446.999-5.

3.2 A QUESTÃO DOS TRÊS MANDATOS SUCESSIVOS DO MESMO GRUPO FAMILIAR

O Art. 14, § 5º da Constituição possui a seguinte redação: “§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.”

Referido dispositivo foi modificado pela EC nº 16/1997, que possibilitou a reeleição dos chefes do poder executivo, tendo em vista que na redação original do § 5º do art. 14 da Constituição constava uma causa de inelegibilidade absoluta, pois era proibida a reeleição dos ocupantes dos cargos de Chefe do Poder Executivo.

Nesse diapasão, vale destacar que os chefes do poder executivo que pretendam se reeleger não precisam se afastar do cargo que ocupam para disputar novo mandato. A esse despeito, Volgane entende que:

Nesse cenário, prefeitos municipais, por exemplo, podem concorrer à reeleição e continuar administrando normalmente o município. Essa premissa traz em seu âmago inúmeras incoerências, assim, é ilógico que um chefe do Executivo tenha de renunciar ao cargo um semestre antes do pleito se seu cônjuge ou parente pretenda concorrer ao cargo e não precisar fazê-lo se for ele próprio o candidato (CARVALHO, 2022, p. 225).

Portanto, os chefes do Poder Executivo, ou quem os houver substituído, podem renovar seus mandatos por um único período sucessivo. No entanto, a partir do segundo mandato, ficam proibidos de ocupar o mesmo cargo no período subsequente.

Inclusive, o Supremo Tribunal Federal se manifestou a respeito da possibilidade da reeleição pelos chefes do poder executivo, oportunidade na qual restou assentado que a desincompatibilização apenas é necessária para afastar um estado jurídico negativo provocado pela inelegibilidade e, diante da ausência da previsão da desincompatibilização na EC 16/1997, o silêncio deve ser interpretado de forma restritiva, pois a renúncia ao cargo configuraria uma restrição ao direito subjetivo de disputar a reeleição (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI nº 1.805/DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgamento: 23

nov. 2020. Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Data 10/12/2020).

Ainda, restou consignado que a possibilidade de reeleição no ordenamento jurídico brasileiro não viola o postulado republicano, uma vez que somente é permitida para o exercício de um único mandato subsequente, garantidas a periodicidade da representação política e a igualdade de acesso dos cidadãos aos cargos públicos.

Assim, a ADI 1.805 conclui pela constitucionalidade da reeleição dos chefes do Poder Executivo para um único mandato subsequente, sem a necessidade da desincompatibilização do cargo, sob o fundamento de que assegurados os princípios republicanos e democráticos, bem assim garantida a igualdade na disputa dos cargos e a continuidade administrativa.

Nesse contexto, surgem os prefeitos itinerantes, os quais, após reeleitos, utilizavam-se da estratégia de alterar seu domicílio eleitoral e, então, candidatavam-se a cargos de outras cidades.

Entretanto, o TSE possui o entendimento de que as reeleições sucessivas, mesmo que em municípios diversos, ainda subsiste a vedação ao terceiro mandato sucessivo de um mesmo grupo familiar no poder, em atenção ao princípio republicano da alternância de poder (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 32507/AL, Relator(a) Min. Eros Grau, Acórdão de 17/12/2008, Publicado no(a) Revista de jurisprudência do TSE-1, data 17/12/2008, pag. 362).

No entanto, diante das controvérsias sobre a temática, o assunto chegou ao Supremo Tribunal Federal, sendo a questão analisada em sede de repercussão geral, ocasião em que restou consignado que:

[...] O princípio republicano condiciona a interpretação e a aplicação do próprio comando da norma constitucional, de modo que a reeleição é permitida por apenas uma única vez. Esse princípio impede a terceira eleição não apenas no mesmo município, mas em relação a qualquer outro município da federação. Entendimento contrário tornaria possível a figura do denominado “prefeito itinerante” ou do “prefeito profissional”, o que claramente é incompatível com esse princípio, que também traduz um postulado de temporariedade/alternância do exercício do poder (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 637.485. Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Julgamento: 01 ago. 2012. Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, 21/05/2013).

Isto posto, o STF corroborou o entendimento do TSE de que não é possível a sucessão de três mandatos seguidos de prefeito, independentemente da localização geográfica do município.

Por seu turno, no que concerne à família itinerante, esta caracteriza-se quando membros de um mesmo núcleo familiar disputam cargos da chefia do Executivo em municípios diferentes de um mesmo Estado.

Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral consolidou o entendimento do STF acerca da inelegibilidade do “prefeito itinerante” não pode se estender ao caso da inelegibilidade, sob o fundamento de que o direito à elegibilidade é um direito fundamental. Dessa forma, restou assentado que o cônjuge e os parentes de prefeito reeleito não são inelegíveis para o mesmo cargo em outra circunscrição eleitoral, ainda que em município vizinho, desde que este não resulte de desmembramento, incorporação ou fusão realizada na legislatura imediatamente anterior ao pleito (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 19257, Acórdão, Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento: 13 jun. 2019. Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 12/08/2019).

Portanto, a proibição ao terceiro mandato consecutivo familiar, estabelecida no art. 14, § 7º da CF/88, alcança o território de jurisdição do titular, não sendo aplicável, analogicamente, o entendimento do STF referente à inelegibilidade do prefeito itinerante. Nessa lógica, o cônjuge ou parentes de prefeitos municipais possuem a possibilidade de candidatar-se ao mesmo cargo em outros municípios, salvo se tratar-se de município desmembrado daquele em que o parente exerce o mandato.

Por sua vez, no que se refere ao Vice, este possui tratamento jurídico similar aos parlamentares, visto que todos possuem a possibilidade de candidatar-se a outros cargos, mantendo os seus mandatos. Apenas haverá a necessidade de desincompatibilização se o vice vier a suceder o titular em qualquer época ou o substituir seis meses antes do pleito.

Sobre a diferenciação entre a substituição e a sucessão, Zilio esclarece que a primeira possui caráter eventual, ou seja, ocorre nos impedimentos temporários do titular (por exemplo, férias, licenças), enquanto a segunda possui caráter definitivo, incidindo nos impedimentos definitivos do titular (por exemplo, renúncia, falecimento) (ZILIO, 2022, p. 246).

Dessa forma, a possibilidade de reeleição atinge todo aquele que, no curso do mandato, tiver substituído ou sucedido o titular. No entanto, apenas será possível a reeleição, em caráter de substituição, para aquele que exerceu o mandato de Chefe do Poder Executivo no período de 06 (seis) meses antes do pleito.

Outrossim, o Supremo Tribunal Federal assentou no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.028.577 (BRASIL. Superior Tribunal Federal. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 1028577, Relator(a) Min. Ricardo Lewandowski, Data de julgamento: 19/03/2019, Publicado no Diário de Justiça Eletrônico-064, data 01/04/2019), que a configuração da causa de inelegibilidade da vedação ao exercício de terceiro mandato eletivo para cargo de chefia do poder executivo pelo mesmo grupo familiar deve levar em conta apenas critérios objetivos, bastando a mera verificação do vínculo familiar, independentemente da ocorrência de separação conjugal, falecimento ou outras possibilidades supervenientes à posse do primeiro familiar na chefia do Poder Executivo, com a finalidade de conferir maior segurança jurídica ao processo eleitoral no momento do registro de candidaturas.

Contudo, ao analisar o Agravo Regimental No Recurso Especial Eleitoral nº 0600403-51.2020.6.16.0005, o Tribunal Superior Eleitoral entendeu que o posicionamento da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1028577, no sentido de que a causa de inelegibilidade reflexa deve ser aferida de maneira objetiva, não deve prevalecer em face da jurisprudência firmada em sede de repercussão geral e de observância obrigatória, nos autos do Recurso Extraordinário 768461.

4 A INELEGIBILIDADE EM RELAÇÃO AO PARENTESCO NA JURISPRUDÊNCIA

4.1 CASO MARIO ROQUE: O ROMPIMENTO DO VÍNCULO FAMILIAR PELA MORTE DO TITULAR DO MANDATO

Antes de adentrar nos fundamentos fáticos e jurídicos que conduziram à conclusão do caso em comento, cabe discorrer acerca do entendimento do Supremo Tribunal Federal que lhe dera base.

Trata-se, pois, do Recurso Extraordinário nº 758.461/PB (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 748461. Relator: Min. Teori Zavascki. Julgamento: 22 mai. 2014. Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico. Data:30/10/2014), de relatoria do Ministro Teori Zavascki, julgado em plenário em 22/05/2014 com reconhecimento de repercussão geral.

Naqueles autos, foi considerado que a morte do titular, no curso do primeiro ano de mandato, era uma situação fática capaz de afastar a inelegibilidade reflexa que, em tese, atingiria a viúva na disputa de reeleição para as eleições subsequentes ao mesmo cargo. Desta forma, não estaria configurado o terceiro mandato subsequente do mesmo grupo, ante o rompimento do vínculo familiar ocorrido no momento da morte do ex-prefeito.

Na ocasião, o ministro relator demonstrou a distinção entre tais fatos e a hipótese prevista na Súmula Vinculante 18, a qual tem o objetivo de impedir o desfazimento fraudulento do vínculo conjugal. Diversamente, não há que se falar em fraude ante a morte de cônjuge, fato este tido como inesperado e alheio à vontade das partes envolvidas.

Por oportuno, vale mencionar o didático voto do Ministro Teori que, para demonstrar o cabimento de tal interpretação pela Corte Suprema, mostrou a evolução jurisprudencial no que tange às tipologias decisórias aplicadas na interpretação da norma insculpida no texto constitucional.

O Ministro destaca que a aplicação da hipótese de inelegibilidade disposta no § 7º do art. 14 da Constituição Federal demonstrou, no decorrer da construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, três momentos marcantes. No primeiro deles, elementos subjetivos quanto à finalidade da norma não eram considerados, resultando em uma leitura objetiva do texto constitucional acerca da inelegibilidade passiva, conforme entendimento relatado pelo Ministro Octavio Galloti no RE 236.948, DJ de 31/08/2001.

O segundo momento traz uma interpretação sistemática das normas constitucionais sobre inelegibilidade, já sob a influência da introdução do instituto da reeleição, como demonstra a ementa do RE 344.882 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 344882, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, Acórdão de 07/04/2003, Publicado no Diário da Justiça, data 06/08/2004).

Por fim, a Corte Superior inaugurou a possibilidade de interpretação teleológica do disposto no art. 14, § 7º, da Constituição Federal, com foco na finalidade da norma em impedir a formação de oligarquias pela manutenção do poder por único grupo familiar, com entendimento de que a dissolução do vínculo matrimonial, quando ocorrida no curso do mandato do titular, não é apta a afastar a inelegibilidade do ex-cônjuge. Nesse sentido, o Plenário do STF, no RE 568.596, exarou entendimento sob a sistemática da repercussão geral (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 568.596-9. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno, Julgamento: 01 out. 2008. Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, 21/11/2018).

Desta feita, pode-se concluir que há uma evolução jurisprudencial no que tange às técnicas de interpretação da norma prevista no art. 14, §7º da Constituição Federal, admitindo assim a possibilidade de interpretação sistemática e teleológica com foco em atingir a finalidade normativa da inelegibilidade reflexa.

Ainda que tal evolução não seja necessariamente cronológica e que não signifique a flexibilização completa da norma de forma definitiva, visto que existem julgados posteriores ao reconhecimento da possibilidade de consideração de aspectos subjetivos que ainda tratam tal regra como objetiva e absoluta – como vimos em tópico anterior, há melhor adequação à mens legis em interpretações teleológicas do que na visão estática da norma.

Quanto ao caso objeto de análise neste tópico, trata-se de uma lide acerca do pleito de 2020 no município de Paranaguá, cidade portuária no litoral do Paraná. O prefeito eleito no pleito de 2016, Marcelo Elias Roque, registrou sua candidatura para reeleição ao cargo majoritário, a qual foi impugnada por José Baka Filho, Aramis Soares do Nascimento Júnior e Coligação Nova Paranaguá (PARANÁ. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Recurso Eleitoral nº 06004035120206160005, Acórdão de 11/03/2021, Relator(a) Des. Roberto Ribas Tavarnaro, Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo DJE, Data 15/03/2021).

Os impugnantes alegaram, em síntese, que o pai do candidato impugnado, Mário Manoel das Dores Roque, fora eleito no pleito de 2012 ao cargo de prefeito de Paranaguá, fato pelo qual eventual reeleição de Marcelo Roque, em 2020, que sucedeu o genitor no pleito de 2016, representaria um terceiro mandato consecutivo

do mesmo grupo familiar, hipótese vedada pela conjugação dos §5º e §7º do art. 14 da Constituição.

Aduziram, ainda, quanto à natureza do vínculo de parentesco ser a de filiação consanguínea de primeiro grau, pai-filho, a qual, nos termos da legislação cível, é inquebrável, indissolúvel e não pode ser desfeita. Citaram ainda manifestações públicas do impugnado, onde havia mensagens se referindo ao legado e continuidade dos feitos da gestão de seu genitor.

Em sua contestação, Marcelo Roque esclareceu que, apesar de Mario Roque ter tomado posse, encontrava-se em estado debilitado de saúde, vindo a falecer em 01/07/2013, apenas 6 meses após o início do mandato, não tendo exercido efetivamente o cargo. Segundo o impugnado, tal mandato ocorreu de forma provisória, uma vez que estava pendente de julgamento pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná um Recurso Contra Expedição de Diploma, que poderia vir a desconstituir o diploma outorgado ao prefeito.

Além disso, demonstrou que houve um rompimento político por parte do vice-prefeito Edison Kersten, que, ao assumir a chefia do poder executivo da municipalidade, teria nomeado cerca de 60 pessoas ligadas ao grupo opositor. Tal fato, alega, teria garantido a alternância de poder, em um mandato de 3 anos e meio, durante o qual a máquina foi utilizada em desfavor do grupo de Roque.

O cenário político do município, continua o impugnado, é marcado pela alternância entre dois grupos: um liderado pela família Roque, cujo patriarca esteve à frente da prefeitura entre 1997-2000 e 2001-2004, e outro liderado por Baka, que foi mandatário entre 2005-2008 e 2009-2012. No pleito de 2012, Mario Roque havia se candidatado contra André Pioli, apoiado por Baka para sua sucessão. Após o início do mandato, após o êxito de Roque no pleito, este veio a falecer, assumindo o vice-prefeito Kersten de forma definitiva e, poucos dias após, se reunindo com Pioli, derrotado nas últimas eleições, e nomeando pelo menos 60 nomes ligados à oposição.

Segue-se, portanto, uma intensa rivalidade entre Kersten e Marcelo Roque, filho do já falecido prefeito, com Roque expressando descontentamento e realizando críticas rotineiras em seu programa de rádio.

Exposto este cenário, o impugnado passa a destacar teses jurídicas na tentativa de demonstrar a legalidade de seu registro e a não incidência da hipótese de inelegibilidade.

Em breve síntese das teses aduzidas, destaca-se a inexistência de mandato ante o quadro clínico de Mario Roque, bem como a precariedade do mandato sub judice. Também a possibilidade de consideração de peculiaridades do caso concreto, aptas a afastar a hipótese de inelegibilidade. Além disso, os efeitos do falecimento do mandatário e a descontinuidade ante a ruptura político-administrativa apresentada no contexto fático.

Após a apresentação das teses dos impugnantes e a defesa do impugnado, procedeu-se à dilação probatória, com a produção de prova oral em audiência de instrução, com a oitiva de testemunhas arroladas por Marcelo Roque. Posteriormente, houve as considerações finais de ambas as partes.

Por ocasião de seu parecer em primeira instância, o Ministério Público Eleitoral opinou pela procedência da impugnação e, consequentemente, pelo indeferimento do registro de candidatura de Marcelo Roque, alegando tratar-se de uma hipótese objetiva de inelegibilidade, bastando o exercício de um dia do mandato por parte do primeiro familiar, o que estaria demonstrado por atos de gestão como a assinatura de nomeações.

Em sede de sentença, o juízo da 5ª Zona Eleitoral de Paranaquá julgou procedentes as impugnações, indeferindo o registro de candidatura de Marcelo Roque para disputar a reeleição ao cargo de prefeito. Como fundamento, o juiz acolheu a tese de que a reeleição de Roque significaria um terceiro mandato consecutivo do mesmo grupo familiar, bem como que fora comprovado o efetivo exercício do mandato por Mario Roque, através de atos de gestão como despachos e nomeações, em detrimento da tese defensiva. Embargos de Declaração foram opostos, porém rejeitados, com a imposição de multa por caráter protelatório.

Diante dessa decisão, Marcelo Roque interpôs Recurso Eleitoral, alegando: i) a falta de distinção da decisão do STF proferida no RE 1.028.577/RJ com o caso em questão; ii) a inaplicabilidade do precedente citado ao caso concreto em virtude da segurança jurídica; iii) uma alteração no quadro político de Paranaquá após o falecimento de Mario Roque (pai do impugnado), havendo uma ruptura política entre a gestão que assumiu a Prefeitura

e o impugnado, caracterizando-se uma descontinuidade política que afastaria a causa de inelegibilidade do art. 14, § 7º da Constituição Federal; iv) a inexistência de exercício de mandato definitivo e pleno por Mario Roque devido à doença; v) o fato de que, até maio de 2013, pendia julgamento de RCED, e a diplomação de Mario Roque sequer havia transitado em julgado, reforçando a ausência de exercício de mandato pelo pai do impugnado; vi) a impossibilidade de apreciação das provas colacionadas apenas nas alegações finais; vii) a reforma da sentença quanto à aplicação de multa por embargos protelatórios, argumentando que foram opostos para esclarecer pontos omissos e contraditórios. Ele requereu o provimento do Recurso para reforma da sentença recorrida, visando julgar improcedentes as impugnações e deferir o pedido de registro de candidatura.

Sob relatoria do Desembargador Roberto Ribas Tavarnaro, a corte eleitoral paranaense deu provimento ao Recurso Eleitoral de Marcelo Elias Roque, por meio de interpretação teleológica e restritiva das normas constitucionais que preveem a inelegibilidade reflexa e a limitação de reeleições a cargos majoritários. Segundo a decisão, essa conjugação tem por finalidade evitar que o titular do mandato, visando favorecer cônjuge, companheiro ou parente, utilize a máquina pública em prol da candidatura pretendida, perenizando o mesmo grupo familiar à frente do Poder Executivo, o que seria uma clara afronta ao princípio republicano (PARANÁ: Recurso Eleitoral nº 06004035120206160005, Acórdão de 10/12/2020, Relator(a) Des. Roberto Ribas Tavarnaro_4, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 10/12/2020).

Ainda, a Corte consignou que houve, no caso, ruptura política entre Marcelo Roque e a gestão municipal após a morte de seu pai, o que foi apto a afastar a inelegibilidade do impugnado.

Opostos Embargos de Declaração e petição avulsa apontando supostos fatos supervenientes, estes foram rejeitados devido à ausência de omissão e à preclusão consumativa.

Aramis Soares do Nascimento Júnior interpôs Recurso Especial Eleitoral, alegando: i) a configuração do terceiro mandato consecutivo do mesmo grupo familiar; ii) que mesmo após a morte de Mário, Marcelo Roque continuou como Secretário na gestão municipal até 2014; iii) que o acórdão regional violou o art. 14, §§ 5º e 7º da Constituição, bem como divergiu da jurisprudência ao

adotar critérios subjetivos consistentes no rompimento político verificado no caso; iv) que, ao apontar a inimizade surgida após o impugnado deixar o cargo na gestão, o Tribunal de origem adentrou em aspectos subjetivos; v) o STF, em diversos momentos, manifestou-se pela leitura objetiva e independente da morte do titular no curso do mandato, como no ARE 1.028.577; vi) o principal paradigma do TSE é o Recurso Especial Eleitoral 0600571-83, de relatoria do Ministro Jorge Mussi, alusivo às Eleições de 2020, no qual se reconheceu que a aferição dos requisitos para incidência da inelegibilidade por parentesco deve considerar critérios objetivos e o antagonismo político não é apto para afastar a sua ocorrência, além disso, a utilização da máquina pública em favor da candidatura não constitui elemento essencial para aferição da inelegibilidade; vii) há precedentes do TSE no sentido de que a incidência da inelegibilidade por parentesco deve ser aferida com base em critérios objetivos; viii) o TSE, na Consulta 939, posicionou-se pela impossibilidade de o cônjuge ou parentes até o segundo grau do mandatário concorrerem quando este falecer no curso do mandato; e ix) o entendimento do TSE é pacífico quanto à exigência de desincompatibilização, mediante renúncia do titular da chefia do executivo, no caso de parente que deseje disputar a eleição seguinte, de modo que, pela lógica hermenêutica, inexistente diferença de efeitos jurídicos entre a renúncia e o falecimento do titular, no que diz respeito ao exercício do mandato, uma vez que ambas são causas definitivas de interrupção do mandato.

A Coligação Nova Paranaguá igualmente interpôs Recurso Especial Eleitoral, aduzindo argumentos semelhantes quanto à necessidade de adoção de critérios objetivos para aferição da causa de inelegibilidade em comento.

Diante das peculiaridades do caso concreto, quanto à morte ocorrida no início do mandato e à ruptura política da gestão remanescente, aponta o relator, verificou-se a não perpetuação do mesmo grupo familiar no poder. Menciona ainda o entendimento exarado no REspe 192-57, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, e aponta que o direito à elegibilidade é um direito fundamental, de forma que o intérprete deverá, sempre que possível, privilegiar a linha interpretativa que amplie o gozo do direito, enquanto que, por outro lado, as inelegibilidades devem ser interpretadas restritivamente, a fim de que não alcancem situações que

não estão expressamente previstas (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n° 19257, Acórdão, Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento: 13 jun. 2019. Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 12/08/2019).

Não foram acolhidas ainda as demais teses, apontada a ausência de similitude fática dos precedentes invocados e que a controvérsia tem fundamento no falecimento do titular e não na inimizade entre as partes. Aponta-se ainda que há distinção quanto à natureza da renúncia e da morte, sendo a primeira um ato de vontade, enquanto que a segunda trata-se de um fato imprevisível.

Diante da negativa de seguimento, foi interposto Agravo Regimental pela Coligação Nova Paranaguá, através do qual a matéria foi então levada ao plenário, inicialmente na modalidade virtual, sendo levada à sessão presencial após pedido de vistas do Ministro Alexandre de Moraes.

Na sessão de 30/11/2021, o Agravo Regimental foi levado a julgamento, o qual, por maioria, teve negado seu provimento, nos termos do voto do relator Ministro Sergio Banhos.

O acórdão lavrado transitou em julgado em 07/02/2022, sem que houvesse sido apresentado qualquer recurso em face da decisão colegiada.

Como se observou, o TSE optou pela interpretação teleológica da norma, observados os objetivos intrínsecos ao art. 14, §7º da Constituição, conjugados com a máxima de que, sendo o direito à elegibilidade um direito fundamental, este deve ser garantido sempre não entre em confronto com previsão expressa de hipótese de inelegibilidade. Desta feita, fora levado em consideração e estendido o entendimento jurisprudencial do STF de que, com a morte do titular, rompe-se o vínculo familiar para fins de aferição da hipótese de inelegibilidade reflexa.

Conforme demonstrado, este entendimento fora inicialmente destinado a casos em que a morte do titular afetava o *ius honorum* do cônjuge supérstite, com repercussão geral, de forma que é adequada a extensão da interpretação para o presente caso, em que houve a morte do genitor do impugnado.

Entretanto, vale ressaltar, para casos futuros, que de fato pode ser cabível uma interpretação sistemática onde haja diferenciação quanto à natureza do vínculo parental – legal ou consanguíneo, uma vez que há previsão de manutenção dos efeitos da paternida-

de post mortem no bojo do Código Civil, havendo assim conflito com tal norma em entendimento que reconhece o rompimento do próprio vínculo em caso de morte do ascendente.

Nesse sentido, vale destacar o Recurso Especial Eleitoral nº 0600187-59.2020.6.02.0012 (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 060018759/AL, Relator(a) Min. Luis Felipe Salomão, Acórdão de 10/12/2020, Publicado em Sessão, data 10/12/2020), o qual tratou dos recursos especiais interpostos pelo Diretório Municipal do Partido Republicano da Ordem Social e pela Coligação O Progresso Continua em face de aresto do TRE/AL. Isso porque, na origem, foram impugnados os registros de candidatura de Jadson Lessa dos Santos e de Jario Antonio dos Santos, respectivamente filho e pai, ambos vencedores do pleito majoritário de São Miguel dos Milagres/AL nas Eleições 2020, os quais tiveram seus registros impugnados, com fulcro na inelegibilidade reflexa (art. 14, § 7º, da CF/88).

Em síntese, argumentou-se que os candidatos eram, respectivamente, irmão e pai da vice-prefeita que se elegeu para o quadriênio 2017-2020, sendo que ela substituiu o titular no período de seis meses que antecederam o pleito, razão pela qual eles seriam inelegíveis.

Ocorre que a sentença foi reformada pelo TRE/AL, pois entendeu-se que, não obstante o parentesco consanguíneo de primeiro grau, a vice-prefeita (irmã e filha) e o chefe do Executivo simularam a existência de doença do titular, a fim de que a vice-prefeita assumisse interinamente a Prefeitura por dez dias faltando menos de seis meses para o pleito. Irresignados com a reforma da sentença, o Diretório Municipal do Partido Republicano da Ordem Social e a Coligação O Progresso Continua interpuseram recurso especial.

O Ministro Relator Luis Felipe Salomão pontuou que, em regra, incide o óbice da inelegibilidade reflexa do art. 14, § 7º, da Carta da República, na hipótese de haver parentesco entre o pretenso candidato e o chefe do Poder Executivo, quando este não renunciar ao cargo no período de seis meses que precedem o pleito, não cabendo a análise de aspectos como a suposta existência de antagonismo político ou se o mandato do familiar nesse interstício decorreu de determinação judicial.

Todavia, o Ministro registrou que tal entendimento não possui

caráter absoluto, de forma que em hipóteses excepcionais, pode ser mitigado, de modo que no exame do caso concreto e considerando a teleologia do art. 14, § 7º, da Constituição Federal, é possível que o magistrado deixe eventualmente de reconhecer a inelegibilidade.

Assim, concluiu que, apesar do vínculo familiar dos recorridos (filho e pai, vencedores do pleito majoritário de São Miguel dos Milagres/AL em 2020) com a vice-prefeita (irmã e filha), houve inequívoca fraude, previamente deliberada, para impedir que os recorridos participassem das Eleições 2020. O prefeito de São Miguel dos Milagres/AL planejou com a vice-prefeita a simulação de doença, para que esta assumisse interinamente a Prefeitura por dez dias, faltando menos de seis meses para o pleito, com o objetivo de gerar a inelegibilidade reflexa dos recorridos, candidatos aos cargos de prefeito e vice-prefeito (irmão e pai dela, respectivamente).

A fraude ficou constatada na medida em que a vice-prefeita e seu pai são notórios adversários; que, apesar de constar do laudo médico que a licença do prefeito se deu por diabetes, foram anexados apenas exames de crânio e de ouvido; que, em busca e apreensão na clínica médica, não se encontrou prontuário no nome do Prefeito, tampouco qualquer registro correlato; que, no primeiro dia de atestado, o chefe do Executivo praticou atos administrativos, indicando plena capacidade laboral; que, dois dias depois, ainda assinava documentos oficiais; e houve comunicação formal à Câmara Municipal, embora se cuidasse de exigência apenas para afastamentos superiores a 15 dias.

Dessa forma, diante da inequívoca fraude, os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, negaram provimento ao recurso especial eleitoral, mantendo deferidos os registros de candidatura dos candidatos eleitos aos cargos de prefeito e vice-prefeito do Município de São Miguel dos Milagres/AL.

Na mesma linha, no Recurso Especial Eleitoral 177-20.2016.6.13.0167, entendeu-se pela não incidência da inelegibilidade disposta no art. 14, §§ 5º e 7º, da Constituição da República (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental Em Recurso Especial Eleitoral 17720/MG, Relator Min. Luiz Fux, Acórdão de 12/09/2017, Publicado no Diário de Justiça Eletrônico, data 02/02/2018, pág. 279).

No caso supramencionado, interpuseram-se agravos internos pela Coligação Unidos para o Progresso e pelo Ministério Público Eleitoral, em face da decisão que negou seguimento ao recurso especial, mantendo o deferimento do registro da Agravada por não vislumbrar a incidência da inelegibilidade prevista no art. 14, §§ 5º e 7º da CF/88.

Os agravantes alegaram que a agravada se candidatou para o mesmo cargo da chefia do executivo de seu falecido cônjuge nas eleições de 2016, e que após o falecimento de seu cônjuge, o vice-prefeito que assumiu o cargo era apoiador e aliado da agravada, demonstrando-se a perpetuação política de um mesmo grupo familiar no poder.

Ainda, o Ministério Público Eleitoral fundamentou que não haveria incidência da *ratio decidendi* do precedente obrigatório do Supremo Tribunal Federal, firmado no RE nº 758461/PB, sob o argumento de que não haveria similaridade entre os casos.

Por sua vez, o Ministro Relator Luiz Fux consignou que no julgamento do RE nº 758.461, restou assentada a impossibilidade de comparação da dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal por ato de vontade dos cônjuges, com a situação decorrente do evento morte. Assim, tendo em vista a repercussão geral da decisão proferida no RE nº 758.461 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 748461. Relator: Min. Teori Zavascki. Julgamento: 22 mai. 2014. Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico. Data:30/10/2014), ressaltou que a tese jurídica fixada no precedente é de observância obrigatória ao Tribunal Superior e aos demais órgãos do Poder Judiciário.

Por fim, o Ministro conclui que a dissolução do vínculo conjugal da agravada com o mandatário do Executivo municipal ocorreu por conta do falecimento deste, no curso do segundo mandato, fato este que evidencia o rompimento do contínuo do grupo familiar no poder, razão pela qual restaria afastada a causa de inelegibilidade prevista no art. 14, §§ 5º e 7º, da Constituição da República, com esteio na orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal acerca do tema. Dessa forma, o Tribunal, por unanimidade, negou provimento aos agravos regimentais, nos termos do voto do relator.

Ainda nesse aspecto, merece destaque o precedente do RESPE nº 10975, o qual trata de recurso especial eleitoral manejado pela

Coligação Itabirito do Povo contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, o qual deu provimento ao recurso eleitoral de Alexander Silva Salvador de Oliveira, para deferir seu pedido de registro de candidatura ao cargo de prefeito do Município de Itabirito/MG, para as eleições de 2016, afastando a configuração de exercício de terceiro mandato consecutivo, vedado pelo § 5º do art. 14 da Constituição Federal (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 10975/MG, Relator Min. Gilmar Mendes, Acórdão de 14/12/2016, Publicado em Sessão, data 14/12/2016).

Nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes, assinalou-se que o cerne da questão pautou-se em saber se o recorrido, eleito prefeito nas eleições de 2016, estava inelegível, considerando que: i) enquanto presidente da Câmara de Vereadores, exerceu, interinamente, o cargo de prefeito entre 11.1.2009 e 3.12.2009, ante a dupla vacância nos cargos de prefeito e vice-prefeito de Itabirito/MG; ii) participou das eleições suplementares naquela localidade, mas não logrou êxito; iii) foi eleito prefeito nas eleições de 2012; e iv) foi reeleito nas eleições de 2016.

Nas razões, o Ministro Gilmar Mendes assentou que os princípios da continuidade administrativa e do republicanismo condicionam a interpretação e a aplicação teleológica do art. 14, § 5º, da Constituição, de forma que a reeleição somente estará presente nas hipóteses em que esses princípios forem igualmente contemplados e concretizados. Também registrou que a compreensão sistemática das normas constitucionais condiciona à conclusão de que não se pode conferir tratamento igualitário às situações de substituição e de sucessão, para fins de incidência na inelegibilidade do art. 14, § 5º, da CF/88, pois, enquanto a primeira tem caráter provisório e pressupõe o retorno do titular, a última tem caráter definitivo e pressupõe a titularização do mandato pelo vice, de forma que a sucessão qualifica-se como exercício de um primeiro mandato, facultando-se ao sucessor pleitear apenas uma nova eleição.

Por fim, concluiu que o recorrido, que era presidente da Câmara de Vereadores, e por conta da cassação da chapa vencedora nas eleições de 2008, até a realização do pleito suplementar, foi substituído precariamente, pleitear a eleição e, se eleito, a reeleição.

Diante do exposto, o Tribunal, por maioria, negou provimento

ao recurso especial eleitoral, para deferir o registro de candidatura, nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes, vencida a Ministra Luciana Lóssio.

Cuida-se de Agravo Regimental, interposto pelo Ministério Público Eleitoral em face da decisão que negou seguimento ao agravo em recurso especial, manejado contra o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Pernambuco, que negou provimento ao recurso contra expedição de diploma, proposto em face de Eduardo Passos Coutinho Correa de Oliveira e Antônio Marcos de Meio Fragoso Lima, prefeito e vice-prefeito de Água Preta/PE, eleitos no pleito de 2016 (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental Em Agravo De Instrumento 6437/PE, Relator(a) Min. Admar Gonzaga, Acórdão de 03/04/2018, Publicado no Diário de Justiça Eletrônico-89, data 07/05/2018, pag. 40/41).

O recurso contra expedição de diploma movido em desfavor de candidato a prefeito eleito no pleito de 2016, buscou o reconhecimento da incidência da inelegibilidade prevista no § 5º do art. 14 da Constituição Federal. Entretanto, a Corte de origem desproveu o RCED, vez que partiu do entendimento de que o candidato a prefeito atuou como mero gestor temporário no início do exercício de segundo mandato.

Em suma, o Ministério Público Eleitoral fundamenta que o agravado Eduardo Passos Coutinho Correa de Oliveira exerceu a Chefia do Executivo do Município de Água Preta/PE nos períodos de 1º.1.2009 a 31.12.2012 e de 10.1.2013 a 31.8.2013, exercendo a chefia do poder executiva por duas vezes consecutivas e sucessivas, razão pela qual incidiria a causa de inelegibilidade do ad. 14, § 5º, da Constituição da República. Ainda, aduz que o referido dispositivo constitucional não faz distinção se o exercício do mandato se deu a título precário ou permanente, de forma que não importaria se no início do segundo mandato em 2013, o agravado esteve na condição de prefeito apenas por alguns meses.

Por sua vez, o Ministro Admar Gonzaga ponderou que não incide a hipótese de inelegibilidade prevista no art. 14, § 5º, da Constituição Federal, tendo em vista a excepcionalidade das circunstâncias do caso, pois entendeu que houve quebra da continuidade do exercício do mandato, não havendo ofensa ao princípio republicano, diante do caráter de substituição precária da assunção do cargo pelo agravado em 2013, que se deu no início

do mandato e com interrupção do exercício após a sucessão do cargo por pessoa diversa, eleita no pleito suplementar, ante a anulação do pleito de 2012.

Dessa forma, concluiu seu voto no sentido de negar provimento ao agravo regimental interposto pelo Ministério Público Eleitoral.

Em contrapartida aos posicionamentos adotados nos julgados supracitados, nos quais entendeu-se que as normas relativas às inelegibilidades devem ser interpretadas restritivamente, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.028.577, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, partiu-se do entendimento de que a causa de inelegibilidade pela vedação do exercício de terceiro mandato na chefia do Poder Executivo pelo mesmo grupo familiar deve ter contornos puramente objetivos (BRASIL. Superior Tribunal Federal. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 1028577, Relator(a) Min. Ricardo Lewandowski, Data de julgamento: 19/03/2019, Publicado no Diário de Justiça Eletrônico-064, data 01/04/2019. Pág. 11).

Esclarece-se que o AgRE 1.028.577 foi interposto por Ana Grasiella Moreira Figueiredo Magalhães, em face da decisão que negou provimento ao recurso extraordinário, interpretando a incidência da causa de inelegibilidade pela vedação do exercício de terceiro mandato na chefia do Poder Executivo pelo mesmo grupo familiar. Nas suas razões, a Agravante alegou que não cabe a aplicação do art. 14, § 7º, da Constituição Federal, pois sua incidência deve levar em conta a influência do titular do mandato com a máquina administrativa do eleitorado local, o que não ocorreu na espécie. Além disso, sustentou que o vínculo político-familiar foi inteiramente rompido com a morte do sogro e que houve a descontinuidade político-administrativa com a sucessão do Vice-Prefeito ao cargo.

Contudo, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, por votação unânime, optou por negar provimento ao agravo regimental, partindo do pressuposto de que devem ser adotados critérios objetivos para a aplicação da causa de inelegibilidade da vedação ao exercício de terceiro mandato eletivo para o cargo de chefia do Poder Executivo pelo mesmo grupo familiar, bastando a verificação do vínculo familiar, nos termos do art. 14, § 7º, da CF/1988.

5 CONCLUSÃO

No decorrer deste artigo, foi realizado um estudo relacionado ao atual entendimento do TSE acerca da inelegibilidade por parentesco, a qual está constitucionalmente esculpida no § 7º do art. 14 da Constituição Federal de 1988, alcançando o cônjuge e os parentes até o segundo grau na circunscrição eleitoral do titular do mandato eletivo. Assim, foram analisadas as posições jurisprudenciais sobre a questão, bem como os entendimentos jurisprudenciais que deram origem à Súmula Vinculante nº 18. Constatou-se que o referido verbete sumular ocorreu diante da necessidade de inibir as práticas fraudulentas no que concerne ao desfazimento do vínculo conjugal de forma simulada. Isso porque muitos candidatos que possuíam vínculo conjugal com o titular de cargo da Chefia do Executivo “simulavam” o desfazimento do vínculo, com vistas a afastar a incidência da inelegibilidade reflexa e, por conseguinte, disputar o pleito eleitoral.

Nesse viés, o presente estudo teve como foco demonstrar as peculiaridades intrínsecas aos casos concretos, pois, para a aplicação da regra prevista no art. 14, § 7º da CF/88, devem ser analisadas as similaridades de cada caso, haja vista que a norma não deve ser aplicada de forma genérica. Para maior elucidação da questão, tratou-se do rompimento familiar pela morte do titular do mandato, especificamente em relação à lide acerca do pleito de 2020 do município de Paranaguá, em que foi impugnado o registro de candidatura de Marcelo Elias Roque. Os impugnantes fundamentaram que a reeleição do prefeito representaria um terceiro mandato sucessivo do mesmo grupo familiar, tendo em vista que o seu genitor havia ocupado o cargo de prefeito no ano de 2012.

Contudo, em sede de RESpe, foi mantido o deferimento do registro de candidatura do Sr. Marcelo Elias Roque, sob a justificativa de que o agravado, prefeito eleito nas eleições de 2016 e reeleito em 2020, é filho do prefeito imediatamente anterior, eleito no pleito de 2012, falecido no curso do primeiro ano do seu mandato, tendo sido sucedido pelo vice-prefeito, que permaneceu naquele mandato até o fim. Ademais, a manutenção do registro de candidatura foi fundada no Recurso Extraordinário 758.461, firmado em sede de repercussão geral, no qual restou assentado que a morte do titular do poder executivo extingue o parentesco

para fins de incidência da causa de inelegibilidade reflexa, descrita no art. 14, § 7º, da Constituição Federal, afastando a aplicação da Súmula Vinculante nº 18 do STF.

Tal entendimento, a despeito da tese adotada pelos impugnantes, se deu em consonância com o posicionamento do Supremo Tribunal Federal. Isso porque, como bem delineou o relator Ministro Sérgio Banhos, o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.028.577 de fato fundamentou-se na interpretação objetiva da norma, entretanto, o fez sem o reconhecimento de repercussão geral, razão pela qual impôs-se a interpretação teleológica, em conformidade com o Recurso Extraordinário 768.461, cujo acórdão foi exarado sob a sistemática da repercussão geral.

Portanto, à guisa de conclusão, com base no estudo realizado por meio da análise de entendimentos jurisprudenciais, doutrinários e legislativos, conclui-se que o intérprete da norma deverá, sempre que possível, conferir interpretação restritiva e teleológica quando da análise da incidência das causas de inelegibilidade, em observância à finalidade da norma, que se consubstancia em obstar a hegemonia política de um mesmo núcleo familiar, dando efeito ao regime democrático vigente no Brasil, possibilitando a alternância no poder. Assim, as situações que não estão taxativamente previstas na Constituição Federal devem ser apreciadas minuciosamente, observando-se o bem jurídico tutelado pela norma, que é evitar a perpetuação de grupos oligárquicos no poder, porém evitando-se que inelegibilidades sejam aplicadas analogicamente ou por extensão.

Referências

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 10 setembro 2022.
- BRASIL. *Lei Complementar n. 135 de 4 de junho de 2010*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm> Acesso em: 20 outubro 2022.

- BRASIL. *Lei Complementar n. 64 de 18 de maio de 1990*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm> Acesso em: 13 out. 2022.
- BRASIL. *Lei Constitucional n. 16 de 04 de junho de 1997*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm> Acesso em 20 out. 2022.
- BRASIL. Superior Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 1028577*, Relator(a) Min. Ricardo Lewandowski, Data de julgamento: 19/03/2019, Publicado no Diário de Justiça Eletrônico-064, data 01/04/2019. Pág. 11. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>> Acesso em: 10 jun. 2023;
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade*. ADI nº 1.805/DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgamento: 23 nov. 2020. Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Data 10/12/2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754624179>>. Acesso em: 11 nov. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão em Recurso Extraordinário nº 236.948-8- MA*. Ricardo Jorge Murad e Procuradoria Regional Eleitoral do Maranhão. Relator Ministro Octavio Gallotti. DJ, 31 de ago. de 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261811>. Acesso em: 18 nov. 2022
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 344882*, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, Acórdão de 07/04/2003, Publicado no Diário da Justiça, data 06/08/2004. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>> Acesso em: 9 jun. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 446.999-5*. Relatora: Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, Julgamento: 28 jun. 2005. Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, 09/09/2005. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=564265>>. Acesso em: 13 jan. 2023
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 568.596-9*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno, Julgamento: 01 out. 2008. Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, 21/11/2018. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=564265>>. Acesso em: 15 jan. 2023
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 637.485*. Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, Julgamento: 01 ago. 2012. Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, 21/05/2013. Disponível em: <<https://>

- redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3823598>
Acesso em: 18 jan. 2023
- BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso Extraordinário n. 748461. Relator: Min. Teori Zavascki. Julgamento: 22 mai. 2014. Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico. Data:30/10/2014. Disponível em: < https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&page-Size=10&queryString=758461&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 18 jan. 2023
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 18*, de 10 de novembro de 2009. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1245>>. Acesso em: 19 jan. 2023
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental Em Agravo De Instrumento 6437/PE*, Relator(a) Min. Admar Gonzaga, Acórdão de 03/04/2018, Publicado no Diário de Justiça Eletrônico-89, data 07/05/2018, pag. 40/41. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoel/jurisprudencia>> Acesso em: 15 out. 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 060057183*, Acórdão, Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 13/03/2020. Disponível em: <https://sjurpesquisa.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?sectionServers=TSE&livre=&numeroProcesso=060057183&relator=JORGE MUSSI>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental Em Recurso Especial Eleitoral 17720/MG*, Relator(a) Min. Luiz Fux, Acórdão de 12/09/2017, Publicado no Diário de Justiça Eletrônico, data 02/02/2018, pag. 279. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoel/jurisprudencia>> Acesso em: 19 out. 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta 939/DF*, Relator(a) Min. Fernando Neves, Resolução de 09/09/2003, Publicado na Revista de jurisprudência do TSE- 4, pag. 286. Disponível em: < <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoel/jurisprudencia>> Acesso em: 10 jul. 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral 060006590/MA*, Relator(a) Min. Edson Fachin, Decisão monocrática de 26/11/2020, Publicado no(a) Publicado no Mural, data 26/11/2020. Disponível em: <https://sjurpesquisa.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?sectionServers=TSE&livre=&numeroProcesso=060006590>. Acesso em: 13 mar. 2023

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral 060018759/AL*, Relator(a) Min. Luis Felipe Salomão, Acórdão de 10/12/2020, Publicado em Sessão, data 10/12/2020. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/deciso/es/jurisprudencia>> Acesso em: 15 out. 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral 10975/MG*, Relator(a) Min. Gilmar Mendes, Acórdão de 14/12/2016, Publicado em Sessão, data 14/12/2016. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/deciso/es/jurisprudencia>> Acesso em: 19 out. 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral 24564/PA*, Relator(a) Min. Gilmar Mendes, Acórdão de 01/10/2004, Publicado no(a) Revista de jurisprudência do TSE- 1, pag. 234. Disponível em: <https://sjurpesquisa.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?sectionServers=TSE&livre=&numeroProcesso=24564&relator=GILMAR MENDES>. Acesso em: 21 mar. 2023
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral 32507/AL*, Relator(a) Min. Eros Grau, Acórdão de 17/12/2008, Publicado no(a) Revista de jurisprudência do TSE- 1, data 17/12/2008, pag. 362. Disponível em: <https://sjurpesquisa.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?sectionServers=TSE&livre=&numeroProcesso=32507&relator=EROS GRAU>. Acesso em: 14 fev. 2023
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 19257*, Acórdão, Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgamento: 13 jun. 2019. Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 12/08/2019. Disponível em: < <https://sjurpesquisa.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?sectionServers=TSE&livre=&numeroProcesso=19257&relator=LUIS ROBERTO BARROSO>>. Acesso em: 17 abr. 2023
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral nº 24564*, Acórdão de Relator(a) Min. Gilmar Mendes, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 01/10/2004. Disponível em: <https://sjurpesquisa.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?sectionServers=TSE&livre=&numeroProcesso=24564>. Acesso em: 18 abr. 2023
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução 21.508/2003*. Consulta 937/DF, Relator(a) Min. Carlos Velloso, Resolução de 25/09/2003, Publicado no(a) Revista de jurisprudência do TSE- 4, pag. 293. Disponível em: < <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2003>> Acesso em: 15 mai. 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *RESPE nº 060040351*. Relator: Min. Sergio Silveira Banhos. Julgamento: 30 nov. 2021. Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 13, Data 03/02/2022. Disponível em: < <https://sjurpesquisa.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers>.

- do?sectionServers=TSE&livre=&numeroProcesso=060040351> Acesso em: 15 out. 2022.
- CARVALHO, Volgane Oliveira; LIMA, Izabelle Carvalho. Filho de criação e inelegibilidade reflexa por parentesco: uma contribuição da realidade sertaneja para a teoria das inelegibilidades. *Revista Populus*, Salvador, n. 4, p. 367-390, jun. 2018.
- CARVALHO, Volgane Oliveira. 2022. *Manual das Inelegibilidades – Comentários à Lei das Inelegibilidades e Jurisprudência Atualizada do TSE e STF*. 4.ed. e ampl. Curitiba: Juruá.
- COSTA, A. S. da. 2009. *Instituições de Direito Eleitoral*. 8ª Edição Revista, Ampliada e Atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. XIX – nota à 7ª Edição.
- COSTA, Adriano Soares da. 2016. *Condições de elegibilidade e critério temporal para a escolha dos filiados*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4641, 16 mar. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/47087>>. Acesso em: 4 set. 2022.
- GOMES, José J. 2022. *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Grupo GEN. E-book. ISBN 9786559775330. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775330/>. Acesso em: 13 out. 2022.
- GOMES, José J. 2023. *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, E-book. ISBN 9786559775330. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775330/>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- MADALENO, Rolf. 2022. *Direito de Família*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, E-book. ISBN 9786559644872. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644872/>. Acesso em: 13 conjuntos. 2023.
- PARANÁ. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. *Recurso Eleitoral nº 06004035120206160005*, Acórdão de 11/03/2021, Relator(a) Des. Roberto Ribas Tavarnaro, Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo DJE, Data 15/03/2021. Disponível em: < <https://sjurpesquisa.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?sectionServers=PR&livre=&numeroProcesso=06004035120206160005>> Acesso em 22. ago. 2023.
- ZILIO, Rodrigo L. 2022. *Direito Eleitoral*. 8.ed. Porto Alegre: Editora Juspodivm.

Autorregulação de conteúdos eleitorais: aspectos legais, riscos e desafios de implementação

Rodrigo Gurgel Fernandes, Raquel Cavalcanti Ramos

Resumo

Narrativas falsas sempre foram uma arma na estratégia de persuasão do eleitorado. Entretanto, a popularização da Internet elevou exponencialmente a difusão de conteúdos falsos. Diante dessa realidade, tem-se buscado abordagens jurídicas para o controle da difusão de notícias fraudulentas. O emprego da autorregulação regulada de conteúdo eleitoral foi proposto no âmbito do Projeto de Lei no 2630/2020. Este estudo investiga modelos potenciais de regulamentação e iniciativas internacionais já em vigor, além de aspectos práticos sobre a viabilidade do controle, como a acurácia e a aplicabilidade dos métodos automáticos de detecção de *fake-news* e *deep-fakes*, ressaltando os riscos e possíveis ataques sistêmicos. Como resultado, são formuladas recomendações tanto para a elaboração de normas, quanto para a implementação de sistemas de moderação. Além disso, são destacadas assimetrias entre a regulação de conteúdo com teor eleitoral e de conteúdo abusivo, como racismo, evidenciando a necessidade de normas específicas para regulação de conteúdo eleitoral.

Palavras-chaves: *fake-news*; autorregulação; *deep-fakes*; eleitoral; PL 2630/2020;

Sobre os autores

1- Possui graduação em Engenharia de Comunicações pelo Instituto Militar de Engenharia (1996) e mestrado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Pernambuco (2001). Está cursando o Doutorado em Engenharia Elétrica na Universidade de Brasília.

2- Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará (2001), mestrado em Direito (Direito e Desenvolvimento) pela Universidade Federal do Ceará (2006) e doutorado em Direito pela Universidade de São Paulo (2013). É professora da Universidade Federal do Ceará e advogada

Abstract

False narratives have always been a weapon in the electorate persuasion strategy. However, the popularization of the Internet has exponentially increased the dissemination of false content. Faced with this reality, legal approaches have been sought for controlling the spread of fake news. The use of regulated self-regulation of electoral content was proposed within the scope of PL 2630/2020. This study investigates potential models of regulation and international initiatives already in place, as well as practical aspects regarding the feasibility of control, such as the accuracy and applicability of automatic methods for detecting fake news and deepfakes, highlighting the risks and potential systemic attacks. As a result, recommendations are formulated both for the elaboration of norms and for the implementation of moderation systems. Additionally, asymmetries between the regulation of content with electoral content and abusive content, such as racism, are highlighted, emphasizing the need for specific norms for the regulation of electoral content.

Keywords: fake-news; self-regulation; deep-fakes; electoral; PL 2630/2020;

1. Introdução

A disseminação de conteúdo de natureza eleitoral total ou parcialmente falso não é novidade no cenário político. Segundo (CASTELLS, 2018), o assassinato do caráter é o modo mais eficiente de conquista do poder na nossa sociedade, pela criação de escândalos políticos que, embora sejam tão antigos quanto a própria história, vêm nos últimos tempos sendo ampliados pela evolução das tecnologias. Até recentemente, a divulgação de um conteúdo acessível por um universo aberto de indivíduos era feita pela grande mídia, como jornal, rádio e televisão. A confiabilidade da informação estava ligada a padrões éticos profissionais de jornalistas e à responsabilização civil ou penal. Entretanto, a popularização da Internet, passando por *blogs* até as inúmeras redes sociais atuais, pulverizou o acesso a canais de publicação. Como resultado, acompanhamos um aumento exponencial de conteúdos eleitorais falsos, representando um desafio significativo aos mecanismos judiciais de controle do processo eleitoral.

Diante da impossibilidade operacional de tratar um volume crescente de notícias falsas de natureza eleitoral, o emprego da autorregulação de conteúdo surgiu como uma resposta alternativa. Naturalmente, o interesse pelo assunto, por parte de governos e da academia, cresceu na mesma velocidade. Inúmeras pesquisas,

projetos e iniciativas procuram processar dados e ideias para tentar solucionar este problema, que é agravado pelo dilema, aparentemente inafastável, entre a manutenção da liberdade de expressão e a aplicação de medidas de moderação para prevenir e reprimir a divulgação de *fake-news*.

O presente trabalho aborda a autorregulação, analisando suas formas e preenchendo uma lacuna observada entre as iniciativas legislativas e a discussão de aspectos práticos dos sistemas de autorregulação. O relativo desconhecimento, no âmbito jurídico e legislativo, de assuntos como aprendizado de máquina e sistemas de classificação automática, induz à falácia da confiabilidade plena nos algoritmos de reconhecimento automático de notícias falsas. Essa lacuna, por si só, representa um risco, que pode levar à aprovação de soluções legislativas inócuas ou mesmo prejudiciais ao processo eleitoral. Esta pesquisa visa contribuir com informações úteis, tanto para a elaboração de normas quanto para a implementação de sistemas de moderação, analisando aspectos práticos como modelos de sistemas de revisão, desempenho de algoritmos, riscos sistêmicos e avaliação de iniciativas internacionais. A pesquisa tenta também, especificamente, abordar aspectos práticos como a acurácia e a aplicabilidade dos métodos automáticos de detecção de *fake-news* e *deep-fakes* no contexto da autorregulação de conteúdo de natureza eleitoral, e possíveis ataques sistêmicos.

No segundo capítulo são estudadas as formas de regulação. Algumas iniciativas legislativas internacionais de autorregulação regulada são descritas. É feita uma análise dos riscos e desafios, cobrindo aspectos como desempenho de métodos automáticos de detecção de *fake-news* textuais e *deep-fakes*. No terceiro capítulo, é realizada uma análise da regulação de conteúdo eleitoral prevista no PL 2.630/2020, sobretudo quanto à responsabilização dos provedores e à aplicação de sanções administrativas. Também é feito um ensaio sobre possíveis ataques sistêmicos na moderação de conteúdo notificado pelo usuário. Embora a aprovação da proposta de lei seja incerta, a sua análise pode ser eventualmente útil no debate de uma futura regulamentação da matéria, já que ela traz em si a semente de muitos debates que permanecem abertos. Neste sentido, no último capítulo, é feita uma síntese dos resultados onde são sugeridas recomendações.

2. Autorregulação de conteúdo: necessidade, formas e desafios

O conteúdo divulgado na internet admite as seguintes formas de disciplinamento: regulação por terceiro, autorregulação e a autorregulação regulada. Cabe destacar que as diferentes formas podem coexistir, sobretudo a regulação por terceiro e a autorregulação.

A *regulação por terceiro*, realizada pelo Estado, tem a vantagem de ser definida com base no interesse público, permitindo o devido processo de revisão. A desvantagem deste modelo é que o Estado não possui tantos recursos tecnológicos quanto as plataformas para sua implementação. No Brasil, a regulação estatal de conteúdo associados a tipos penais é feita na esfera criminal. A atribuição para persecução penal do crime de injúria racial (CP, art. 140, § 3º), e.g., é da justiça estadual, mesmo quando praticado pela rede mundial de computadores com potencial de transnacionalidade, salvo quando for conexo com crime federal, conforme jurisprudência do STJ (AgRg no CC 118.394/DF, DJe 22/08/2016). Já a regulação estatal de conteúdo eleitoral é feita pela Justiça Eleitoral, por meio de diversas ferramentas legais, como o direito de resposta, a Ação de Investigação Judicial Eleitoral, a Representação Eleitoral e o poder de polícia.

A *autorregulação* é realizada pelas próprias empresas, através de normas internas que regulam o uso das redes, os “Termos de Uso”. Este modelo permite o uso de algoritmos de detecção e a estrutura tecnológica das plataformas, de forma mais dinâmica. Entretanto, a autorregulação é comumente alvo de críticas por priorizar interesses privados ou comerciais, sem compromisso com valores sociais, além da falta de transparência. A autorregulação pode resultar na aplicação de medidas de moderação, tais como: 1) rotulação do conteúdo, e.g. pela indicação de conteúdo suspeito, inverídico ou sob análise; 2) restrição de visualização, limitando o acesso por idade; 3) suspensão provisória do conteúdo; 4) remoção definitiva do conteúdo; 5) desmonetização do usuário; 6) suspensão provisória da conta de usuário; 7) remoção definitiva da conta de usuário.

Em (MARANHÃO *et al*, 2021) são descritas diretrizes para a regulação das plataformas, que buscam estimular a responsabilidade e a transparência. Desde 2018, os Princípios de Santa Clara, conjunto de normas pensado por acadêmicos e integrantes da sociedade civil preocupados com o tema, definem níveis mínimos de

transparência e responsabilidade da moderação por autorregulação, como: 1) Publicação regular dos números de postagens removidas e contas permanente ou temporariamente suspensas devido a violações de suas diretrizes de conteúdo; 2) Notificação do usuário da remoção de conteúdo ou suspensão de conta, com motivação e registro do processo de moderação; 3) Possibilidade de recurso contra qualquer remoção de conteúdo ou suspensão de conta, com revisão externa independente. Tais princípios, apesar de não levarem à coação jurídica, estabelecem parâmetros críticos para refletir sobre o controle de conteúdo.

Na *autorregulação regulada*, a moderação é realizada pela plataforma, cabendo ao Estado a definição de diretrizes e a fiscalização do cumprimento das obrigações. Esta forma permite conciliar vantagens das duas abordagens anteriores, pois preserva o interesse público, aproveitando a dinamicidade e o *know-how* das plataformas.

A *Lei Alemã de Aplicação da Rede (NetzDG)*, conhecida como “Lei do Discurso de Ódio”, em vigor desde 2018, visa responsabilizar as plataformas de redes sociais e combater o discurso considerado ilegal pela lei penal interna. A NetzDG impôs a elaboração de relatórios de transparência, a criação de um sistema de gerenciamento de reclamações e a designação de um representante legal no país. Embora tenha elevado a transparência das plataformas, a NetzDG levantou polêmicas. Como descrito em (TWOREK e LEERSEN, 2019), ativistas de direitos civis, acadêmicos, e associações, como a Associação Alemã de Jornalistas, assinaram uma declaração conjunta alertando sobre os riscos à liberdade de expressão. Esta preocupação estava associada à possibilidade de uma filtragem exagerada de conteúdo, mesmo legal, para mitigar o risco de multa. Elevados custos, associados a prazos apertados e pesadas multas poderiam produzir um viés favorável ao acolhimento das reclamações. Também se alertou que as plataformas não teriam experiência e tempo para analisar adequadamente as notificações, o que demandaria conhecimento significativo da jurisprudência alemã, além de investigações complexas de fatos. Definições vagas de conteúdos proibidos, e.g. “discurso de ódio”, difamação e injúria, foram alvo de críticas. Conforme descrito em (TWOREK; LEERSEN, 2019), outro alerta apontava o risco de casos proeminentes de exclusão induzirem a um sentimento antigovernamental

e a um efeito prático inverso, da divulgação ampla do material excluído, fenômeno conhecido como Efeito Streisand. A NetzDG, que não criou novos tipos penais, obrigou as plataformas a cumprir 22 dispositivos penais existentes, que incluem: “incitação ao ódio”, “disseminação de representações de violência”, “formação de organizações terroristas”, “uso de símbolos de organizações inconstitucionais”, “distribuição de pornografia infantil”, “injúria”, “difamação pessoal”, “ataque a religiões”, “violação da privacidade íntima por fotografias”, “ameaça à prática de crime” e “falsificação de dados destinados a fornecer provas”.

Conforme o *Regulamento de Serviços Digitais, Digital Service Act (DSA)*, do Parlamento Europeu, Plataformas Online de Grandes Dimensões, *Very Large Online Platforms (VLOPs)*, são obrigadas a avaliar e mitigar riscos sistêmicos pelo menos uma vez por ano. O art 26.º prevê que a avaliação deve considerar os riscos sistêmicos que incluem a manipulação do seu serviço, a ação de contas inautênticas ou a exploração automatizada do serviço, com um efeito negativo real ou previsível relacionados, entre outros, a processos eleitorais. Uma vez identificados os riscos sistêmicos, os VLOPs devem implementar medidas “razoáveis, proporcionais e medidas de mitigação eficazes” que incluem a adaptação dos sistemas de moderação ou recomendação de conteúdos, os seus processos de tomada de decisão; medidas específicas de limitação da exibição de anúncios; reforço dos processos internos ou a supervisão de qualquer uma das suas atividades relativas à detecção de risco sistêmico; cooperação com sinalizadores de confiança (*Trust Flaggers*) ou com outras plataformas online através dos códigos de conduta e dos protocolos de crise. Portanto, a obrigação de remoção não está prevista no tratamento de risco sistêmico, e só deve ser aplicada a conteúdos ilegais, como conteúdos terroristas, material de abuso infantil e discurso de ódio ilegal, entre outros.

Como visto, a autorregulação regulada possui algumas vantagens, contudo há uma grande polêmica acerca dos riscos. Por um lado, alega-se que somente as plataformas de redes sociais teriam condições de implantar ferramentas de detecção de *fake news e deep fake*, rotulando e moderando o conteúdo. Por outro, há uma preocupação com o efeito da regulamentação, pela imposição de uma carga excessiva às plataformas, levando a restrições inconstitucionais da liberdade de expressão.

A responsabilização das plataformas pelos conteúdos postados por usuários é polêmica. Alguns apontam que esta responsabilização objetiva pode acarretar o aumento indevido das medidas de moderação, alegando a ausência denexo causal entre o dano gerado e o ato de disponibilizar o acesso do usuário à plataforma. Pelo receio de qualquer punição, indivíduos podem se autoconter de publicar aquilo que legalmente podiam, e plataformas podem censurar o que não deveriam. Este efeito de silenciamento é considerado uma censura colateral. Por outro lado, parte da doutrina defende que a responsabilidade dos provedores deveria ser objetiva, com base na teoria do risco-proveito. Este debate já ocorreu no âmbito do Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/14), para definir a responsabilidade subjetiva, condicionada ao descumprimento de ordem judicial específica por parte dos provedores. Conforme Diogo Rais (RAIS, 2018, p.100), as regras definidas na Lei nº 12.965 devem ser aplicadas também para fins eleitorais, não havendo razão para se criar uma disciplina paralela.

Em (ALVIM *et al*, 2023, p. 50) é apresentada uma divisão teórica dicotômica da visão sobre regulação. O *Modelo de inclinação liberal* (Livre mercado de ideias) caracteriza-se pela ausência de entraves à comunicação pública, sobretudo quanto aos conteúdos, e pela rejeição da tutela do pelo Estado sobre a verdade. O *Modelo de inclinação garantista* legitima a adoção de medidas regulatórias em nível estrutural, a fim de assegurar que o debate público seja plural, assegurando o equilíbrio de influências e promovendo o direito à informação em uma dimensão substancial. Todavia, vale destacar que existe uma gradação entre esses modelos de visão, na qual se defende que a autorregulação deve ser considerada, mas a sua aplicação deve ser bastante criteriosa, mitigando os riscos de censura indevida.

A liberdade de expressão é imprescindível na democracia. Além da participação em eleições, a democracia requer, por definição, que os cidadãos sejam capazes de influenciar as decisões estatais. Segundo Aline Osório (OSÓRIO, 2017, p. 129):

Os cidadãos precisam de plena liberdade não só para acessarem tais informações, mas para manifestarem livremente as suas próprias ideias, críticas e pontos de vista na arena pública. (...) o livre fluxo de ideias e informações é essencial ao autogoverno democrático. Igualmente, as múltiplas teorias sobre a liberdade de

expressão convergem ao lhe atribuir a função de ‘guardião da democracia’ ainda que reconheçam que há outros fundamentos relevantes.

Na visão liberal, rejeita-se qualquer regulação pelo Estado, inclusive a autorregulação regulada. Em (GRAÇA, 2019, p. 56), é apontado o risco do efeito silenciador pelo receio da sanção penal ou administrativa, citando a professora Clarissa Piterman Gross:

A imprecisão de critérios acerca do que é ou não verdadeiro ou cerca de como distinguir entre um juízo de valor, ou uma opinião, de uma proposição de fato, levaria muitas pessoas a se calar. E isso, todas as variáveis consideradas, levaria a mais prejuízos do que vantagens para o debate público de qualidade.

Nesta linha, defende-se que o foco deveria ser a educação da sociedade, alertando sobre os riscos das *fake-news*, e incentivando a participação na checagem e filtragem das notícias. Neste sentido, as agências de checagem de fatos desempenham um papel central, sendo essencial a independência destas. Por outro lado, o próprio TSE pode atuar proativamente, tanto para educar a sociedade, quanto para facilitar a atuação de entidades públicas e privadas, como é feito no Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação da Justiça Eleitoral. Alguns especialistas defendem que a legislação e os mecanismos de controle atuais da regulação estatal são suficientes para o controle das *fake-news*. Nesse sentido se pronunciou o Min. Luiz Fux, em sede de *obiter dictum* na ADI 4451, ao ressaltar a relevância da educação, do jornalismo profissional e da cidadania responsável.

Por outro lado, como assinala Frederico Alvim (ALVIM, 2023, p. 232), a atual horizontalidade da comunicação digital tem permitido a deturpação do sentido da liberdade de expressão, o que reforça a necessidade da regulação:

Tendo em vista essa amálgama de fatores negativos que transformou a internet em terra sem lei, torna-se indispensável a criação de regras de controle e limitação de uso desse espaço, (...) torna recomendável que a regulação se desenvolva de modo concomitante entre plataformas e Estado.

A situação se agrava ainda mais com o surgimento de tecnologias. A evolução dos modelos LLM (*Large Language Models*) tais como ChatGPT da OpenAI, expandiu enormemente a fronteira de

aplicações e o alcance da IA. A possibilidade de criação de notícias de forma estocástica, em escala massiva e com alto nível de persuasão elevou o risco de geração e difusão de *fake-news*, como descrito em (HOES *et al.*, 2023). O CHatGPT, e.g, pode ser usado como arma na geração de falsas narrativas em fraudes ou regimes autoritários, conforme anotado em (BREWSTER *et al.*, 2023). Algumas iniciativas vêm sendo feitas para identificar textos criados por chatbots. A OpenAI desenvolve um classificador de texto gerado por IA, com um desempenho ainda baixo. Entretanto, o uso da autenticação ativa para identificação mais precisa de textos gerados por IA, com técnicas de marca d'água digital, foi proposto, e empresas como OpenAI, Microsoft, Google, Meta, Amazon, Anthropic e Inflection, se uniram em um projeto de desenvolvimento dessas técnicas. Por ora, estes textos, dificilmente identificados pelo usuário, conforme (PENNYCOOK *et al.*, 2020), podem fomentar o chamado 'efeito de verdade implícita' onde conteúdos não rotulados ou validados são considerados verdadeiros. Na outra ponta, pode produzir um efeito denominado de "Dividendo do Mentiroso" (CHESNEY e CITRON, 2018), onde até conteúdos genuínos são refutados.

Temos, portanto, um desafio de coibir a disseminação de notícias falsas que afetem a isonomia do processo eleitoral, resguardando o direito essencial da liberdade de expressão. Como assevera Frederico Alvim (ALVIM *et al.*, 2023, p. 234):

(...) toda tentativa e regulação do espaço público democrático encerra, em si, o desafio de preservar a liberdades individuais sem colocar em risco a proteção de dos direitos fundamentais e a própria estabilidade do regime democrático. Consequentemente, os controles normativos e judiciais não podem convolar-se em práticas de censura.

2.1. Desafios e riscos da autorregulação regulada

Pelas vantagens aparentes, iniciativas legislativas têm surgido para a implantação da autorregulação regulada. Entretanto, para evitar riscos, como o uso político, o efeito silenciador ou ataques sistêmicos, o sucesso da autorregulação regulada depende de uma discussão profunda e de uma especificação detalhada. Como descrito em (MARANHÃO *et al.*, 2021), a *Electronic Frontier*

Foundation (EFF) emitiu o documento *Article 19* com princípios a serem considerados por legisladores ao desenvolver, adotar e analisar normas, políticas e práticas que tratam da responsabilidade dos intermediários por conteúdo de terceiros: a vedação legal da responsabilização por conteúdos produzidos por terceiros; a necessidade de ordem judicial para a remoção de conteúdos; a clareza das requisições de restrição de conteúdos; a observância dos princípios da necessidade e proporcionalidade e do devido processo em todas as leis, políticas e práticas de restrição de conteúdo; além da previsão legal de transparência e prestação de contas.

Um desafio para a implementação da autorregulação regulada decorre do custo da infraestrutura necessária. Ao contrário do que se pode pensar, o uso de máquinas não é suficiente para realizar essa tarefa. Mesmo na identificação de material de abuso sexual infantil, em inglês *Child Sexual Abuse Material* (CSAM), é necessária a intervenção e revisão humana. Conforme descrito em (JASPER, 2022), a identificação de CSAM na Google é feita em duas etapas, pela aplicação automática de tecnologias de correspondência de HASH¹ e Inteligência Artificial (IA), seguida de uma revisão por equipe treinada, feita por amostragem, com critérios de prioridade. A revisão de todo o conteúdo detectado seria inviável.

1. HASH é a transformação de uma grande quantidade de dados em uma pequena quantidade de informações, que permite a identificação rápida e a verificação de integridade.

Erros de identificação do conteúdo são um problema grave. Em (MULLIN, 2022), são descritas duas verificações errôneas de CSAM pela Google, em que algoritmos sinalizaram erroneamente fotos tiradas por pais como imagens de abuso infantil. As consequências de erros desse tipo são graves. Em um estudo da Facebook sobre 150 contas denunciadas por CSAM, descobriu-se que 75% enviaram imagens não maliciosas. O LinkedIn analisou 75 contas denunciadas pelo PhotoDNA, software de CSAM, e apenas em 31 dos casos confirmou-se o CSAM. Segundo a Comissária da União Europeia, Ylva Johnasson, a precisão dos algoritmos de CSAM é de 88%, antes da revisão humana. Essas taxas não são seguras, considerando o volume de conteúdo publicado.

O receio dos efeitos de erros deste tipo é maior ainda em auto-cracias ou em democracias em retrocesso. Para a regulação de conteúdo eleitoral, a dificuldade de treinar e padronizar a análise de revisão é agravada pela subjetividade da classificação de conteúdo com teor político, muitas vezes ambíguo. Em (LIM, 2018), foram avaliados o desempenho e a confiabilidade das classificações de conteúdo político por agências de “checagem de fato”. Para isso, foi feita a análise da convergência dos vereditos de duas agências, Fact Checker e Polifact. A classificação da Polifact é refinada em 6 níveis, variando entre “Verdade” e “Nitidamente falso” (*Pants on fire*). A análise usou somente declarações verificadas por ambas as agências, apenas 10% do conjunto de verificações. As classificações convergiram para 49 notícias, de um total de 77. O desempenho observado foi bom para falsidades absolutas ou verdades óbvias. Entretanto, a taxa de concordância foi baixa para afirmações ambíguas. Os resultados demonstram que a verificação de fatos políticos é um desafio.

Essa ambiguidade de classificação de conteúdo dificulta a análise de desempenho do sistema de autorregulação. A contabilização dos acertos e erros de classificação de conteúdo com teor político é muito difícil, uma vez que é impossível revisar todo conteúdo publicado e inexistente uma “classificação absoluta”. Qualquer revisão tem um grau de subjetividade. Dessa forma, existe o risco da legislação impor sanções descabidas a provedores, caso não reconheça que nenhum sistema de classificação é infalível, ou aplique requisitos muito elevados de desempenho.

Este risco de sanção pode provocar um efeito silenciador, pelo ajuste dos parâmetros de classificação de conteúdo, elevando os casos de remoção indevida de conteúdo verídico. Podemos visualizar como o efeito silenciador seria operado na etapa automática de detecção, com base na análise da Curva Característica de Operação do Receptor². Para reduzir os Falsos Negativos (conteúdo ilegal não detectado), a sensibilidade seria elevada pelo ajuste de parâmetros dos algoritmos, tendo como efeito inevitável o aumento dos Falsos Positivos (conteúdo legal erroneamente classificado como ilegal).

A complexidade computacional e o desempenho dos métodos de detecção automática de *fakes-news* também são aspectos críticos. Em (HAMED *et al*, 2023), foi feita uma revisão dos dois modelos de detecção de *fake-news*: 1) A checagem de fatos baseada no conhecimento (*knowledge-based*), onde para cada consulta é feita uma pesquisa em um universo aberto de informações e a classificação por software é feita de forma não supervisionada, sem treinamento prévio; e 2) A checagem baseada em atributos (*feature-based*), onde os métodos supervisionados que empregam IA são treinados a partir de bases de dados com conteúdo rotulado.

Podem ser usados atributos de conteúdo da mensagem, como título, texto e imagens, ou baseados em características de contexto social, que são categorizados em dois tipos: 1) Atributos de rede, que são informações de redes de propagação, interação e difusão, como padrões de evolução temporal e espacial da difusão pelas redes sociais, compartilhamentos, visualizações, comentários e curtidas; 2) Atributos de usuário, envolvendo a análise dos perfis dos usuários, como credibilidade, número de seguidores; características de comportamento, nome, data de criação, dados de localização e descrição da conta.

2. É uma representação gráfica do desempenho de um sistema classificador binário, cujos valores de FP (Falso Positivo) e FN (Falso Negativo) variam à medida que parâmetros ou limiares de discriminação são ajustados.

Os melhores resultados são observados na abordagem de análise baseada em atributos de conteúdo, ou seja, o título e o corpo da notícia. Para o desenvolvimento desses sistemas, no caso de notícias com teor político, são utilizados conjuntos rotulados de dados de treinamento e teste que empregam informações de agências de checagem, como a Polifact.com.

Nesses modelos existe forte correlação positiva entre o tamanho da base de dados e o desempenho do sistema, o que reforça a necessidade de emprego de bases com muitas amostras. Segundo (HAMED *et al*, 2023), a falta de dados é o principal problema na identificação de notícias falsas. Bases pequenas e desatualizadas não refletem todo o universo de notícias. Outro problema é a diversidade da forma de classificação. Algumas bases usam rótulos binários (reais ou falsos), enquanto outras usam uma classificação refinada com vários graus de desinformação, o que dificulta a fusão de bases distintas para a formação de uma base maior de treinamento e teste. Uma alternativa seria usar conjuntos de dados em idiomas diferentes. Em (DEMENTIEVA *et al*, 2023), foi proposto um modelo capaz de identificar, com neutralidade de idioma, notícias acerca de conteúdos globais. Essa abordagem seria possível para a identificação de alguns conteúdos abusivos, que apresentam uma semelhança global, entretanto não funcionaria na identificação de notícias políticas de interesse local. Portanto, modelos de checagem de conteúdo com teor político devem ser treinados com conjuntos de dados de agências de checagem de fato locais, nacionais. Neste ponto, observamos a grande relevância das agências de checagem locais no desenvolvimento de modelos automáticos de identificação de *fake-news*.

Outro aspecto relevante é a escolha de bases confiáveis para o treinamento dos sistemas de checagem automática. O emprego de checagens feitas por agências ligadas a partidos políticos ou ao governo fatalmente produziria um viés nos sistemas de verificação. Nesse sentido, seria recomendável que iniciativas legislativas de autorregulação de conteúdo previssem requisitos para as bases de treinamento. Cabe citar como exemplo, o *Article 19* da DSA, que impõe requisitos de transparência de financiamento, competência e experiência para as *Trusted Flaggers*, entidades notificadoras de conteúdo abusivo, que podem ser públicas ou privadas. No caso das bases de treinamento para

sistemas de autorregulação de conteúdo político, a vinculação das agências ao governo seria um risco. Portanto, seriam recomendáveis requisitos como apartidarismo comprovado, financiamento independente, desvinculação com o governo, participação de entidades de jornalismo e equipes de análise com perfil profissional, comprometidas com a ética, além da acreditação de organismos internacionais de transparência. A Tabela 1 lista as maiores agências de checagem de fatos nacionais, cobrindo aspectos como número de checagens, assuntos, financiamento, código de conduta e rótulos usados. Observa-se que as bases, bem menores que a base americana Polifact, com mais de 20 mil amostras, são insuficientes para o treinamento de modelos automáticos, sobretudo se forem selecionadas apenas notícias políticas. A junção das bases é um desafio, uma vez que utilizam rótulos distintos.

Na análise de desempenho dos classificadores, foram selecionados os trabalhos que usaram bases de checagem de notícias políticas internacionais, como a FakeNewsNet e PolitiFact.com. Na análise da precisão, foi observada uma média de intervalos de 67%. Em (HOES *et al*, 2023), o uso do ChatGPT 3.5 na identificação de fake-news foi avaliado e observou-se uma precisão baixa de 69%. Os resultados são considerados ruins, ficando pouco acima do desempenho de 50% do classificador aleatório.

Tabela 1: Agências de checagem de notícias nacionais, dados dos próprios sites em 10/10/2023.

Elaboração própria

Agência	Rótulos	Tamanho	Assuntos	Financiamento	Código de conduta
LUPA ³	Falso, Verdadeiro, Contraditório, Ainda é cedo pra dizer, Insustentável, Exagerado Subestimado, Verdadeiro, mas; De olho	5.742	Política. Eleições, Saúde. Ciência, Meio Ambiente	- Contribuições voluntárias; - Parcerias com Facebook Instagram, Whatsapp; Editora Alvinegra, revista Piaui; - Hospedagem no UOL	- IFCN ; The Trust Project; Third-Party Fact-Checking Program
Aos Fatos ⁵	Falso, Não é bem assim, Verdadeiro	3.240	Política. Eleições, Saúde. Ciência, Meio Ambiente	- Remuneradas por parceiras com Meta, Telegram, Kwai e portal Terra; Escriba, serviço proprietário de transcrição automática de áudios e vídeos; - Contribuições voluntárias	- IFCN
Comprova ⁶	Enganoso, Falso, Comprovado, Sátira	Em torno de 900	Política. Eleições, Saúde. Ciência, Meio Ambiente	- Coalizão de 41 veículos de comunicação; apoio de estudantes da FAAP, sem fins lucrativos, liderada pela Abraji; Google News Initiative, Whastapp e o Meta Journalism Project	- Conselho editorial e decisões coletivas; Termo de Compromisso dos Jornalistas; Revisão por pares; Cross-checking
Agence France-Presse ⁷	Falso, Enganoso, Checado	1.970	Política. Eleições, Saúde. Ciência, Meio Ambiente, Esporte	- Governo francês, dezenas de parcerias com grupos de mídia e plataformas.	- Estatuto e normas de boas práticas próprios, sujeito a leis francesas.

3. Disponível em <https://lupa.uol.com.br/jornalismo/>, acessado em 20/10/2023.
4. Código de conduta internacional proposto pela IFCN (International Fact-Checking Network).
5. Disponível em <https://www.aosfatos.org/>, acessado em 20/10/2023.
6. Disponível em <https://projetocomprova.com.br/>, acessado em 20/10/2023.
7. Disponível em <https://checamos.afp.com/>, acessado em 20/10/2023.

Fakes News podem ser multimodais, contendo áudios e vídeos além de texto. O termo *Deep Fake* (DF), junção de *Deep Learning* (DL) com *Fake*, foi usado inicialmente para descrever conteúdos realistas de vídeo criados com uso de DL. Com o surgimento das DF, o interesse para desenvolver um padrão aberto de autenticação ativa de mídias ressurgiu, como na iniciativa conjunta de empresas como Adobe, Microsoft, Intel e BBC, denominada “*The Coalition for Content Provenance and Authentication* (C2PA)”. Entretanto, por ora, os métodos de identificação aplicam a autenticação passiva, com base na análise dos conteúdos das mídias.

O principal problema dos modelos de detecção de DF, treinados e testados em uma mesma base, é a incapacidade de generalização. Desempenhos satisfatórios para uma base de teste específica não necessariamente seriam observados em uma aplicação real, como a autorregulação de conteúdo. Uma forma mais realista de avaliação é feita por meio de torneios, nos quais competidores geram mídias falsas para construção das bases, e na sequência, testam reciprocamente seus modelos pré-treinados. Em (ALTUNCU *et al*, 2022), foi conduzida uma meta revisão de métodos propostos em torneios para detecção de vídeos falsos. No torneio *Deepfake Detection Challenge* (DFDC) de 2020, dentre os 2.114 participantes, o melhor modelo teve precisão de apenas 65,18%, considerada muito baixa. Para a detecção de *Deep fakes* em áudios, analisou-se o desempenho dos métodos no torneio *Audio Deep synthesis Detection challenge* (ADD) que inclui trilhas contendo áudios mais reais, com inserção de ruído ou com apenas um trecho falso. Conforme a revisão feita em (Yi, 2022), na trilha de desafio com áudio ruidoso, a melhor Taxa de Erro Equivalente (EER) foi de 21,7%, indicando taxas de Falso Positivo e Falso Negativo em elevado patamar. Estes resultados mostram as dificuldades dos sistemas atuais de detecção de DF em vídeo ou áudio, com desempenhos ainda baixos para aplicações práticas.

3. Análise da regulação de conteúdo eleitoral prevista no PL 2630/2020

O Projeto de Lei no 2.630/2020, aprovado no Senado em 30/06/2020, não incluía previsão de moderação específica de conteúdo eleitoral, mas previa a moderação de conteúdos indefinidos, que

implicassem em “dano imediato de difícil reparação”. Como destacado em (CAMURÇA, 2021), a Coalizão Direitos na Rede se opôs à responsabilização objetiva das plataformas por conteúdos produzidos por terceiro, contrária ao Marco Civil da Internet, e alertou sobre os riscos de cerceamento da liberdade de expressão decorrentes da subjetividade da classificação da informação, associada ao receio de sanção e à indefinição de critérios de aplicação de medidas de moderação. Em 2021, foi criado um grupo de trabalho na Câmara dos Deputados para analisar e elaborar parecer ao PL. A proposta inicial foi totalmente modificada, ampliando significativamente o seu escopo e incluindo inúmeros dispositivos de regulação de plataformas digitais, como observado em (RAIS, 2022), como as restrições operacionais aos serviços de mensagem instantânea, que embora visem dificultar o intercâmbio de conteúdos inverídicos, limitam também a difusão de informações verídicas.

O texto previa a criação de uma entidade autônoma de regulação, responsável por fiscalizar o cumprimento das regras previstas no PL. Muita preocupação surgiu em torno da isenção, composição e atribuições desta entidade. Entretanto, a solução adotada (POMPEU, 2023) foi retirar a previsão da entidade de regulação do PL. Dessa forma, o Comitê Gestor da Internet (CGI.br) restou como a única entidade prevista no PL, responsável apenas por atividades de gestão e planejamento, como elaboração de estudos e diretrizes. Na ocasião, o próprio CGI.br alegou que não teria a capacitação necessária para a fiscalização.

Esta análise se baseou na versão final do PL, apresentada em 27/04/2023 (PL 2.630-Câmara, 2020), com 47 páginas e 60 artigos distribuídos em 16 capítulos. Apesar de ter ficado conhecido como “PL das *fake-news*”, o PL trata de temas menos polêmicos, como a exclusão de conteúdos abusivos associados a racismo, induzimento ao suicídio e automutilação, terrorismo, crimes cometidos contra mulheres, crianças e adolescentes, e distribuição de pornografia infantil. Neste aspecto, a norma se assemelha à NetzDG. O escopo deste trabalho é limitado à análise da moderação de conteúdo relativo ao processo eleitoral. Portanto, apenas os capítulos II, III, XIII e XV do PL, diretamente associados à regulação de conteúdo, foram tratados.

A moderação de conteúdo pode ocorrer por iniciativa da própria plataforma, ou seja, uma autorregulação interna, ou decorrer de uma notificação externa. Ao prever a moderação por notificação do usuário, a norma implicitamente admite que a autorregulação interna não é infalível, e que conteúdos falsos não detectados podem vir a ser publicados. Para a autorregulação, a definição dos tipos de conteúdo proscritos é feita no Capítulo II (Da Responsabilização dos Provedores), que trata das responsabilizações dos provedores. A obrigação de tratamento de notificações do usuário, apesar de também impor responsabilidades ao provedor, é tratada no Capítulo III.

3.1. Da responsabilização dos provedores (Capítulo II do PL 2630/2020)

O caput do art 7º do PL (PL 2.630-Câmara, 2023) associa risco sistêmico ao tratamento e prevenção de ataques a algoritmos e protocolos do sistema de regulação. O § 2º do mesmo artigo vai além e define os tipos de conteúdo proscritos associados aos riscos. O inciso I proíbe os conteúdos ilegais listados no art. 11, que trata da autorregulação decorrente do Dever de Cuidado. O inciso III, de forma redundante, censura conteúdos abusivos já previstos no art. 11. Esses conteúdos abusivos proscritos englobam atos de terrorismo, relativos à violência contra a mulher, racismo, incitação à prática de crimes contra idosos, crianças e adolescentes, oposição a medidas sanitárias de emergência pública, e induzimento ou auxílio a suicídio e automutilação.

O inciso IV do § 2º do art. 7º, entretanto, proscreeve conteúdos que representem riscos ao Estado democrático de direito e à higidez do processo eleitoral⁸, que pode ser maculada de várias formas. No contexto do PL, de forma implícita, a ameaça está associada à divulgação de notícias falsas. O próprio TSE entende que notícias inverídicas têm o potencial de macular a higidez do processo eleitoral (TSE, 2023). Portanto, a norma objetiva a prevenção e repressão da difusão de notícias falsas que afetem o discernimento do eleitor, e, conseqüentemente, os resultados das eleições. O inciso III do art. 8º, também de forma implícita, prevê a possibilidade de remoção de conteúdo, inclusive, como foi visto, de notícias eleitorais falsas, que afetem a higidez do processo eleitoral⁹.

A Seção IV aborda o tratamento de situações de Risco Iminente de Danos. Conforme o caput do art. 12¹⁰, a iminência se configura quando ocorrem os riscos listados no art. 7º, ou quando há negligência ou insuficiência da ação do provedor. Nessa situação é instaurado um Protocolo de Segurança. Como observado, os riscos definidos no art. 7º incluem a ameaça à higidez do processo eleitoral, como a difusão de *fake-news*. A norma não define regras para a aplicação de medidas

-
8. Art. 7º Os provedores devem identificar, analisar e avaliar diligentemente os riscos sistêmicos decorrentes da concepção ou do funcionamento dos seus serviços e dos seus sistemas relacionados, incluindo os sistemas algorítmicos. (...) § 2º A avaliação abrangerá especificamente em cada um dos serviços dos provedores e considerará os riscos sistêmicos, tendo em conta a sua gravidade e probabilidade de ocorrência, e incluirá, no mínimo, a análise dos seguintes riscos: (...) IV – ao Estado democrático de direito e à higidez do processo eleitoral. (Grifo nosso).
 9. Art. 8º Os provedores adotarão medidas de atenuação razoáveis, proporcionais e eficazes, direcionadas aos riscos sistêmicos de que trata o art. 7º : (...) III - adaptar os processos de moderação de conteúdos, incluindo a rapidez e a qualidade do processamento de notificações e quando necessário aplicar remoção de conteúdo, garantidos os procedimentos previstos no Capítulo III. (Grifo nosso).
 10. Art. 12. Quando configurada a iminência de riscos descritos no art. 7º, ou a negligência ou insuficiência da ação do provedor, poderá ser instaurado, na forma da regulamentação e por decisão fundamentada, protocolo de segurança pelo prazo de até 30 (trinta) dias, sem prejuízo de outras medidas legais cabíveis, procedimento de natureza administrativa cujas etapas e objetivos deverão ser objeto de regulamentação.

do protocolo de segurança. O §1º do art. 15¹¹ prevê a possibilidade de remoção de conteúdo, e o § 4º prevê a aplicação de sanção no caso de abuso na aplicação das medidas. Portanto, no tratamento de Risco Iminente de Danos, há possibilidade de remoção de conteúdo durante a vigência do Protocolo de Segurança, decorrente de ameaça à higidez do processo eleitoral.

Cabe destacar que a mera instalação do protocolo de segurança pode gerar um efeito silenciador, devido ao receio de sanções administrativas (art 15) ou da responsabilização civil (art. 13). Sua instauração advém da caracterização de riscos sistêmicos ou da insuficiência da ação do provedor.

A caracterização de omissão depende da necessária classificação de conteúdo. Conforme descrito em (LIM, 2018), a checagem da notícia é, em muitos casos, uma tarefa subjetiva, e até as agências de checagem de fatos se confundem. Da mesma forma, seria natural observar divergências entre a classificação feita pela plataforma e um órgão revisor. O PL também não define critérios objetivos para caracterizar insuficiência de ações. O uso de critérios baseados em fórmulas de desempenho mínimo seria inviável, devido à impossibilidade de revisão de todo conteúdo. Apenas uma fração dos Falsos Negativos poderia ser identificada pela análise das notificações procedentes. Para a contabilização dos Falsos Positivos, haveria necessidade de uma revisão de todo o conteúdo por uma entidade externa independente. A dificuldade de classificação de conteúdo político e os baixos desempenhos observados dos sistemas de detecção de fake news e deep fakes, elevam o risco do efeito silenciador da norma.

11. Art. 15. Os provedores deverão produzir relatórios específicos das suas ações envolvendo o protocolo de segurança, conforme regulamentação. §1º Conteúdos tornados indisponíveis em razão do protocolo de segurança deverão ser armazenados pelos provedores atingidos, pelo tempo determinado em regulamentação, para fins de análise posterior. (...) § 4º Configurado abuso na aplicação das medidas previstas no protocolo de segurança, os provedores ficam sujeitos às sanções previstas nesta Lei. (Grifo nosso).

3.2. Da moderação por notificação pelo usuário (Capítulo III do PL 2630/2020)

O Capítulo III aborda os procedimentos associados à notificação pelo usuário de conteúdos ilegais, conforme art. 17¹² e caput do art. 18. Os Termos de Uso são regras próprias estabelecidas pelo provedor, que incluem a aplicação de medidas de moderação. O Capítulo III não define um rol de conteúdos proscritos, o que permite que a ameaça à higidez do processo eleitoral seja incluída a posteriori, com base nas diretrizes do CGI.br.

A execução em duas etapas, uma automática e outra realizada por equipes treinadas de checadores de conteúdo, implica em um custo elevado para as plataformas. Comparada à autorregulação interna, que se aplica a todo conteúdo publicado, a moderação do conteúdo decorrente de notificação, com volume de checagens menor, é mais exequível.

A moderação por notificação está sujeita a ataques sistêmicos, que podem inviabilizá-la. O direito de revisão da moderação está previsto no Capítulo III, com prazos para notificação e resposta definidos no Código de Conduta. A norma não define requisitos de permissão, identificação ou de autenticação dos autores nas notificações de usuário. Portanto, considera-se que denúncias anônimas podem ser realizadas. Pela norma proposta, o autor do conteúdo deverá ser informado apenas após a aplicação da regra de moderação, e a norma não define se a aplicação da medida de moderação ocorre quando da notificação, ou somente após a análise do conteúdo. Nesta análise consideraremos as duas situações.

12. Art. 17. O procedimento de moderação de conteúdo e de conta deve observar o normativo vigente e ser aplicado com equidade, consistência e respeito ao direito de acesso à informação, à liberdade de expressão e à livre concorrência. Parágrafo único. Os termos de uso, quanto à moderação de conteúdo e de contas, devem sempre estar orientados pelos princípios da necessidade, proporcionalidade e não discriminação, inclusive quanto ao acesso dos usuários aos serviços dos provedores. Art. 18. Após aplicar as regras contidas nos Termos de Uso que impliquem moderação de conteúdos, incluindo aquelas envolvendo alteração de pagamento monetário ou publicidade de plataforma, os provedores de redes sociais e de mensageria instantânea devem, ao menos: (...) (Grifo nosso).

Na Situação 1, a aplicação da medida de moderação é feita em curto prazo, logo após a notificação, e a checagem do conteúdo é realizada depois. Podemos imaginar um ataque pelo qual todo conteúdo eleitoral publicado, verídico ou não, seria notificado por um ou mais adversários. A depender do volume de notificações, e considerando uma fila FIFO (*First In First Out*) de atendimento por ordem de entrada, o tempo médio para restabelecimento do conteúdo verídico pode ser tão alto que prejudique o processo eleitoral, limitando a sociedade das informações necessárias à decisão eleitoral. Uma vez restabelecida a publicação, seu resumo criptográfico (HASH) seria inserido em uma lista pública, e uma consulta rápida pelo HASH dispensaria novas checagens. Podemos antever, nesse caso, um ataque sistêmico em que quase a totalidade do conteúdo eleitoral publicado em plataformas seria denunciado, excluído, analisado e, na maioria dos casos, restabelecido, uma única vez. Haveria, portanto, um prejuízo à divulgação de informações necessárias à decisão do eleitor.

Na Situação 2, a medida de moderação somente é aplicada após a devida checagem do conteúdo. Podemos identificar uma vulnerabilidade favorável a partidos que se utilizam de *fake-news* para manipular eleitores. O ataque visa elevar ao máximo o tempo médio de checagem de conteúdos inverídicos. Considerando uma fila FIFO de atendimento por ordem de entrada, os autores de *fake-news* poderiam, de forma anônima, realizar um volume elevado de notificações, mesmo de conteúdos não eleitorais, para elevar o tempo médio de análise. O ataque maciço, do tipo Negação de Serviço (*Denial of Service* (DoS))¹³ poderia até mesmo travar o sistema de checagem. Dessa forma, conteúdos inverídicos permaneceriam publicados por longos períodos, aguardando a devida verificação. Mesmo que fossem adotados critérios de prioridade distintos do FIFO, e.g. baseados em atributos de rede, o ataque poderia ser adaptado, através da notificação de notícias com este perfil.

13. DoS (*Denial of Service*): O ataque de negação de serviço é uma tentativa de indisponibilizar os recursos de um sistema para os seus usuários, pela sua invalidação por sobrecarga, geralmente forçando o sistema vítima a reinicializar ou consumir todos os recursos de forma a obstruir o seu serviço o ou meio de comunicação.

Os ataques descritos, na medida em que criam uma demanda excessiva às equipes de checagem, também afetam a autorregulação interna, que também depende da análise dessas equipes. Algumas soluções podem ser adotadas para mitigar esse risco, como a autenticação prévia do usuário para a notificação. Nesse caso, os provedores poderiam suspender ou bloquear contas de robôs ou usuários com notificações fraudulentas recorrentes. Uma alternativa seria restringir a permissão de notificação, e.g. a partidos políticos. A responsabilização legal pela notificação maliciosa, além da suspensão ou bloqueio de contas, também mitigaria o risco de ataque. Cabe destacar que o art. 326-A do CE tipifica os crimes de denúncia caluniosa por dar causa indevida à investigação, inclusive administrativa.

3.3. Das sanções administrativas (Capítulo XIII do PL 2630/2020)

O art. 47¹⁴ prevê que o descumprimento de quaisquer de suas normas está sujeito à sanção administrativa. Em uma análise rápida da

14. Art. 47. Os provedores, em razão das infrações cometidas às normas previstas nesta Lei, ficam sujeitos às seguintes sanções administrativas, aplicáveis de forma isolada ou cumulativa: I - advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas; II - multa diária, observado o limite total a que se refere o inciso III; III - multa simples, de até 10% (dez por cento) do faturamento do grupo econômico no Brasil no seu último exercício ou, ausente o faturamento, multa de R\$ 10,00 (dez reais) até R\$ 1.000 (mil reais) por usuário cadastrado do provedor sancionado, limitada, no total, a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), por infração; IV - publicação da decisão pelo infrator; V - proibição de tratamento de determinadas bases de dados; e VI - suspensão temporária das atividades.

exceção prevista na primeira parte do caput do art. 48¹⁵, poder-se-ia pensar que a intenção do legislador fosse blindar as atividades de autorregulação interna do risco de sanções. Nesse caso, os dispositivos previstos no Capítulo II não teriam força coercitiva. Entretanto, em uma análise detalhada, observa-se que a exceção se aplica apenas a processos de moderação de conteúdos proscritos específicos, definidos nos Termos de Uso, por iniciativa própria do provedor, ou seja, além dos conteúdos proscritos obrigatórios previstas na lei, como aqueles listados no art. 7º § 2º. Portanto, não haveria exceção para aplicação de sanção no caso de descumprimento das obrigações de análise e atenuação de riscos sistêmicos, incluindo a remoção de conteúdo prevista no inciso III do art. 8º. A segunda parte do caput do art. 48 prevê a possibilidade de aplicação da sanção pelo descumprimento sistemático das obrigações previstas no Capítulo III. Deve-se destacar novamente a indefinição acerca dos critérios para a caracterização do “descumprimento sistemático”. Dependendo de um viés punitivo do órgão regulador, a mera reincidência poderia caracterizá-lo.

§ 1º Após procedimento administrativo que possibilite a oportunidade de ampla defesa, as sanções serão aplicadas de forma gradativa, isolada ou cumulativa, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e considerados os seguintes parâmetros e critérios: I - a gravidade e a natureza das infrações e a eventual violação de direitos;

II - a boa-fé do infrator;

III - a vantagem auferida pelo infrator, quando possível estimá-la;

IV - a condição econômica do infrator;

V - a reincidência;

VI - o grau do dano;

VII - a cooperação do infrator;

VIII - a pronta adoção de medidas corretivas; e

IX - a proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção.

§ 2º Antes ou durante o processo administrativo do § 1º, poderão ser adotadas medidas preventivas, incluída multa cominatória, observado o limite total a que se refere o inciso III do caput, quando houver indício ou fundado receio de que o provedor:

I - cause ou possa causar dano irreparável ou de difícil reparação; ou

II - torne ineficaz o resultado do processo.

15. Art. 48. As sanções não serão aplicadas a processos de moderação de conteúdos específicos por iniciativa própria dos provedores e de acordo com seus termos de uso, salvo em caso de descumprimento sistemático das obrigações previstas no Capítulo III. (Grifo nosso).

O § 1º-III do art. 11 prevê que o descumprimento das normas, e.g. por omissão na aplicação de medida de moderação, é passível de sanção. No § 2º do art. 11¹⁶, há uma salvaguarda da aplicação da sanção para casos isolados, diante dos esforços adotados. Porém a norma é vaga e não define a tolerância máxima de casos ou de reincidência.

Por fim, cabe destacar que, conforme o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/14) e a Lei Eleitoral (LE, art. 57-F), somente devem ser aplicadas penalidades aos provedores por descumprimento de ordem da justiça eleitoral.

3.3.1. Da ampla defesa

A doutrina e a jurisprudência reconhecem que garantias do Direito Processual Penal, como a ampla defesa prevista em diversas normas administrativas, podem ser aplicadas às sanções administrativas. O § 1º Art. 47 do PL prevê a ampla defesa, antes da aplicação das sanções, no procedimento administrativo. Entretanto, o § 2º permite que, antes ou durante o processo administrativo de revisão previsto no § 1, seja imposta multa cominatória. Ressaltamos que a multa diária e a multa simples, previstas no art. 47, têm uma clara natureza cominatória, com o objetivo de forçar o cumprimento da norma. Dessa forma, o § 2º enfraquece a garantia de ampla defesa prévia.

16. Art. 11. Os provedores devem atuar diligentemente para prevenir e mitigar práticas ilícitas no âmbito de seus serviços, envidando esforços para aprimorar o combate à disseminação de conteúdos ilegais gerados por terceiros, que possam configurar (...)
§ 1º A avaliação do cumprimento do disposto no caput será feita tendo em vista: (...)
III - o tratamento dado ao recebimento de notificações e reclamações.
§ 2º A avaliação será realizada sempre sobre o conjunto de esforços e medidas adotadas pelos provedores, não cabendo avaliação sobre casos isolados.

3.3.2. Da dosimetria das penalidades

Os critérios para a aplicação de sanção previstos no art. 47 são semelhantes aos do art. 52 da Lei nº 13709 (LGPD). Ressaltamos que o PL não define prazos e procedimentos do processo administrativo. Considerando a especificidade do processo eleitoral, o emprego de regras gerais não seria adequado. Vale destacar, a título de exemplo, que no âmbito da aplicação da LGPD, a ANPD elaborou a Resolução CD/ANPD nº1/2021, com normas específicas para o Processo Administrativo Sancionador.

Conforme descrito em (CHAVES, 2023) e (SANTOS, 2022), diversas agências reguladoras, como ANPD, ANATEL, ANAC, ANS, ANTAQ e ANTT, adotam princípios da regulação responsiva. Ao contrário da estratégia de Comando e Controle, baseada na coerção pela ameaça de sanções, a Regulação Responsiva é flexível, enfatizando a cooperação e negociação, incentivando o cumprimento voluntário em um ambiente de diálogo e interação entre regulador e regulado, combinando estratégias de persuasão e sanção. Nesse sentido, propõe-se um escalonamento gradual das intervenções, conforme o princípio do mínimo suficiente, escalando as sanções na pirâmide de constrangimentos até o cumprimento da norma pelo regulado. Dessa forma, a pirâmide regulatória deve possuir uma hierarquia de sanções e estratégias, com vários graus de intervenção e punições ameaçadoras no topo.

Vale destacar a elevada multa prevista no III do Art 47, de até 10% do faturamento anual do provedor, comparada aos percentuais usados na LGPD, de até 2%, e no Regulamento Europeu de Serviços Digitais (DSA), de até 6%.

A penalidade de advertência possui um caráter pedagógico de alerta, para que o infrator possa corrigir a conduta. A aplicação gradual das sanções, iniciando-se com a advertência, é adotada em diversas normas administrativas de direito público, que condicionam a aplicação de sanções mais graves à reincidência, após a aplicação da advertência, conforme a teoria da regulação responsiva.

As sanções previstas no art. 47 são graduadas em gravidade, indo da advertência à suspensão das atividades. O § 1º do mesmo artigo estabelece critérios para orientar a aplicação da sanção, como proporcionalidade, gravidade da infração, grau do dano, boa-fé e cooperação do infrator, vantagem auferida, condição econômica do infrator, e reincidência. Entretanto, a redação é confusa, pois enquanto o § 1º do

art. 47 prevê a aplicação de forma *gradativa*, isolada ou cumulativa; o Caput do mesmo artigo prevê apenas a aplicação isolada ou cumulativa. Ademais o uso da conjunção “ou”, permite uma interpretação alternativa, pela qual a aplicação gradativa não seria necessária.

A falibilidade dos métodos automáticos de detecção de *fake-news* e *deep-fakes*, e a possibilidade de aplicação inicial da multa simples, antes mesmo da advertência, podem gerar um efeito silenciador, tendendo à censura de conteúdo. Na moderação de conteúdo eleitoral, seria recomendável a aplicação gradual das sanções, condicionadas à reincidência. Convém citar como exemplo a restrição de aplicação gradual de sanção prevista no Art 52, § 6º da LGPD¹⁷. Vale ainda destacar também a Resolução CD/ANPD N° 4, que definiu a Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas, de forma detalhada, onde a reincidência é avaliada na definição da sanção.

Por fim, destaca-se que a sanção pela suspensão temporária das atividades dos provedores, prevista no art. 47-VI, viola frontalmente a Constituição Federal, o Marco Civil da Internet e o art. 13 do Pacto de San José da Costa Rica. Segundo (RAIS, 2018, p. 151), o bloqueio de serviços de aplicação não preenche os requisitos de adequação e necessidade, já que outros meios coercitivos podem ser empregados. Neste sentido, a Lei 13.488, de 2017 reformou o art 57-I da Lei de Execução, limitando a sanção de suspensão apenas ao conteúdo veiculado que a descumprir.

3.4. Da regulação dos provedores (Capítulo XV do PL 2630/2020)

O capítulo XV define as atribuições do CGI.br, órgão com composição multissetorial, já constituído anteriormente e com atribuições previstas na Lei nº 12.965 (Marco Civil da Internet), e Lei nº 13.853 (Lei Geral de Proteção de Dados). Dentre as competências atribuídas

17. Art. 52. Os agentes de tratamento de dados, em razão das infrações cometidas às normas previstas nesta Lei, ficam sujeitos às seguintes sanções administrativas aplicáveis pela autoridade nacional: (...) § 6º As sanções previstas nos incisos X, XI e XII do caput deste artigo serão aplicadas: I - somente após já ter sido imposta ao menos 1 (uma) das sanções de que tratam os incisos II, III, IV, V e VI do caput deste artigo para o mesmo caso concreto.

no art. 51 ao CGI.br, típicas de pesquisa e planejamento, destacamos a elaboração de diretrizes, inclusive do Código de Conduta, para a moderação de conteúdo inverídico, prevenção e enfrentamento da desinformação na internet e redes sociais. O Código de Conduta é a ferramenta usada pelos provedores de serviço para aplicação da moderação de conteúdo. As atribuições do CGI.br descritas no PL não englobam as atividades de moderação do conteúdo notificado, nem de fiscalização dos provedores.

Observa-se, portanto, a total indefinição dos órgãos competentes para fiscalizar a autorregulação e a moderação decorrente da notificação, bem como para aplicar sanções. A exclusão da entidade autônoma de regulação do PL das *fake-news* deixou uma grave lacuna na legislação. A omissão legal abre perigoso espaço para a intervenção imparcial do Poder Executivo, delegando por meio de decreto de mera execução, com o argumento de cumprimento da eficácia da Lei, a competência a um órgão do Poder Executivo existente, o que evitaria a necessidade de uma nova lei para sua criação. De fato, a ideia de aproveitar órgãos existentes já foi ventilada. O próprio CGI.br sugeriu a delegação da competência à ANATEL (POMPEU, 2023). Tal possibilidade representa um risco, sobretudo considerando os vícios, como abuso de poder, associados ao instituto da reeleição e ao apadrinhamento de sucessores políticos. Vale ressaltar o poder de influência do Poder Executivo, por meio de nomeações de cargos de chefia e direção. A opção por empregar órgãos total ou parcialmente vinculados ao Poder Executivo nas atividades de moderação de conteúdo e fiscalização dos provedores enfraquece a democracia.

As atividades administrativas de regulação podem demandar elevado volume de trabalho, e a composição de um conselho de tamanho fixo não seria o ideal. Vale destacar que, visando atender a elevada demanda associada à propaganda eleitoral, a Justiça Eleitoral regulamentou o recrutamento de juízes auxiliares, para atuar em ações eleitorais, e das Comissões de Fiscalização de Propaganda Eleitoral (CFPE), para exercer o controle das propagandas pelo poder de polícia. Portanto, uma alternativa natural seria o emprego de uma estrutura administrativa no âmbito da Justiça Federal, composta pelo quadro de servidores, atuando em conjunto com as CFPE. As atividades meramente administrativas seriam realizadas pelos servidores, enquanto as medidas preventivas e sanções seriam determinadas pelos Juízes Eleitorais.

Conforme o art. 47, a natureza da sanção é expressamente administrativa. Com base no Poder de Polícia, dentro da função administrativa da Justiça Eleitoral, o Juiz Eleitoral pode agir de ofício sem necessidade de provocação. Porém, devido à natureza administrativa, e conforme a Súmula-TSE nº 18, o Juiz não teria legitimidade para fixar multa no exercício do poder de polícia, uma vez que não há garantia de ampla defesa. Tal posicionamento do TSE foi reafirmado na Res. 23.608/2019. Entretanto esta posição histórica do TSE foi subitamente modificada pela Res-TSE 23714/2022, art. 2º¹⁸, permitindo multas com natureza de astreintes na atuação do poder de polícia. A essência da posição tradicional do TSE, pela necessidade de processo jurisdicional para aplicação de sanções coercitivas, é a garantia do direito à ampla defesa. Porém, nos processos como Representação Eleitoral e AIJE, a atuação é condicionada a denúncias de partidos políticos, candidatos, coligações ou Ministério Público. Como se observa, inexistente um processo que garanta, ao mesmo tempo, a atuação ativa da Justiça Eleitoral e o direito à ampla defesa. Uma alternativa razoável seria a criação, por meio de lei, de um processo administrativo que assegure o direito à ampla defesa, dentro da função administrativa da Justiça Eleitoral. Vale citar, a título de exemplo, o Processo Administrativo Sancionador definido pela ANPD na Resolução CD/ANPD nº1/2021.

18. Art. 2º É vedada, nos termos do Código Eleitoral, 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. § 1º Verificada a hipótese prevista no caput, o Tribunal Superior Eleitoral, em decisão fundamentada, determinará às plataformas a imediata remoção da URL, URI ou URN, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a R\$ 150.000,00 (cem e cinquenta mil reais) por hora de descumprimento, a contar do término da segunda hora após o recebimento da notificação.

3.5. Da necessidade de norma específica para regulação de conteúdo eleitoral

Destacamos algumas diferenças significativas entre a moderação de conteúdo abusivo em geral e de conteúdos eleitorais falsos, que apontam para a necessidade de elaboração de uma norma específica para a regulação de conteúdo eleitoral.

A primeira diferença diz respeito à necessidade do anonimato na notificação de conteúdo. No caso de denúncias de conteúdo abusivo, como crimes, o anonimato é recomendável, pois garante a segurança do denunciante e vem sendo adotado em ouvidorias da administração pública, com base no art. 24 do Decreto 9.492/2018¹⁹, em denúncias de racismo ao Ministério da Igualdade Racial, e em denúncias de distribuição de pornografia infantil feitas através da Central Nacional de Denúncias de Crimes Cibernéticos. No caso da notificação de conteúdo eleitoral irregular, que na maioria das vezes não configura crime, o receio de retaliação é menor. A motivação da denúncia de conteúdo abusivo está associada a valores morais e à proteção mútua da sociedade. Na notificação de conteúdo eleitoral, há um forte viés político que pode gerar um elevado engajamento dos eleitores, inclusive através da denúncia caluniosa, já tipificada como crime eleitoral. Ademais, o anonimato em notificação de conteúdo eleitoral irregular pode dar margem a ataques sistêmicos. Cabe citar, como exemplo da motivação eleitoral, a onda de representações eleitorais com a finalidade de mera censura decorrentes da vedação ao anonimato na propaganda eleitoral incluída pela Lei nº 12.034/2009, que somente foi contida pelo disciplinamento feito na Res-TSE 23.551, que limitou o escopo da vedação.

19. Art. 24. As unidades que compõem o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal assegurarão a proteção da identidade e dos elementos que permitam a identificação do usuário de serviços públicos ou do autor da manifestação, nos termos do disposto no art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

A segunda assimetria está relacionada à complexidade dos métodos automáticos de verificação de mídias, como áudio e imagem. Conteúdos abusivos, como pornografia infantil, são detectados por métodos de reconhecimento de padrão, e a revisão é feita pela análise visual por equipes treinadas. No caso de conteúdo eleitoral, o desafio é ainda maior, pois a análise demanda a aplicação de métodos para a detecção de *deep-fake* em áudio, imagens e vídeos. Em média, a complexidade computacional dos métodos de checagem de *deep-fake* é superior à complexidade dos métodos de checagem de conteúdo abusivo, e.g. CSAM.

A terceira assimetria refere-se à necessidade de dados para treinamento de sistemas automáticos de checagem. Estudos, como o realizado por (DEMENTIEVA et al, 2023), mostram que um sistema já em uso em língua estrangeira poderia ser empregado no âmbito nacional, com neutralidade de idioma, na regulação de conteúdos globais, e.g. racismo, sem necessidade de novo treinamento. Entretanto, no caso de conteúdo eleitoral e notícias locais, essa abordagem não funcionaria. Portanto, modelos de checagem de conteúdo político devem ser treinados com conjuntos de dados de agências de checagem de fato locais. Nos modelos supervisionados, o desempenho depende do tamanho da base de dados de treinamento. O levantamento realizado mostra que os sites nacionais de checagem de notícias políticas possuem poucas amostras e usam diversos rótulos de classificação das notícias, o que dificulta a fusão de bases de notícia. Portanto, deve-se verificar a viabilidade de treinamento dos sistemas de identificação de conteúdo político com tão poucos dados.

A quarta diferença está relacionada à competência para a regulação de conteúdo. As atividades de regulação de conteúdo abusivo poderiam, sem grandes problemas, ser executadas no âmbito do Poder Executivo. No caso da regulação de conteúdo eleitoral, as atividades administrativas de moderação devem ser realizadas por uma entidade isenta, preferencialmente sem influência do Poder Executivo. Além da competência especial, destaca-se a necessidade de prazos e procedimentos especiais da matéria eleitoral.

O quinto desequilíbrio diz respeito ao efeito da aplicação indevida de uma medida de regulação. Na análise do grau de interferência das medidas, vemos uma assimetria clara. No caso da divulgação de pornografia infantil, e.g., a interferência está limitada a

um grupo pequeno de pessoas, como a família da criança. No caso de notícias eleitorais, a ameaça à liberdade de expressão afeta o processo democrático, e, portanto, toda a sociedade. Esta assimetria explica o grande debate em torno da regulamentação da autorregulação, enquanto não se observa muita oposição à aplicação de censura a notícias abusivas.

4. Conclusão

À medida que surgem tecnologias disruptivas com potencial uso na criação de *fake-news*, eleva-se o risco de interferência no processo eleitoral. Como resultado, percebe-se um crescente esforço de empresas, da sociedade civil e da academia para desenvolvimento de modelos de identificação de conteúdo, e de governos com propostas legais de regulação de conteúdo, inclusive político. Por outro lado, o receio do efeito silenciador, natural em qualquer democracia, desacelera este processo.

Como descrito, o PL 2630/2020 inova de forma perigosa, ao incluir dispositivos legais que, implicitamente, permitiriam a remoção de conteúdo eleitoral. Tal previsão não encontra paralelo no regulamento europeu de serviços digitais (DSA), nem na lei alemã de aplicação das redes (NetzDG). A previsão de multas elevadas, combinada com a dificuldade de classificação de conteúdo político e os baixos desempenhos observados dos sistemas de detecção de *fake news* e *deep fakes*, elevam o risco do efeito silenciador. Ademais, foram identificadas diversas lacunas, como a indefinição do órgão de regulação, e foram apresentados riscos, como possíveis ataques ao sistema de notificação de conteúdo. Com base nos riscos e desafios apontados, podemos fazer recomendações úteis ao debate de uma iniciativa legislativa.

Como mencionado, a classificação de notícias pode ter caráter subjetivo, e os sistemas de detecção de notícias falsas não são infalíveis. Portanto, não pode haver previsão legal de sanção por erro de classificação (Falso Positivo ou Falso Negativo), isolado ou recorrente. O emprego de medidas de desempenho mínimo também é difícil, pois dependeria da contabilização de todos acertos e erros, o que é impraticável diante do volume de informação. Portanto, a única exigência legal razoável seria a comprovação da implantação do sistema de detecção de *fake-news* textuais, com informações essenciais como a data do último treinamento, bases usadas no treinamento, tamanho das amostras e o desempenho medido no conjunto de teste. A norma

poderia prever uma periodicidade máxima do treinamento do sistema. Para a autorregulação decorrente da notificação, a norma deveria obrigar apenas a implantação do sistema de revisão com equipes treinadas, prevendo também procedimentos e prazos.

A lei também deve prevenir o viés dos sistemas da classificação de *fake-news* textual, cujo treinamento depende de conjunto de notícias rotuladas usado. A exemplo dos requisitos aos *Trusted Flagger*s previstos no *Article 19* da DSA, seria recomendável que a norma de autorregulação de conteúdo político previsse requisitos para a seleção das bases de notícias usadas nos treinamentos dos sistemas, como a desvinculação, inclusive financeira, de partidos políticos ou governos, além da previsão de auditoria externa independente, checagem cruzada e a participação de jornalistas com compromisso ético-profissional.

A detecção de *deep fakes* é neutra, pois não depende do tipo de conteúdo, portanto, permite o emprego de sistemas globais. Entretanto, a falta de experimentos em larga escala dificulta o dimensionamento de uma estrutura de TI necessária. Uma opção interessante seria a implantação dos sistemas por fases. Em um primeiro momento, seriam verificados apenas os conteúdos notificados, o que é viável, dado que o percentual de mídias criadas por DF é ínfimo. Com um volume menor de análises, esta fase serviria de teste para a implantação da autorregulação interna.

Como foi discutido, a autorregulação de notícias políticas demandaria atividades complexas e demoradas para a implantação, como coleta das bases de notícias, treinamento de modelos supervisionados, testes de desempenho, além de seleção, contratação e treinamento de equipes de revisão. Portanto, uma abordagem pragmática para a regulação estatal, visando a evolução gradual dos serviços, seria a previsão de prazos de implantação escalonados, com requisitos crescentes ao longo do tempo.

A norma deve também mitigar o risco do efeito silenciador decorrente da ameaça de sanções. A autorregulação regulada, conforme o modelo de regulação responsiva, permitiria a cooperação e negociação, combinando estratégias de persuasão e sanção escalonada e gradual, dependente da reincidência. A norma deve definir uma dosimetria para a aplicação de sanções administrativas. No âmbito da Justiça Eleitoral, a atuação ativa e célere, com direito à ampla defesa, poderia ser viabilizada pela definição de um procedimento administrativo específico.

A norma também deve mitigar o risco de ataques sistêmicos à notificação de notícias abusivas, seja pela obrigatoriedade da autenticação prévia do autor, seja pela previsão de sanções por notificações maliciosas.

Seria recomendável igualmente que a norma estabelecesse um critério objetivo para a escolha da medida de moderação. A suspensão ou remoção de conteúdo ou contas deve ser aplicada de forma proporcional, observando atributos de conteúdo, como a veracidade e nocividade, além de atributos de rede ou de usuário, como alcance e propagação da notícia, reincidência e transparência da intenção do autor.

Por fim, a norma de regulação deve prever, com o máximo detalhe possível, a competência das atividades de fiscalização e regulação. Qualquer proposta de órgão regulador minimamente vinculada ao Poder Executivo significaria um retrocesso de décadas, à época anterior à criação da Justiça Eleitoral, que assumiu todas as funções eleitorais em 1932. A regulação de conteúdo eleitoral deve preferencialmente ser executada pela Justiça Eleitoral. Diante da dificuldade de estimar o volume de trabalho das atividades administrativas de fiscalização, a composição e o efetivo do órgão devem ser flexíveis. Uma alternativa natural seria o emprego de uma estrutura administrativa no âmbito da Justiça Federal, composta pelo quadro de servidores, atuando em conjunto com as CFPE. As atividades meramente administrativas seriam realizadas pelos servidores, e a atividade jurisdicional e a aplicação de sanções seriam atribuídas aos Juízes Eleitorais.

Como foi constatado, não existe uma solução milagrosa, e esta passa pelo debate aprofundado e pela construção gradativa de conhecimento sobre o tema. A autorregulação de conteúdo político pelo Estado é um problema complexo e deve ser bastante debatida e detalhada. Como visto, as diferenças entre a regulação de conteúdo eleitoral e de conteúdo abusivo justificam a elaboração de uma norma específica para a regulação de conteúdo eleitoral, o que permitiria uma análise mais aprofundada e detalhada, evitando que lacunas sejam preenchidas a posteriori de forma assistemática. A elaboração inicial de uma norma sobre conteúdo abusivo, além dos benefícios que ela própria almeja, pavimentaria o caminho para a parceria entre Estado e plataformas, servindo de laboratório para a implantação e operação da regulação de conteúdo eleitoral.

Referências

- ALTUNCU, E.; FRANQUEIRA, V. N. L.; LI, S. 2022. Deepfake: Definitions, Performance Metrics and Standards, Datasets and Benchmarks, and a Meta-Review. *Arxiv*, p. 1-31.
- ALVIM, Frederico Franco et al. 2023. *Guerras Cognitivas na Arena Eleitoral: O Controle Judicial da Desinformação*. Rio de Janeiro-RJ. Lumen Juris.
- BREWSTER, J.; ARVANITIS, L.; SADEGHI, M. 2023 The Next Great Misinformation Superspreader: How ChatGPT Could Spread Toxic Misinformation At Unprecedented Scale. *NewsGuard*.
- CAMURÇA, Eulália Emília Pinho. 2021. *Judicialização das fake news na desordem do ecossistema informacional digital: devires do campo eleitoral*. Fortaleza. UFC.
- CASTELLS, M., 2018. *O poder da identidade- A era da informação: economia, sociedade e cultura*, vol. 2. São Paulo-SP. Paz e Terra, 9ª Edição.
- CHAVES, Mauro César Santiago. 2023. *Regulação Responsiva e Agências Reguladoras Federais: recorte jurídico-institucional sob a perspectiva da Advocacia-Geral da União e do Poder Judiciário Federal*. Brasília-DF. TCU.
- CHESNEY, R.; CITRON, D. K. 2018. Deep Fakes: A Looming Challenge for A looming crisis for national security, democracy and privacy. *The Lawfare Blog*.
- DEMENTIEVA, D.; KUIMOV, M.; PANCHENKO. 2023. A. Multiverse: Multilingual Evidence for Fake News Detection. *J. Imaging*, vol. 9, n.4, p. 77.
- GRAÇA, Guilherme Mello. 2019. *Fake news e processo eleitoral: a cruzada quixotesca do tribunal superior eleitoral de combate às notícias falsas*. Niteroi-RJ. UFF.
- HAMED, S.; AZIZ, M. J.; YAAKUB, M. R. 2023. A review of fake news detection approaches: a critical analysis of relevant studies and highlighting key challenges associated with the dataset, feature representation, and data fusion. *Heliyon*, v. 9, n. 1, p. 1-23.
- HOES, Emma et al. 2023. Leveraging ChatGPT for Efficient Fact-Checking. *Psyarchiv Preprints*, p. 1-16.
- JASPER, S. How we detect, remove and report. child sexual abuse material. 2022. *Google*.
- LIM, C. 2018. Checking how fact-checkers check. *Research & Politics*, v. 5, n. 3, p. 205.
- MARANHÃO, J.; CAMPOS, R.; GUEDES, J.; OLIVEIRA, S. R.; GRINGS, Maria Gabriela. 2021. Regulação de “Fake News” no Brasil. *Instituto Legal Grounds*.

- MULLIN, J. 2022. Google's Scans of Private Photos Led to False Accusations of Child Abuse. *Electronic Frontier Foundation*.
- OSÓRIO, Aline. 2017. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. Belo Horizonte-MG. Editora Fórum.
- PENNYCOOK, G., BEAR, A.; COLLINS, E. T.; RAND, D. G. 2020. The implied truth effect: Attaching warnings to a subset of fake news headlines increases perceived accuracy of headlines without warnings. *Management science*, vol.66, n.11, p. 4944-4957.
- PL 2.630-Câmara de Deputados (comp.). *PL N° 2.630, 2023*. Disponível em: <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD237493373700>. 25 set. 2023.
- POMPEU, L. 2023. Relator retira órgão regulador do PL das Fake News. *O Globo*.
- RAIS, D.; FALCÃO, D.; GIACHETTA, A.Z. 2018. *Direito eleitoral digital*. São Paulo-SP. Revista dos Tribunais.
- RAIS, D.; BATTISTI, R. 2022. O mito do PL de “fake news”. *IV Simpósio de Direito Eleitoral do Nordeste*, vol. 1, n. 1, p. 50-63.
- SANTOS, I. M. R. 2022. As formas de autorregulação na LGPD a partir da regulação responsiva. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, vol. 8, n. 1, p. 149-162.
- TSE. *Fake News: TSE lança página para esclarecer eleitores*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Outubro/fake-news-tse-lanca-pagina-para-esclarecer-eleitores-sobre-a-verdade>. 25 maio 2023.
- TWOREK, H.; LEERSSEN, P. 2019. An Analysis of Germany's NetzDG Law. *Amsterdam: Transatlantic Working Group*.
- YI, J. 2022. ADD 2022: the first audio deep synthesis detection challenge. *ICASSP*, p. 9216-9220.

Comentários sobre a Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura - AIRC

Anderson Ricardo Fogaça¹ e Gustavo Swain Kfour²

Resumo

Este artigo comenta aspectos relevantes da Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura – AIRC prevista no art. 30 da Lei das Inelegibilidades – Lei Complementar 64/1990, conforme a jurisprudência do c.Tribunal Superior Eleitoral.

Palavras-chaves: Ação de Impugnação de Registro de Candidatura - AIRC, Registro de Candidatura, Lei das Inelegibilidades, Lei Complementar n. 64/1990, inelegibilidades, causas de inelegibilidades, incompatibilidades, elegibilidades.

Abstract

This article comments on relevant aspects of the Action to Challenge the Candidacy Registration – AIRC provided for in art. 30, of the Ineligibility Law – Complementary Law 64/1990, in accordance with the jurisprudence of the c.Superior Electoral Court.

Keywords: Application Registration Challenge Action - AIRC, Application Registration, Ineligibility Law, Complementary Law n. 64/1990, ineligibility, causes of ineligibility, incompatibilities, eligibility.

Sobre os autores

1- Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Mestre em Direito pelo Centro Universitário Internacional. Professor da Escola da Magistratura do Paraná (EMAP) e da Escola Judicial do Paraná (EJUD-PR). Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do Paraná. Desembargador Substituto do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJ/PR e Membro do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná – TRE/PR. E-mail: (anrf@tjpr.jus.br). ID Lattes: 9343656785887913 (<http://lattes.cnpq.br/9343656785887913>).

2- Advogado especializado no âmbito do Direito Público, com atuação em diversos Estados da Federação nas áreas do Direito Constitucional, Administrativo e Eleitoral; Mestre em Direito do Estado pelas Faculdades Integradas do Brasil – UniBrasil; Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC; Pós-Doutor pelo “The Mediterranean International Centre for Human Rights Research” – MICHHR, da Universidade Mediterrânea de Reggio Calabria / Itália e Pós-Doutor pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. E-mail: gustavokfour@icloud.com. ID Lattes: 0105868539336250 (<http://lattes.cnpq.br/0105868539336250>).

Introdução

A *Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura - AIRC* constitui instrumento dirigido à instauração da devida sindicância, perante a Justiça Eleitoral, acerca da aptidão dos candidatos concorrerem a cargos eletivos, sob as regras do processo democrático.

É sabido que o papel precípua da Justiça Eleitoral é garantir o processo pelo qual os cidadãos designam seus representantes para as funções de governo no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo. As seguintes disposições constitucionais (arts. 1º, 5º, 14, 17, 118 *c/c* 121) e legais (Leis Federais n. 4.737/65, 9.504/97 e 9.096/95) incumbem ao Poder Judiciário Eleitoral a tarefa de garantir a livre expressão das ideias políticas, das propostas e das plataformas pelos candidatos, com suporte nos programas de cada Partido Político, que são apresentados para a adesão popular no momento das eleições.

Do *processo democrático* emerge a essência da *democracia*, ou seja, a participação. O termo “*democracia*” foi originalmente cunhado pela teoria política da Grécia Antiga como “governo do povo” (*demos* = povo, *kratein* = governo). Seu significado foi absorvido pela teoria política da civilização ocidental, destacando a participação dos governados no governo, tendo o valor da liberdade o sentido de participação cidadã (KELSEN, 2000, p. 140).

Nesta perspectiva, governo do povo pressupõe a participação direta ou indireta dos cidadãos, cujo exercício “*decorre das decisões majoritárias de uma assembleia popular ou de um corpo, corpos de indivíduos ou mesmo de um indivíduo eleito; em que da representação deriva a relação entre o eleitorado e os eleitos*” (MARSHALL, 1967, pp. 141/142).

Segundo Kelsen, “*a participação no governo, ou seja, na criação e aplicação das normas gerais e individuais da ordem social que constitui a comunidade, deve ser vista como característica essencial da democracia*”. No âmbito da democracia representativa, em que a participação se dá de forma indireta, ou mesmo no âmbito da democracia participativa, em que a participação é direta, a representação contempla um “*processo, no sentido de um método específico de criar e aplicar a ordem social que constitui a comunidade, que é o critério deste sistema político chamado democracia*” (KELSEN, 2000, p. 142).

A Justiça Eleitoral exerce um papel fundamental na construção democrática, ao garantir a expressão mais genuína da vontade

popular, em caráter decisório (SCHMITT, 1972, p. 261). Sua atuação é notavelmente peculiar, assumindo funções administrativas, consultivas, regulamentares e judicantes em prol da democracia (KFOURI, 2018, *online*, p. 230).

Sob tal relevantíssima tarefa constitucional, desde 1932 a Justiça Eleitoral têm se firmado como uma das instituições nacionais de maior credibilidade no país, desde a alta capacidade técnica de seus Quadros, a notória eficácia de seus procedimentos especializados, até os exemplos positivos de proclamação de pleitos eleitorais legitimados pelo procedimento e pela vontade manifesta pelos cidadãos brasileiros.

A seu turno, as eleições podem ser definidas como uma etapa do *processo democrático* de designação dos agentes políticos, em que os pretendentes atuam para convencer os eleitores a votar em si ou em seus partidos políticos e federações³; o que consumará a adesão à determinada plataforma eleitoral e ao(s) programa(s) partidário(s).

Antes das eleições, porém, há etapas prévias. A atuação da Justiça Eleitoral antecede ao momento do processo eleitoral propriamente dito, perpassando pela etapa dos *atos preparatórios*⁴, e pela sindicância acerca da aptidão dos sujeitos registrados candidatos de concorrerem ao pleito. Estes devem obter o deferimento de seu registro anteriormente à diplomação - mesmo podendo exercer os atos de campanha eleitoral (art. 16-A, LE⁵).

-
3. Art. 19. Os partidos políticos, as federações e as coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de suas candidatas e de seus candidatos até as 19 (dezenove) horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições (Lei nº 9.504/1997, art. 11, caput). Resolução / TSE n. 23.675/2021.
 4. Vide-se o procedimento *qualificação e inscrição* do eleitor / *alistamento eleitoral* – art. 42, do Código Eleitoral.
 5. Lei das Eleições (Lei Federal n. 9.504/1997).

Para tal, dispõe de instrumentos de sindicância e controle, tendentes a garantir que os concorrentes ao pleito resem aptos sob as perspectivas normativas, a partir o disposto no art. 14, §9º, da Constituição Federal, conjugado com o art. 3º, da Lei Complementar 64/1990, que institui a *Ação de Impugnação de Registro de Candidatura* – AIRC.

Pela delegação fixada pelo art. 14, §9º, da Constituição Federal, a Lei Complementar n. 64/1990 define as “*hipóteses de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta*”.

A sua leitura jurídica deve partir de uma perspectiva interpretativa das normas legais com base nos parâmetros derivados da racionalidade empregada a partir da *Constitucionalização do Direito* (BARROSO, 2004), conformada desde a doutrina (SCHIER, 1999), até a jurisprudência⁶, que concebe que o sistema permite a ampliação do rol de legitimados ativos para a AIRC, a fim de tornar máxime a fiscalização, pelos “*mecanismos de defesa da higidez, da lisura e da fiscalização do processo eleitoral, prestigiando a máxima efetividade da busca pela normalidade e pela legitimidade das eleições*” (REspEl - Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060059862 - ARAPONGAS – PR/0600598-62.2020.6.16.0061, rel. Min Alexandre de Moraes).

6. No mesmo sentido, o ex. Supremo Tribunal Federal, na ADPF n. 378, de Rel. do Min. Edson Fachin afirma que, da “*filtragem constitucional*” deriva a necessidade de que “*o ordenamento jurídico seja lido utilizando-se as normas constitucionais como filtro*”. Conforme o Min. Luís Roberto Barroso, a interpretação do Direito sob a perspectiva constitucional pressupõe: “*um modo de olhar e interpretar todos os demais ramos do direito. (...) toda a ordem jurídica deve ser lida e apreendida sob a lente da Constituição, de modo a realizar os valores nela consagrados. Como antes assinalado, a constitucionalização do direito infraconstitucional não tem como sua principal marca a inclusão na Lei Maior de normas próprias de outros domínios, mas, sobretudo, a reinterpretação de seus institutos sob uma ótica constitucional. (Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito – o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil)*”.

A Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura - AIRC, tal como instrumento processual eleitoral típico, é prevista no art. 3º, da Lei Complementar n. 64/1990 e detém por objeto a oposição ao pedido de registro de candidato(s) a cargos eletivos.

Nesta senda, o conteúdo do estudo deste singelo escrito contempla os aspectos relevantes correlacionados ao instrumento, tais como o seu arquétipo, a legitimidade ativa e passiva para a sua deflagração, o seu objeto e algumas fontes para a exploração. A pesquisa contempla os métodos dedutivo e descritivo, sob as fontes normativa e jurisprudencial. O método dedutivo trabalha na estruturação dos fatos de maneira coerente, partindo da busca racional e lógica, passando pela análise do material jurídico disponibilizado neste artigo até o estabelecimento da conclusão específica e a aplicação do método descritivo consta das menções dadas pela observação e registro das variáveis constantes nos documentos normativos citados.

2.A natureza do ato de impugnar no Direito Eleitoral

Nas diversas fases do processo eleitoral, tanto antes quanto depois de uma decisão ou da prática de um ato, é possível apresentar uma medida preparatória: a impugnação, entendida como um “ato de oposição, contradição, refutação” (COSTA, 2004, p. 53), seja de forma verbal ou escrita, para que seja registrada na ata dos trabalhos sob a presidência de uma Junta Eleitoral - em eleição municipal -, do Tribunal Regional Eleitoral - em eleição estadual -, ou do c. Tribunal Superior Eleitoral - em eleição nacional -, com o objetivo de alcançar efeitos mediatos ou imediatos⁷.

Tito Costa apresenta exemplos, tais como a *impugnação* por um fiscal de partido, no ato da votação, acerca da identidade de um eleitor que ainda não votou, ou ainda antes da apuração, em face de ato que possa comprometer a votação⁸.

Este autor leciona que a *impugnação* tem como referente a preclusão, uma vez que é oposta para evitar-se a consumação de um ato. Por efeitos

7. *Ib.*

8. *Ib.*

mediatos, na senda do art. 171, do Código Eleitoral⁹, pode-se elencar o Recurso contra a apuração de votos, que somente será admitido quando tiver sido oposta a *impugnação*, perante a Junta¹⁰.

A *Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura - AIRC*, portanto, é um dos instrumentos - neste caso típico, daqueles passíveis de emprego no processo eleitoral.

3.A Impugnação ao Registro de Candidatura

Em primeiro plano, caberia a seguinte pergunta: quem poderá ser candidato?

O e. Tribunal Regional Eleitoral do Pará responde que “*qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, desde que atenda às condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade e não incida em quaisquer das causas de inelegibilidade*”¹¹. Por sua vez, o e. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná responde que “*para se candidatar aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador, as candidatas e os candidatos devem estar atentos aos critérios de elegibilidade, definidos pela Constituição Federal de 1988, além de não apresentarem nenhuma causa de inelegibilidade que os impeça de disputar as vagas, conforme a Lei de Inelegibilidade (LC n° 64/90)*”¹².

-
9. Art. 171. Não será admitido recurso contra a apuração, se não tiver havido impugnação perante a junta, no ato da apuração, contra as nulidades arguidas. Art. 223. A nulidade de qualquer ato, não decretada de ofício pela junta, só poderá ser arguida quando de sua prática, não mais podendo ser alegada, salvo se a arguição se basear em motivo superveniente ou de ordem constitucional. § 1º Se a nulidade ocorrer em fase na qual não possa ser alegada no ato, poderá ser arguida na primeira oportunidade que para tanto se apresente. § 2º Se se basear em motivo superveniente deverá ser alegada imediatamente, assim que se tornar conhecida, podendo as razões do recurso ser aditadas no prazo de 2 (dois) dias. § 3º A nulidade de qualquer ato, baseada em motivo de ordem constitucional, não poderá ser conhecida em recurso interposto fora do prazo. Perdido o prazo numa fase própria, só em outra que se apresentar poderá ser arguida.
 10. *Ib.*
 11. *In:* (<https://www.tre-pa.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2018/portal-do-candidato-2018/informacoes-gerais-sobre-elegibilidade-inelegibilidade-e-incompatibilidades>).
 12. *In:* (<https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Janeiro/conheca-as-regras-de-elegibilidade-para-concorrer-aos-cargos-de-prefeito-vice-prefeito-e-vereador>).

Em segundo plano, “*na expressa dicção do texto legal, as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade*¹³”. A jurisprudência do c. TSE evoluiu para reconhecer que as “*alterações fáticas ou jurídicas supervenientes ao registro que beneficiem o candidato, sejam as que afastem a inelegibilidade ou a eventual ausência de condição de elegibilidade, devem ser admitidas*”.

Por força do art. 11, §10, da Lei das Eleições – Lei Federal n. 9.504/97, “*as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade*¹⁴”.

Nestes termos é a jurisprudência do c. Tribunal Superior Eleitoral:

AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2020. VEREADOR. REGISTRO DE CANDIDATURA. CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. CONDENAÇÃO CRIMINAL. TRÂNSITO EM JULGADO. FATO SUPERVENIENTE APÓS A DIPLOMAÇÃO. INADMISSIBILIDADE. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

1. No decisum monocrático, manteve-se aresto unânime do TRE/PA quanto ao indeferimento do registro de candidatura da agravante ao cargo de vereador de Oeiras do Pará/PA nas Eleições 2020, haja vista ausência de condições de elegibilidade (quitação eleitoral e filiação partidária) devido à suspensão de direitos políticos por condenação criminal transitada em julgado (art. 15, III, da CF/88).

2. Nos termos do art. 11, § 10, da Lei 9.504/97, “*As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade*”.

13. *Ib.*

14. Diga-se que eventual inelegibilidade superveniente ao registro deve ser alegada e apreciada na Ação de Investigação Judicial Eleitoral - AIJE, Ação de Impugnação de Mandato Eletivo - AIME ou Recurso Contra a Diplomação – RCD (Ac. 2.770/2001, Min. Fernando Neves).

3. Consoante jurisprudência desta Corte Superior, reafirmada para as Eleições de 2020, os fatos supervenientes que repercutam na elegibilidade podem ser apreciados inclusive em sede extraordinária, desde que ocorridos antes da diplomação, momento a partir do qual se estabilizam as relações jurídico-eleitorais referentes aos feitos de registro de candidatura.

4. Na espécie, conforme a moldura fática do aresto regional, a agravante teve seu registro de candidatura indeferido por estar com seus direitos políticos suspensos devido a condenação criminal transitada em julgado. E, em 9/3/2021, nos autos do Recurso em Habeas Corpus 140.784/PA, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a prescrição da pretensão punitiva quanto a esse crime.

5. Todavia, a referida decisão não é apta a interferir retroativamente no processo de registro de candidatura, porquanto foi proferida após a data da diplomação.

6. Um entendimento contrário “significaria eternizar o processo eleitoral, em notória afronta aos princípios da celeridade e da soberania popular, e, ainda, ao Estado Democrático de Direito” (REspe 70–12/PE, redatora para acórdão Min. Rosa Weber, DJE de 22/2/2018).

7. Ademais, não se aplica ao caso o entendimento de caráter excepcional firmado por este Tribunal no ED–RO 0604175–29/SP, Rel. Min. Admar Gonzaga, DJE de 6/5/2019, no qual se considerou alteração superveniente advinda após o termo final para diplomação, consistente em decisão liminar proferida em 30/1/2019, como apta ao afastamento da causa de inelegibilidade.

8. No paradigma, assentou-se a presença das seguintes circunstâncias a justificar o caráter excepcional do provimento, as quais não estão presentes na hipótese dos autos: “i) o pedido de registro foi deferido na instância originária e o recurso ordinário somente teve julgamento concluído pelo Tribunal Superior Eleitoral em 19.12.2018, data final para a diplomação dos eleitos, momento em que houve a modificação da situação jurídica do candidato, com a reforma da decisão regional e o indeferimento do seu pedido de registro; ii) um dia antes (18.12.2018), o candidato chegou a ser diplomado pelo Tribunal Regional Eleitoral, antes da conclusão do julgamento do pedido de registro na instância ordinária revisora”.

9. Agravo interno a que se nega provimento. (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060010760, Acórdão, Relator(a) Min. Luis Felipe Salomão, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 171, Data 16/09/2021).

A matéria queda, inclusive, sumulada pelo colendo Tribunal Superior Eleitoral:

Súmula-TSE nº 43

As alterações fáticas ou jurídicas supervenientes ao registro que beneficiem o candidato, nos termos da parte final do art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97, também devem ser admitidas para as condições de elegibilidade (*Súmula-TSE nº 43*).

O termo final para a apreciação dos fatos de inelegibilidade superveniente que repercutam no registro poderão ser apreciados até o ato da diplomação do eleito:

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. PREFEITO. CONDENAÇÃO CRIMINAL. INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, I, e, DA LC Nº 64/1990 CONFIGURADA. REVISÃO CRIMINAL. LIMINAR INDEFERIDA. JULGAMENTO FAVORÁVEL ATÉ A DIPLOMAÇÃO. INOCORRÊNCIA. ACÓRDÃO EM HARMONIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE SUPERIOR. SÚMULA Nº 30/TSE. MANUTENÇÃO DA DECISÃO IMPUGNADA. DESPROVIMENTO.

1. Consoante explicitado na decisão agravada, tem-se que na hipótese incide o óbice da Súmula nº 30/TSE, haja vista que o entendimento adotado pelo Tribunal de origem – de que as alterações previstas no art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97 têm limite temporal para serem conhecidas – está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte Superior segundo a qual, consideradas a observância ao princípio da segurança jurídica e as especificidades do processo eleitoral, a data de diplomação constitui termo final para que sejam conhecidas as modificações supervenientes ao registro aptas a fulminar os efeitos decorrentes da inelegibilidade.

2. Inexiste falar em obstaculização do acesso à prestação jurisdicional e falta de fundamentação a partir de uma visão ultrapassada e divorciada de análise sistemática do princípio da legalidade, já que no

pronunciamento impugnado prestigiou-se o sistema de precedentes, no qual se adotam soluções uniformes para situações análogas.

3. Na espécie, não consta dos autos notícia sobre obtenção de liminar ou julgamento favorável ao agravante da revisão criminal a que se referiu, nem até a data da diplomação nem até o presente momento, de maneira que permanece hígida a inelegibilidade, ante a incidência da causa prevista no art. 1º, I, e, da Lei nº 9.504/1997.4. Agravo interno a que se nega provimento. (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060022788, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 159, Data 27/08/2021). Grifo nosso.

Súmula-TSE nº 70

O encerramento do prazo de inelegibilidade antes do dia da eleição constitui fato superveniente que afasta a inelegibilidade, nos termos do art. 11, § 10, da Lei nº 9.504/97¹⁵.

A seu turno, o art. 3º, da Lei Complementar n. 64, de 18/05/1990, instituiu o instrumento, a *Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura - AIRC*, com a redação:

Art. 3º Caberá a qualquer candidato, a partido político, coligação ou ao Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da

15. Vide-se: Súmula-TSE nº 13 / Não é auto-aplicável o § 9º do art. 14 da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94; Súmula-TSE nº 38 / Nas ações que visem à cassação de registro, diploma ou mandato, há litisconsórcio passivo necessário entre o titular e o respectivo vice da chapa majoritária; Súmula-TSE nº 39 / Não há formação de litisconsórcio necessário em processos de registro de candidatura; Súmula-TSE nº 45 / Nos processos de registro de candidatura, o Juiz Eleitoral pode conhecer de ofício da existência de causas de inelegibilidade ou da ausência de condição de elegibilidade, desde que resguardados o contraditório e a ampla defesa; Súmula-TSE nº 47 / A inelegibilidade superveniente que autoriza a interposição de recurso contra expedição de diploma, fundado no art. 262 do Código Eleitoral, é aquela de índole constitucional ou, se infraconstitucional, superveniente ao registro de candidatura, e que surge até a data do pleito; Súmula-TSE nº 49 / O prazo de cinco dias, previsto no art. 3º da LC nº 64/90, para o Ministério Público impugnar o registro inicia-se com a publicação do edital, caso em que é excepcionada a regra que determina a sua intimação pessoal; Súmula-TSE nº 53 / O filiado a partido político, ainda que não seja candidato, possui legitimidade e interesse para impugnar pedido de registro de coligação partidária da qual é integrante, em razão de eventuais irregularidades havidas em convenção.

publicação do pedido de registro do candidato, impugná-lo em petição fundamentada.

§ 1º A impugnação, por parte do candidato, partido político ou coligação, não impede a ação do Ministério Público no mesmo sentido.

§ 2º Não poderá impugnar o registro de candidato o representante do Ministério Público que, nos 4 (quatro) anos anteriores, tenha disputado cargo eletivo, integrado diretório de partido ou exercido atividade político-partidária.

§ 3º O impugnante especificará, desde logo, os meios de prova com que pretende demonstrar a veracidade do alegado, arrolando testemunhas, se for o caso, no máximo de 6 (seis).

Quanto à legitimidade ativa, podem propor AIRC¹⁶, qualquer candidata ou candidato, partido político, federação e/ou coligação (nas eleições majoritárias), e, de forma concomitante, o Ministério Público Eleitoral – MPE (art. 40, da Resolução n. 23.609/2019 - TSE, com redação pela Resolução n. 23.675/2021 - TSE).

Quanto à coligação partidária e, agora, a federação¹⁷, o art. 96, da Lei Federal n. 9.504, confere ampla legitimidade para impugnarem o registro de candidatura de chapa majoritária ou mesmo registro de candidato à eleição proporcional, tal como bem esclarece a jurisprudência do c. TSE no *Respe n. 0600175-45.2020.6.16.0177 – Paraná*.

Deste julgado giza-se oportuna citação do voto do Ministro Luís Roberto Barroso – no RCAND 0600903-50 – 10.9.2018 – em que “*entendeu cabível, em Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura, a propositura da ação impugnatória por impugnante, cujo cargo não era da mesma natureza do pleiteado pelo candidato impugnado, tendo entendido, ainda, ser desnecessário que os candidatos concorressem*”:

(...). *Em relação às impugnações, afasto a alegação de ilegitimidade ativa de Pedro Geraldo Cancian Lagomarcino Gomes, candidato a Deputado Estadual, para apresentar impugnação, e deixo de acolher a tese manifestada no parecer da Procuradoria-Geral Eleitoral (PGE) no sentido de que o direito de impugnação pressupõe que a candidatura do impugnante pertença à circunscrição eleitoral do impugnado. Nos termos do art. 30 da LC no 64/1990, “cabará a qualquer candidato, a partido político, coligação ou ao Ministério Público, no prazo de 5*

16. 5 (cinco) dias, contados da publicação do edital relativo ao pedido de registro.

17. Art. 6-A, da Lei 9.504/1997 e art. 11-A, da Lei 9.096/1995.

(cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato, impugná-lo em petição fundamentada”. Não tendo a lei limitado a legitimidade ativa dos candidatos impugnantes, penso que não cabe à Justiça Eleitoral fazê-lo. Até mesmo porque isso restringiria demasiadamente a possibilidade de apresentação de impugnações em eleições presidenciais, tendo em vista que apenas os candidatos aos cargos de Presidente e Vice-Presidente seriam parte legítima para impugnar os registros de candidatura. Nesse sentido é a jurisprudência tradicional do TSE, que tem afirmado que a legitimidade para a propositura de ação de impugnação independe do cargo disputado (RO no 161660, Rel. Min. Arnaldo Versiani, j. em 31.8.2010; REspe no 36150, Rel. Min. Henriques Ribeiro de Oliveira). Grifo nosso.

ELEIÇÕES 2022. REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA (RRC). CARGO. PRESIDENTE DA REPÚBLICA. DRAP. COLIGAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA. HABILITAÇÃO. ART. 47 DA RES.–TSE N. 23.609/2019. IMPUGNAÇÃO. ABUSO DE PODER. EVENTOS FESTIVOS ANTERIORES AO REGISTRO. ARTISTAS. MANIFESTAÇÕES ESPONTÂNEAS E FAVORÁVEIS. DISPÊNDIO DE RECURSOS PÚBLICOS. SINDICÂNCIA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ART. 14, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SÚMULA N. 13/TSE. ART. 1º, I, E, 1 E 6, DA LC N. 64/90. INEXISTÊNCIA DE TÍTULOS JUDICIAIS CONDENATÓRIOS. NÃO INCIDÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA IMPUGNAÇÃO. NOTÍCIA DE INELEGIBILIDADE. INTEMPESTIVIDADE. NÃO CONHECIMENTO. REQUISITOS FORMAIS DO REGISTRO DE CANDIDATURA OBSERVADOS. DOCUMENTAÇÃO COMPLETA. CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE. PREENCHIMENTO INTEGRAL. CAUSA DE INELEGIBILIDADE. AUSÊNCIA. REGISTRO DE CANDIDATURA DEFERIDO.1. Nos termos do art. 47 da Res.–TSE n. 23.609/2019, o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), que constitui o processo principal, foi julgado pelo TSE, tendo sido a coligação declarada habilitada para as eleições de 2022.2. O art. 3º, caput, da Lei Complementar n. 64/90 prevê expressamente que qualquer candidato poderá, no prazo legal, impugnar o registro de candidatura em petição fundamentada. Não há, portanto, limitação legal de que somente candidatos que concorram na mesma circunscrição eleitoral e ao mesmo cargo eletivo detenham legitimidade ativa para a formalização da impugnação. Precedentes do Tribunal Superior Eleitoral. 3. O processo de registro de candidatura não é seara vocacionada à sindicância de eventuais práticas de abuso de poder, que devem ser apuradas nas ações eleitorais próprias. 4. O enunciado n. 13 da Súmula do TSE estabelece que “não é autoaplicável o § 9º do art. 14 da Constituição, com a redação da Emenda de Revisão n. 4/94”. Logo, a inadequação da vida progressa de candidato, para fins de aferição da sua capaci-

dade eleitoral passiva – que constitui direito fundamental –, não dispensa prévia e expressa definição da hipótese em lei complementar, notadamente a título de causa de inelegibilidade. 5. A incidência da causa de inelegibilidade do art. 1º, I, e, da LC n. 64/90, nos crimes que especifica, demanda inexorável condenação em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde que não suspensos os seus efeitos pelo órgão recursal competente, o que não se verifica na espécie, conforme certidões criminais acostadas aos autos. 6. Descabe à Justiça Eleitoral se imiscuir nos pronunciamentos emanados dos órgãos judiciais aos quais atribuída competência decisória para o julgamento de ações penais comuns. Inteligência do enunciado n. 41 da Súmula do Tribunal Superior Eleitoral. 7. A impugnação genérica não constitui, à luz do texto constitucional, óbice legal à registrabilidade da candidatura, denotando, especialmente em face de entendimento há muito sumulado por este Tribunal, o caráter temerário da iniciativa. 8. A notícia de inelegibilidade apresentada após o prazo legal do edital de que trata o art. 34 da Res.–TSE n. 23.609/2019 é incognoscível. De todo modo, no caso concreto, a impugnação ofertada engloba os argumentos deduzidos na notícia de inelegibilidade, os quais, analisados, foram rejeitados. 9. Observadas as formalidades da Res.–TSE n. 23.609/2019, reputando-se ausente causa de inelegibilidade e preenchidas as condições de elegibilidade, deve o pedido de registro ser acatado. 10. Impugnação julgada improcedente. Notícia de inelegibilidade não conhecida. Requerimento de registro de candidatura deferido. (REGISTRO DE CANDIDATURA nº 0600696-12.2022.6.00.0000 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL, Acórdão, Relator(a) Min. Carlos Horbach, Publicação: PSESS - Publicado em 08/09/2022). Grifo nosso.

Deste julgado giza-se que o c. TSE (Súmula 13), não reconhece como “*autoaplicável o § 9º do art. 14 da CF*”, no que toque à vedação do registro de candidato pela “*inadequação da vida pregressa de candidato, para fins de aferição da sua capacidade eleitoral passiva*”, que “*não prescinde de prévia e expressa definição da hipótese em lei complementar*”, dada a natureza de direito fundamental à inelegibilidade.

Ao ampliar as hipóteses de conhecimento pela Justiça Eleitoral das causas de restrição de acesso ao sufrágio passivo, a favor do interesse público e da higidez do pleito, o c. TSE admite, no prazo de impugnação ao registro, a mera notícia de *inelegibilidade*¹⁸:

18. Art. 34. Depois de verificados os dados dos processos, a Justiça Eleitoral deve providenciar imediatamente a publicação do edital contendo os pedidos de registro para ciência das(os) interessadas(os) no DJe (Código Eleitoral, art. 97, § 1º).

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. INDEFERIMENTO NAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/1990. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO OU DE NOTÍCIA DE INELEGIBILIDADE. ATUAÇÃO VINCULADA À MANIFESTAÇÃO DO MPE. PRECLUSÃO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO PARA DEFERIR PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. 1. Cuida-se de requerimento de registro de candidatura de Aurélio José Cláudio ao cargo de vereador pelo Município de Campinas/SP nas eleições de 2020. 2. Não houve impugnação ao pedido, tampouco notícia de inelegibilidade. 3. O MPE, em parecer ofertado perante o Juízo eleitoral, manifestou-se pelo indeferimento do pedido, sob o argumento de que incide a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990, que estaria consubstanciada na desaprovação das contas do candidato pelo TCE/

§ 1º Da publicação do edital previsto no caput deste artigo, correrá: I - o prazo de 2 (dois) dias para que a pessoa escolhida como candidata em convenção requeira individualmente o registro de sua candidatura, caso o partido político, a federação ou a coligação não o tenha requerido, na forma prevista no art. 29 desta Resolução (Lei nº 9.504/1997, art. 11, § 4º); (Redação dada pela Resolução nº 23.675/2021) II - o prazo de 5 (cinco) dias para que as legitimadas e os legitimados, inclusive o Ministério Público Eleitoral, impugnem os pedidos de registro de partidos, federações, coligações, candidatas e candidatos (LC nº 64/1990, art. 3º, e Súmula nº 49/TSE); (Redação dada pela Resolução nº 23.675/2021) III - o prazo de 5 (cinco) dias para que qualquer cidadã ou cidadão apresente notícia de inelegibilidade.

§ 2º Decorrido o prazo a que se refere o inciso I do § 1º deste artigo e havendo pedidos individuais de registro de candidatura, será publicado edital no DJe, passando a correr, para esses pedidos, o prazo de cinco dias para impugnação e notícia de inelegibilidade.

§ 3º Não havendo impugnação ao DRAP ou ao registro da candidata ou do candidato, a servidora ou o servidor do Cartório Eleitoral ou da Secretaria certificará o decurso do prazo do inciso II do § 1º nos respectivos autos. Grifo nosso. Art. 40. Cabe a qualquer candidata ou candidato, partido político, federação, coligação ou ao Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do edital relativo ao pedido de registro, impugná-lo em petição fundamentada (LC nº 64/1990, art. 3º, caput). (Redação dada pela Resolução nº 23.675/2021)

§ 1º A impugnação ao registro de candidatura exige representação processual por advogada ou advogado devidamente constituída(o) por procuração nos autos e será peticionada diretamente no PJe, nos mesmos autos do pedido de registro respectivo.

§ 1º-A Constatada ausência ou irregularidade na representação processual da parte impugnante, o cartório ou a secretaria a intimará, de ofício, para que, no prazo de 3 (dias), regularize a falha. (Incluído pela Resolução nº 23.675/2021)

SP, à época em que exercia o cargo de presidente da Câmara dos Vereadores de Campinas/SP. 4. O requerimento de registro de candidatura foi indeferido nas instâncias ordinárias, com base na incidência da referida inelegibilidade. 5. **A legislação eleitoral permite a impugnação ao pedido de registro de candidatura por qualquer candidato, partido político, coligação ou pelo Ministério Público, no prazo de 5 dias da publicação do pedido (art. 3º da Lei de Inelegibilidade e art. 34, § 1º, II, da Res.–TSE nº 23.609/2019), e, no mesmo prazo, a apresentação de notícia de inelegibilidade em Juízo por qualquer cidadão (art. 34, § 1º, III, da Res.–TSE nº 23.609/2019).** 6. Diante da ausência de impugnação ou notícia de inelegibilidade, cabe ao Juízo eleitoral, de ofício, reconhecer eventual ausência de alguma das condições de elegibilidade ou incidência de causa de inelegibilidade, oportunizando ao candidato o exercício do direito de defesa (art. 36, § 2º, da Res.–TSE nº 23.609/2019). 7. Segundo o art. 37 da Res.–TSE nº 23.609/2019, após a intimação do interessado sobre o possível impedimento de sua candidatura, reconhecida de ofício pelo magistrado é que o MPE será intimado para se manifestar nos respectivos autos, nas hipóteses em que não há impugnação ou notícia de inelegibilidade. 8. Na espécie, o Juízo eleitoral vinculou a sua atuação a uma manifestação do MPE, isto é, agiu por provocação, e, assim, conheceu de uma notícia de inelegibilidade apresentada fora do prazo

§ 1º-B Desatendida a intimação de que trata o § 1º-A deste artigo, a impugnação será conhecida como notícia de inelegibilidade, passando a candidata, o candidato, o partido político, a federação ou a coligação que a apresentou à condição de mera(o) noticiante. (Incluído pela Resolução nº 23.675/2021)

§ 2º A impugnação, por parte da candidata, do candidato, do partido político, da federação ou da coligação, não impede a ação do Ministério Público no mesmo sentido (LC nº 64/1990, art. 3º, § 1º). (Redação dada pela Resolução nº 23.675/2021)

§ 3º Não pode impugnar o registro a(o) representante do Ministério Público que, nos 2 (dois) anos anteriores, tenha disputado cargo eletivo, integrado diretório de partido político ou exercido atividade político-partidária (Lei Complementar nº 64/1990, art. 3º, § 2º, c/c Lei Complementar nº 75/1993, art. 80).

§ 4º A(O) impugnante deve especificar, desde logo, os meios de prova com que pretende demonstrar a veracidade do alegado, arrolando testemunhas, se for o caso, no máximo de 6 (seis) (Lei Complementar nº 64/1990, art. 3º, § 3º). Resolução / TSE n. 23.609/2019. Vide: (Ac. de 29.4.2021 no AgR-ED-REspEl nº 060009354, rel. Min. Edson Fachin.); (Ac. de 30.9.2004 no AgRgREspe nº 22712, rel. Min. Gomes de Barros. – “... notícia de inelegibilidade, por ser questão de ordem pública, pode ser conhecida pelo juiz ou pelo Tribunal Regional ao apreciar recurso em sede de registro de diplomação (art. 44, Resolução/TSE n. 21.608/2004 ...”); (Ac. de 20.9.2002 no REspe nº 20267, rel. Min. Sepúlveda Pertence.); (Ac. de 20.9.2002 no REspe nº 20060, rel. Min. Sálvio de Figueiredo.); e, (Ac. nº 12375 no RESPE nº 9688, de 1º.9.92, rel. Min. Sepúlveda Pertence.).

e por quem tinha legitimidade para propor impugnação ao pedido de registro no prazo previsto na legislação eleitoral, mas não o fez a tempo e modo, sendo, pois, defeituosa a referida notícia. 9. Não foram observados os preceitos e prazos delineados na legislação eleitoral em relação ao registro de candidatura e na Res.–TSE nº 23.609/2019 destinada a disciplinar os procedimentos relativos à escolha e ao registro de candidatos nas eleições. 10. Esta Corte Superior já se pronunciou quanto à impossibilidade de se receber impugnação defeituosa como notícia de inelegibilidade. Precedentes. 11. Recurso especial provido, para deferir o pedido de registro de candidatura de Aurélio José Cláudio ao cargo de vereador pelo Município de Campinas/SP nas eleições de 2020, ficando prejudicada a análise de todas as demais questões devolvidas nas razões do recurso especial. (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060089917, Acórdão, Relator(a) Min. Mauro Campbell Marques, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 13, Data 03/02/2022). Grifo nosso.

ELEIÇÕES 2022. RECURSO ORDINÁRIO. REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA (RRC). DEPUTADO FEDERAL. INDEFERIMENTO. ART. 10, I, E, 1, DA LC N. 64/90. INCIDÊNCIA. DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS. ART. 10, I, DO DECRETO-LEI Nº 201/67. DESPROVIMENTO.

1. A condenação por crime contra a Administração Pública, previsto no art. 10, I, do Decreto- Lei no 201/67, mediante decisão colegiada, atrai a incidência da cláusula de inelegibilidade disposta no art. 10, I, e, 1, da Lei Complementar no 64/90.

2. É regular a notícia de inelegibilidade tempestivamente apresentada, com referência à condenação criminal, seguida da citação do candidato para manifestação.

3. Nos termos da Súmula no 45/TSE, o Tribunal de origem poderia conhecer de ofício causas de inelegibilidade, desde que resguardados o contraditório e a ampla defesa.

4. Recurso ordinário ao qual se nega provimento. (RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL Nº 0601019-43.2022.6.17.0000 – RECIFE – PERNAMBUCO; Rel. Ministro Carlos Horbach; Recorrente José Luiz de Lima Sampaio; Recorrido: Ministério Público Eleitoral, em 25/10/2022). Grifo nosso.

Qualquer cidadão ou ente personificado, pode dar conhecimento de *hipótese de inelegibilidade, incompatibilidade* ou sobre a *falta de condições de elegibilidade* em face de determinado candidato e/ou partido político/federação/coligação, por aqueles que não sejam legitimados a propor AIRC, dirigida para algum dos legitimados ou nos próprios autos de *Requerimento de Registro de Candidatura – RRC* ou *DRAP* (Ac. 20.267 – TSE, Min. Sepúlveda Pertence, 20/09/02)¹⁹, para que seja sindicado da decisão sobre o registro.

Sobre o grau da capacidade do Ministério Público Eleitoral, que figura na qualidade de parte em eventual AIRC, incide a vedação da Súmula 11, do c. TSE:

Súmula-TSE nº 11

No processo de registro de candidatos, o partido que não o impugnou não tem legitimidade para recorrer da sentença que o deferiu, salvo se se cuidar de matéria constitucional(Súmula TSE n.º 11).

19. Registre-se que o DRAP poderá ser impugnado para o efeito de oposição à incorreta definição do percentual fixado para o registro do número mínimo de 30%, para a candidatura de cada sexo:

Art. 17. Cada partido político ou federação poderá registrar candidatas e candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um) (Lei nº 9.504/1997, art. 10, caput). (Redação dada pela Resolução nº 23.675/2021) § 1º No cálculo do número de lugares previsto no caput deste artigo, será sempre desprezada a fração, se inferior a 0,5 (meio), e igualada a 1 (um), se igual ou superior (Lei nº 9.504/1997, art. 10, § 4º) . § 2º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido político ou federação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada gênero (Lei nº 9.504/1997, art. 10, § 3º).(Redação dada pela Resolução nº 23.675/2021) § 3º No cálculo de vagas previsto no § 2º deste artigo, qualquer fração resultante será igualada a 1 (um) no cálculo do percentual mínimo estabelecido para um dos gêneros e desprezada no cálculo das vagas restantes para o outro (Ac.-TSE no REspe nº 22.764). § 4º O cálculo dos percentuais de candidaturas para cada gênero terá como base o número de candidaturas efetivamente requeridas pelo partido político ou pela federação, com a devida autorização da candidata ou do candidato, e deverá ser observado nos casos de vagas remanescentes ou de substituição. (Redação dada pela Resolução nº 23.675/2021) §4º-A No caso de federações, o disposto nos §§ 2º a 4º deste artigo se aplica tanto à lista de candidaturas proporcionais globalmente considerada quanto às indicações feitas por cada partido para compor a lista. (Incluído pela Resolução nº 23.675/2021).

O núcleo do comando da *Súmula n. 11 / TSE* se consubstancializa na deslegitimação da outorga de privilégios processuais que garantam prerrogativas ao MPE, partidos políticos, federações ou coligações quando figurarem como partes, à vista do devido processo legal substantivo que, por sua vez, impõe a paridade de armas. Em última análise aplica o preceito da igualdade de oportunidades no âmbito do exercício da defesa:

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. DEFERIMENTO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO NA ORIGEM. ILEGITIMIDADE RECURSAL. INTELIGÊNCIA DO ENUNCIADO Nº 11 DA SÚMULA DO TSE. ACÓRDÃO EM HARMONIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE SUPERIOR. SÚMULA Nº 30/TSE. DECISÃO MANTIDA. DESPROVIMENTO.

§ 5º Para fins dos cálculos a que se referem os §§ 2º a 4º deste artigo, será considerado o gênero declarado no registro de candidatura, ainda que dissonante do Cadastro Eleitoral. (Redação dada pela Resolução nº 23.675/2021)

§ 5º-A Constatada a dissonância a que se refere o § 5º deste artigo, será expedida notificação à candidata ou ao candidato, nos termos do art. 36 desta Resolução, para que confirme a informação sobre gênero prestada no Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) ou no Requerimento de Registro de Candidatura Individual (RRCI). (Incluído pela Resolução nº 23.675/2021)

§ 5º-B A confirmação da informação ou o transcurso do prazo sem manifestação da candidata ou do candidato será interpretado como solicitação para que seja promovida a alteração do gênero perante a Justiça Eleitoral, devendo o juízo competente para o registro adotar as providências para viabilizar a atualização do dado no Cadastro Eleitoral, conforme regras expedidas pela Corregedoria-Geral Eleitoral. (Incluído pela Resolução nº 23.675/2021)

§ 6º A extrapolação do número de candidaturas ou a inobservância dos limites máximo e mínimo de candidaturas por gênero é causa suficiente para o indeferimento do pedido de registro do partido político ou da federação (DRAP), se esta(este), devidamente intimada(o), não atender às diligências referidas no art. 36 desta Resolução. (Redação dada pela Resolução nº 23.675/2021)

§ 7º No caso de as convenções para a escolha de candidatas e candidatos não indicarem o número máximo previsto no caput deste artigo, os órgãos de direção dos respectivos partidos políticos ou da federação poderão preencher as vagas remanescentes, requerendo o registro em até 30 (trinta) dias antes do pleito (Lei nº 9.504/1997, art. 10, § 5º). (Redação dada pela Resolução nº 23.675/2021)

§ 8º (revogado)

§ 9º Nos municípios criados até 31 de dezembro do ano anterior à eleição, os cargos de vereador corresponderão, na ausência de fixação pela Câmara Municipal, ao número máximo fixado na Constituição Federal para a respectiva faixa populacional (Constituição Federal, art. 29, inciso IV). Grifo nosso.

1. A parte que não impugnou a tempo e modo adequados o registro de candidatura ou o DRAP do partido/coligação não possui legitimidade para recorrer da decisão que o deferiu, salvo quando se tratar de matéria constitucional, conforme o enunciado da Súmula nº 11/TSE. Precedentes.

2. No caso, consta das premissas fáticas delineadas no aresto regional que o ora agravante não impugnou tempestivamente o requerimento de registro do candidato perante o juízo de 1º grau, o que levou o TRE/SP a reconhecer a falta de legitimidade do ora agravante para recorrer da decisão que deferiu o referido registro, à luz do Verbete Sumular nº 11/TSE.

3. A consonância do acórdão vergastado à jurisprudência deste Tribunal Superior acerca da temática atrai a incidência da Súmula nº 30/TSE, a qual é igualmente aplicável aos recursos manejados por afronta à lei. Precedentes.4. Agravo interno desprovido. (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060023750, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 142, Data 03/08/2021).

Nos autos de *Respe n. 16682*, restou discutida, até o ex. STF no Recurso Extraordinário com *Agravo 738.237 – Paraná*, a juridicidade ou não da capacidade de o Ministério Público recorrer da decisão que defere ou indefere registro de candidatura quando deixa de impugná-lo no prazo. Ao fim, restou reafirmada a Súmula 11, do c. TSE:

Art. 35. Caberá ao Cartório ou à Secretaria informar nos autos, para apreciação da juíza ou do juiz ou da relatora ou do relator: I - no processo principal (DRAP):

- a) a situação jurídica do partido político ou da federação na circunscrição, observado o disposto nos incisos I e II do caput e no § 1º-A do art. 2º desta Resolução; (Redação dada pela Resolução nº 23.675/2021)
- b) a realização da convenção;
- c) a legitimidade da subscritora ou do subscritor para representar o partido político, a federação ou a coligação; (Redação dada pela Resolução nº 23.675/2021)
- d) a observância dos percentuais a que se refere o art. 17;

II - nos processos das candidatas e dos candidatos (RRC e RRCI):

- a) a regularidade do preenchimento do pedido;
 - b) a verificação das condições de elegibilidade descritas no art. 9º;
 - c) a regularidade da documentação descrita no art. 27;
 - d) a validação do nome e do número com o qual concorre, do cargo, do partido político, do gênero e da qualidade técnica da fotografia, na urna eletrônica.
- Parágrafo único. A verificação dos dados previstos na alínea d do inciso II deste artigo será realizada pela Justiça Eleitoral por meio do Sistema de Verificação e Validação de Dados e Fotografia (VVFoto). Grifo nosso. Resolução - TSE n. 23.609/2019. Vide: RO 0601822-64.2022.6.12.0000

Registro de candidatura. Recurso especial eleitoral. Ilegitimidade. Ministério Público. Impugnação. Ausência. - **A jurisprudência desta Corte reconhece a aplicação da Súmula nº 11 em relação ao Ministério Público Eleitoral, que fica impossibilitado de recorrer quando não oferece impugnação na origem**, “salvo se se cuidar de matéria constitucional”. Precedentes. Agravo regimental não conhecido. (Recurso Especial Eleitoral nº 16682, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 12/12/2012, advogado Gustavo Swain Kfourri e o Ministério Público Eleitoral). Grifo nosso.

O termo inicial do prazo dá-se da publicação dos editais (art. 3º, LC 64/90).

O termo final do prazo previsto pelo art. 3º, LC 64/90, conta-se pelo transcurso de 5 (cinco) dias após a publicação dos editais pelas Zonas Eleitorais, TRE's ou TSE.

Por fim, quanto ao seu objeto, consiste na declaração de *inelegibilidade*, *incompatibilidade* ou da falta de condições de elegibilidade de determinado candidato.

4. Do objeto da Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura – AIRC

Inelegibilidade, incompatibilidade e condições de elegibilidade constituem institutos diversos, cujas causas e consequências são, também, diversas²⁰.

4.1. Inelegibilidade

José Afonso da Silva afirma que “o regime representativo desenvolveu técnicas para garantir a designação dos representantes do povo nos órgãos governamentais”, que acabaram tornando-se “regras de agir positivadas”. O direito de participação do povo, portanto, no governo, por seus representantes, através de partidos, restaram denominados “direitos políticos”. Sob a regulação da Constituição Federal, portanto, nos artigos 14, 16 e 17, tais normas constituem o “desdobramento do princípio democrático inscrito no art. 1º, parágrafo único, quando

20. Inclua-se no objeto de impugnação a.

afirma que o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (SILVA, 2009, p. 344).

O Direito Eleitoral, portanto, acaba sendo empregado como sinônimo de *direitos políticos* pela Constituição quando os concebe como um conjunto de regras que regula os problemas eleitorais. Na mesma medida, o núcleo fundamental dos direitos políticos consubstancia-se no direito eleitoral, de votar e ser votado. Daí que a modalidade dos direitos políticos positivos, se traduz na capacidade eleitoral ativa, de votar; e direitos políticos negativos, se traduz na *capacidade eleitoral passiva*, de ser votado²¹.

Em última análise, portanto, a capacidade eleitoral passiva se assenta na elegibilidade, atributo de quem preenche condições para o exercício do direito de ser votado, referindo-se aos elegíveis e aos eleitos. A inelegibilidade, portanto, decorre da incidência das normas que impedem o exercício da capacidade eleitoral passiva²².

No capítulo dedicado aos direitos políticos, a Constituição Federal elenca normas gerais sobre inelegibilidades, delegando à Lei Complementar (64/1990) estabelecer outros casos, além daqueles mencionados no texto constitucional, assim como os prazos de sua cessação, com o objetivo de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (COSTA, 2004, p. 217):

CAPÍTULO IV DOS DIREITOS POLÍTICOS

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...);

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

21. *Id.*, pp. 344/346.

22. *Id.*, p. 346.

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Adriano Soares da Costa conceitua a inelegibilidade como “o estado jurídico de ausência ou perda da elegibilidade” (COSTA, 1998, p. 145). Por sua vez, Pedro Henrique Távora Niess a define como “o obstáculo posto pela Constituição Federal ou por lei complementar ao exercício da cidadania passiva, por certas pessoas, em razão de sua condição, ou em face de certas circunstâncias” (NIESS, 1994, p. 5).

A inelegibilidade, portanto, constitui um dos três objetos possíveis da AIRC.

4.2. *Incompatibilidade*

Tito Costa conceitua a *incompatibilidade* (ou impedimento), como *restrições à capacidade eleitoral passiva* de caráter administrativo, que “se opõem ao exercício do mandato eletivo”. Seriam “*detectáveis, portanto, após a eleição do candidato, ao ensejo de sua diplomação ou de sua posse*”²³.

A desincompatibilização, portanto, nas hipóteses elencadas, em regra, na Lei Complementar n. 64/1990, afastará o impedimento, permitindo o exercício do mandato. O autor afirma que, “*em se tratando de candidato, possibilitará o seu registro nos prazos definidos pela legislação referida ou ainda em outros diplomas legais*”²⁴.

23. *Id.*, p. 220.

24. *Ib.*.

4.3. Falta de Condições de Elegibilidade

Pedro Roberto Decomain afirma que as condições de elegibilidade, portanto, seriam “*aquelas regras que definem as condições que os candidatos a elas devem necessariamente preencher para ocupar tais cargos e exercer tais funções*” (DECOMAIN, 2004).

Joel José Cândido explica que “*para que uma pessoa possa se candidatar a um mandato eletivo, exercendo a sua capacidade eleitoral passiva, não basta que ela esteja no pleno gozo de seus direitos políticos, ou usufruindo o direito de ser votado (ius honorum). É preciso que ela implemente uma série de outros requisitos, indicados pela lei, e que são uniformes para todos os candidatos. Mais do que isto, é preciso que o cabal atendimento a estes requisitos se dê dentro dos prazos fixados também pela lei, ou por resoluções do Tribunal Superior Eleitoral. A este conjunto de exigências a serem satisfeitas pelos candidatos denominamos “condições de elegibilidade”*” (CÂNDIDO, 2003, p. 83).

Condições de elegibilidade, portanto, “*são restrições de natureza constitucional relativa a requisitos exigidos dos candidatos, sem o preenchimento dos quais inviabiliza-se a candidatura, naquele momento*” (COSTA, 2004, p. 220):

CAPÍTULO IV DOS DIREITOS POLÍTICOS

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...).

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

- c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
- d) dezoito anos para Vereador. (...).

Desta feita, por exemplo, o *alistamento eleitoral* e o *domicílio eleitoral* são condições pressupostas à elegibilidade. Um cidadão poderá ser elegível, em sentido amplo, sem estar sujeito a qualquer impedimento ou incompatibilidade, mas naquele momento do registro de candidatura poderá faltar-lhe um destes requisitos e assim impedir que dispute cargo eletivo, pela impossibilidade de registro como candidato²⁵.

5. Conclusão

Após sindicadas as hipóteses de inelegibilidade conforme a Constituição Federal, Lei Complementar n. 64/1990, nos casos em que restem preenchidas as *condições constitucionais e legais de elegibilidade* (Lei Federal n. 13.445/2017 e Decreto 9.199/2017) e atendidos os pressupostos de *compatibilidade*, a AIRC deverá ser julgada improcedente; situação em que, portanto, o *Requerimento de Registro de Candidatura* deverá ser deferido.

Eis, portanto, os aspectos relevantes correlacionados à *Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura - AIRC*, sob as leituras normativa e jurisprudencial.

25. *Id.*

Referências

- BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora* – 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 08 mar. 2024.
- BRASIL. STF. Pleno. *ADPF n. 378-DF*. Min. Edson Fachin. Disponível em: [adpf_378_ementa_do_voto_do_ministro_roberto_barroso.pdf](#) (stf.jus.br). Acesso em: 10 mar. 2024.
- BRASIL. TSE. *Acórdão N° 20.267 (20.9.2002) Recurso Especial Eleitoral N° 20.267 - Classe 22- Distrito Federal (Brasília)*. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Sessão de 20.9.2002. Acesso em: 10 mar. 2024.
- BRASIL. TSE. *Acórdão N° 22.338*. Recurso Especial Eleitoral N° 22.338 - Classe 22- Paraíba (Poço Dantas - 53 - Zona - Uiraúna). Relator: Ministro Francisco Peçanha Martins. Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral. Brasília) 3 de setembro de 2004. Sessão de 3.9.2004. Acesso em: 22 fev.2024.
- BRASIL. TSE. *Acórdão N° 22.712*. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral N° 22.712 - Classe 22 - São Paulo (Nova Campina - 53ª Zona - Itapeva). Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. Sessão de 30.9.2004. Acesso em: 22 fev.2024.
- BRASIL. TSE. *Acórdão Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral N° 0600093-54.2020.6.26.0106* – Rancharia – São Paulo. Relator: Ministro Edson Fachin. Sessão de 29.4.2021. Acesso em: 22 fev.2024.
- BRASIL. TSE. *Acórdão Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral N° 0600107-60.2020.6.14.0045* – Oeiras do Pará – Pará. REspe 70–12/PE, redatora para acórdão Min. Rosa Weber, DJE de 22/2/2018. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Sessão de 19.8.2021. Acesso em: 12 fev.2024.
- BRASIL. TSE. *Acórdão Recurso Especial Eleitoral n° 060022788*, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 159, Data 27/08/2021. Disponível em: Resolução N° 23.608, de 18 de dezembro de 2019. — Tribunal Superior Eleitoral (tse.jus.br). Acesso em 12 fev.2024.
- BRASIL. TSE. *Decreto-Lei n° 201* de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores e dá outras providências. Brasília, 24 de fevereiro de 1967; 146º da Independência e 79º da República. Disponível em: Del0201 (planalto.gov.br). Acesso em 14 fev.2024.

- BRASIL. TSE. *Lei complementar n.º 64 de 18 de maio de 1960*, 169º da Independência e 102º da República. Brasília. Publicada no DOU de 21.5.1990. Disponível em: Lei de Inelegibilidade – Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990 — Tribunal Superior Eleitoral (tse.jus.br). Acesso em: 10 mar. 2024.
- BRASIL. TSE. *Lei das Eleições – Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, 30 de setembro de 1997; 176º da Independência e 109º da República. Publicada no DOU de 1º.10.1997. Disponível em: Lei das Eleições – Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 — Tribunal Superior Eleitoral (tse.jus.br). Acesso em: 10 mar. 2024.
- BRASIL. TSE. *Lei dos Partidos Políticos – Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, 19 de setembro de 1995; 174º da Independência e 107º da República. Publicada no DOU de 20.9.1995. Disponível em: Lei dos Partidos Políticos – Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 — Tribunal Superior Eleitoral (tse.jus.br). Acesso em: 02 mar.2024.
- BRASIL. TSE. *Lei Federal n.º 4.737 de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, 15 de julho de 1965. 144º da Independência e 77º da República. Publicada no DOU de 19.7.1965; retificada no DOU de 30.7.1965. Disponível em: L4737compilado (planalto.gov.br). Acesso em: 07 mar. 2024.
- BRASIL. TSE. *Resolução n.º 23.609, de 18 de dezembro DE 2019*. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. Brasília, 18 de dezembro de 2019. Disponível em: RESOLUÇÃO N.º 23.609, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2019. — Tribunal Superior Eleitoral (tse.jus.br). Acesso em: 07 mar. 2024.
- BRASIL. TSE. *Resolução n.º 23.675, de 16 de dezembro de 2021*. Altera a Resolução-TSE n.º 23.609, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. Brasília, 16 de dezembro de 2021. DJE-TSE, n.º 238, de 29.12.2021, p. 1-14. Disponível em: Resolução N.º 23.675, de 16 de dezembro de 2021. — Tribunal Superior Eleitoral (tse.jus.br). Acesso em: 07 mar. 2024.
- BRASIL. TSE. *Resolução n.º 21.608/2004*. Consulta. Militar da Ativa. Concorrência. Cargo Eletivo. Filiação Partidária. Inexigibilidade. Disponível em: 2004 — Tribunal Superior Eleitoral (tse.jus.br). Acesso em: 17 fev. 2024.
- BRASIL. TSE. *Súmula n.º 11 do Tribunal Superior Eleitoral*, publicada no DJ de 28, 29 e 30/10/1992. Ac.-TSE n.º 12937, de 1º.10.1992, no Recurso n.º 9678. Disponível em: Súmula-TSE n.º 11 — Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Acesso em: 10 mar. 2024.

- BRASIL. TSE. *Súmula nº 13 do Tribunal Superior Eleitoral*, publicada no DJ de 28, 29 e 30.10.1996. Disponível em: Súmula-TSE nº 13 — Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em: 03 mar. 2024.
- BRASIL. TSE. *Súmula nº 39 do Tribunal Superior Eleitoral*, publicada no DJE de 24, 27 e 28.6.2016. Disponível em: Súmula-TSE nº 39 — Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em: 10 mar. 2024.
- BRASIL. TSE. *Súmula nº 43 do Tribunal Superior Eleitoral*, Publicada no DJE de 24, 27 e 28.6.2016. Disponível em: Súmula-TSE nº 43 — Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em: 10 mar. 2024.
- BRASIL. TSE. *Súmula nº 45 do Tribunal Superior Eleitoral*, Publicada no DJE de 24, 27 e 28.6.2016. Disponível em: Súmula-TSE nº 45 — Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em: 10 mar. 2024.
- BRASIL. TSE. *Súmula nº 47 do Tribunal Superior Eleitoral*, Publicada no DJE de 24, 27 e 28.6.2016. Disponível em: Súmula-TSE nº 47 — Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em: 10 mar. 2024.
- BRASIL. TSE. *Súmula nº 49 do Tribunal Superior Eleitoral*, Publicada no DJE de 24, 27 e 28.6.2016. Disponível em: Súmula-TSE nº 49 — Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em: 10 mar. 2024.
- BRASIL. TSE. *Súmula nº 53 do Tribunal Superior Eleitoral*, Publicada no DJE de 24, 27 e 28.6.2016. Disponível em: Súmula-TSE nº 53 — Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em: 10 mar. 2024.
- CÂNDIDO, Joel José. *Inelegibilidades no Direito Brasileiro, 2ª ed.* São Paulo: Edipro, 2003.
- CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz; CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua. *Tratado de Direito Eleitoral. Tomo IV. Processo Civil Eleitoral.* São Paulo: Premier Máxima, 2008.
- CONEGLIAN, Olivar. *Lei das Eleições Comentada: Lei 9.504/97, com as alterações das Leis 9.840/99, 10.408/02 e 10.740/03.* 2 ed. Curitiba: Juruá, 2006.
- CONHEÇA as regras de elegibilidade para concorrer aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador. *Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.* Assistência de Jornalismo com informações do TSE. Assessoria de Imprensa. Publicado em: 17/01/2024 - 18:07. Disponível em: Conheça as regras de elegibilidade para concorrer aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador — Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (tre-pr.jus.br). Acesso em: 18 jan.2024.
- COSTA, Adriano Soares da. *Teoria da Inelegibilidade e o Direito Processual Eleitoral.* Belo Horizonte, Del Rey, 1998.
- COSTA, Tito. *Recursos em matéria eleitoral.* 8ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

- DECOMAIN, Pedro Roberto. *Elegibilidade e Inelegibilidades*, 2a ed. São Paulo: Dialética, 2004.
- INFORMAÇÕES Gerais sobre Elegibilidade, Inelegibilidade e Incompatibilidades. *Tribunal Regional Eleitoral do Pará*. 2018. Disponível em: Informações Gerais sobre Elegibilidade, Inelegibilidade e Incompatibilidades — Tribunal Regional Eleitoral do Pará (tre-pa.jus.br). Acesso: 20 fev.2024.
- KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KFOURI, Gustavo. Swain. Kfourri. *A Reconfiguração do Modelo Representativo Brasileiro Originalmente Fixado pela Constituição Federal de 1988 Diante da Atuação Jurisdicional e a Possível Realização de um Estado de Partidos no Brasil*. (<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/193345/PDPC1390-T.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>), 2018.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- NISS, Pedro Henrique Távora. *Direitos Políticos, Condições de Elegibilidade e Inelegibilidades*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- SCHMITT, Carl. *Verfassungslehre, 1922 (Teoria de la Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Direito Privado, 1928.
- _____. *Über die drei Arten des Rechts-wissenschaftlichen Denkens (Sobre as Três Formas do Pensamento Jurídico)*, Hamburg, Hanseatische Vaerlagsanstalt, 1934. Trad. Italiana parcial de Gianfranco Miglio e Pierangelo Schiera, I tre Tipi di pensiero giuridico, In: La Categorie del “Político” (Bolonha, Il Mulino, 1972).
- SCHIER, Paulo Ricardo. *Filragem Constitucional: construindo uma nova dogmática jurídica*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor: 1999.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32a ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SOBREIRO NETO, Armando. *Direito Eleitoral: Teoria e Prática*. 3a Ed. Ver e Atual. Curitiba: Juruá Editora, 2004.

Novas tecnologias à disposição do eleitor e a cultura digital nas pequenas jurisdições eleitorais

Kênia Isonilda Pinheiro e Eleutério

Resumo

Este trabalho investigou o uso das ferramentas digitais disponibilizadas pela Justiça Eleitoral e sua influência na cultura digital, a partir da percepção dos eleitores das pequenas jurisdições eleitorais, com a realização de coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas com 47 eleitores, em grupos focais virtuais, em janeiro de 2022. O método utilizado para exploração dos dados foi a análise de conteúdo, realizada através do programa IRaMuTeQ, valendo-se das ferramentas de Classificação Hierárquica Descendente e Análise Fatorial de Correspondência. A partir dos debates nos grupos de foco foi possível concluir que é percebida uma cultura digital no âmbito das pequenas jurisdições eleitorais referendada pela tecnologia eleitoral, mas circunscrita a uma parcela de eleitores que tem acesso às ferramentas digitais, com conhecimento de sua utilidade e aplicabilidade.

Palavras-chaves: Justiça eleitoral; democracia; governo eletrônico; inclusão digital; cultura digital.

Sobre os autores

Mestra em Administração Pública pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM (2022), com interesse nas temáticas Gestão das Organizações Públicas e Políticas Públicas; Gestão Pública e relação Governo-Sociedade: Democracia, Cidadania, Transparência e Accountability; Tecnologias da Informação na Gestão Pública e na sociedade: Governo Eletrônico (e-Gov), TICs para o Desenvolvimento e Transformação Digital.

Abstract

This research investigated the use of digital tools made available by the Brazilian Election Justice and their influence on digital culture, based on the perception of voters in small electoral jurisdictions, with data collection through semi-structured interviews with 47 voters, in virtual focus groups, in January 2022. The method used to explore the data was content analysis, carried out through the IRaMuTeQ software, using the Descending Hierarchical Classification and Factorial Correspondence Analysis tools. From the debates in the focus groups, it was possible to conclude that a digital culture is perceived within small electoral jurisdictions endorsed by electoral technology, but limited to a portion of voters who have access to digital tools, with knowledge of their usefulness and applicability

Keywords: Brazilian Election Justice; democracy; e-government; digital inclusion; digital culture.

Introdução

No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os debates no contexto do papel do Estado e sua efetiva política para garantir as demandas da sociedade foram impulsionados, o que determinou um aprofundamento da democracia participativa em face das novas tecnologias digitais e sociais, evidenciando a busca de estratégias para a melhoria dos serviços públicos, fomentando a prestação de serviços governamentais através das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), possibilitando maior engajamento político dos cidadãos no exercício da cidadania e evidenciando uma transformação política por meio do ambiente digital, passando a entender o direito de acesso à tecnologia intrinsecamente relacionado à promoção da democracia (Diniz *et al.*, 2009; Pimenta, 2014; Vaz, 2016).

Nesse contexto, os entes governamentais buscaram estratégias de melhoria da qualidade e eficiência dos serviços prestados e a ampliação da participação da população no âmbito administrativo estatal utilizando as tecnologias. Configurou-se, assim, o chamado Governo eletrônico (e-Gov), como mecanismo capaz de dinamizar os serviços públicos e estabelecer aproximação entre Estado e sociedade; determinando o crescente uso das TICs no incremento das rotinas burocráticas e promoção do acesso à informação, hoje fortemente apoiado em uma nova visão do uso das tecnologias para a prestação de serviços públicos com eficiência e transparência (Pinho *et al.*, 2019; Cristóvam *et al.*, 2020).

Destarte, a Justiça Eleitoral (JE) passou a pautar sua conduta organizacional por práticas gerenciais voltadas para a obtenção de resultados, com a consolidação da tecnologia de informatização nos serviços e nos processos eleitorais. Assim, a JE passou a priorizar investimentos, ampliação e desenvolvimento de novos recursos tecnológicos, fazendo da informatização eleitoral um traço estruturante da prática democrática desde a grande revolução do voto eletrônico, que se tornou realidade em 1996 e se estabeleceu como marco na informatização do processo eleitoral brasileiro (TSE, 2021).

Esse novo cenário, mediado pela tecnologia, coloca o indivíduo e sua capacidade cognitiva como centrais em todo esse processo e faz emergir a necessidade de conhecimento e entendimento desse fenômeno e de busca de equilíbrio dentro da sociedade informacional, impondo à democracia digital os desafios de lidar com as complexidades surgidas dessa nova relação entre as tecnologias e as práticas democráticas (Eleutério *et al.*, 2021).

Assim, a partir de uma abordagem teórica bibliográfica e documental, construiu-se um referencial de estudo com foco no avanço tecnológico na sociedade contemporânea, as nuances desse processo na realidade brasileira e no contexto eleitoral, com as novas configurações da sociedade informacional, evidenciando o surgimento do e-Gov na perspectiva das tecnologias da informação e da democracia digital e as possibilidades de desenvolvimento de um novo paradigma cultural, definido como cultura digital. O universo empírico do trabalho se refere ao contexto da Jurisdição Eleitoral de Teófilo Otoni, em Minas Gerais, no objetivo de analisar a influência das tecnologias eleitorais na cultura digital, a partir da percepção dos eleitores das pequenas jurisdições eleitorais.

2. Referencial Teórico

2.1 Modernização da Gestão Pública e Governo Eletrônico

O desenvolvimento tecnológico no contexto governamental brasileiro perpassa pela modernização da gestão pública, com a adoção consistente das TICs nos serviços públicos e a busca por um modelo de gestão mais condizente com as mudanças sociais, políticas, econômicas, ambientais e tecnológicas ocorridas no mundo globalizado. A esse propósito, Balbe (2010) assevera que no mundo contemporâneo, onde o Estado tem sido

reiteradamente questionado nas suas responsabilidades e no seu papel de promotor do desenvolvimento econômico e social, evidenciou-se a necessidade de um novo modelo de gestão pública que reconfigurasse o funcionamento das instituições dentro da perspectiva informacional e permitisse um maior engajamento do cidadão na agenda política, econômica e social.

Nesse sentido, a administração gerencial é caracterizada por introduzir as TICs nos seus sistemas, com fomento nas inovações tecnológicas e melhorias nos processos de comunicação dos cidadãos com o Estado, como proposta do Governo para atender as demandas da população e ofertar os seus serviços (Ferreira *et al.*, 2018), reconhecendo a significativa influência das tecnologias na sociedade informacional e o efeito democratizante das TICs, com capacidade de induzir a novas percepções dos espaços e ações públicas e motivar condutas e valores nos debates sociais e na participação política (Gomes, 2018; Pinho *et al.*, 2019).

Dessa forma, a partir das tecnologias da informação implementou-se um modelo de gestão alavancador do processo de construção do Governo eletrônico no Brasil, seguindo uma nova visão de prestação dos serviços públicos, pautada na mediação da relação Estado e sociedade, com interação e participação dos cidadãos de forma democrática e referenciada no compromisso de transparência governamental, efetivando o e-Gov como ferramenta eficaz de proteção aos princípios democráticos e de participação popular, com capacidade de tornar públicas as decisões governamentais e permitir a sua fiscalização, levando ao desenvolvimento de uma nova faceta do fazer político, com diferentes percepções dos espaços e ações públicas, promovendo novas compreensões da democracia e abrindo caminhos para o fortalecimento das práticas e estruturas democráticas (Dias *et al.*, 2019; Pinho *et al.*, 2019; Cristóvam *et al.*, 2020; Eleutério *et al.*, 2021).

2.2 Democracia, Tecnologia e Cultura Digital

Com as novas configurações da sociedade no espaço informacional consubstanciou-se uma relação intrínseca entre tecnologia e democracia, culminando com a emergência da democracia digital, entendida como uma nova forma dinâmica e plural de fazer democracia, fundada nos usos sociais da tecnologia empregada para referendar ideários democráticos, impondo ao governo da era digital a necessidade de pautar-se pela garantia de acesso à informação de forma segura e

transparente e proteção aos dados dos usuários, como garantia dos direitos fundamentais do cidadão.

Castells (1999a, 1999b, 2003) traz a ideia desse novo cenário tecnológico e sua interação com a democracia como uma nova era de informação e conhecimento, caracterizando a sociedade contemporânea em redes e estruturas comunicativas programadas por atores sociais e mundialmente conectada, onde a base de todas as relações é estabelecida através da informação e da capacidade das pessoas de gerar e processar conhecimentos. É o que o autor chama de Sociedade em Rede, onde “sociedades se interconectam globalmente e tornaram-se culturalmente inter-relacionadas” (Castells, 1999b, 19).

Partindo desse mesmo entendimento, Lévy (1999, 2002) chama de Ciberespaço esse lugar de comunicação virtual que se dá pela interconexão global de computadores, que compreende um espaço com potencialidades de gerar novos modos de agir e de interação social, com um fluxo contínuo de ideias e ações práticas, que o autor chama de Cibercultura.

Habermas (1988, 1989, 2002) fala desse agir comunicativo em um ambiente de autonomia e diálogo, compreendido no mundo da vida, com interação entre os elementos constitutivos da comunicação a partir de uma ação comunicativa e de valorização do debate no espaço digital, de forma livre, democrática e fundamentada em princípios éticos.

A abordagem democrática no ciberespaço, portanto, é alicerçada na ética do discurso, dando espaço para a reflexão da ação comunicativa e interações argumentativas no contexto de democracia digital, propiciando o desenvolvimento da racionalidade e atuando no modo de agir comunicativo dos sujeitos, com capacidade de libertá-los e levá-los à emancipação, preenchendo uma função cultural (Habermas, 1988, 1989, 2002).

Nessa perspectiva, o espaço virtual figura como ambiente agregador de múltiplas conexões e promotor de novas configurações apreendidas e partilhadas pelos cidadãos, desenvolvendo um novo conceito discursivo no mundo globalizado, que se define como cultura digital, entendida como um conjunto de conhecimentos, valores, práticas e comportamentos que definem um novo modo de viver em rede e em comunidade.

Santaella (2003) assevera que a cultura digital ou cultura virtual, como a autora denomina, foi sendo semeada e fertilizada gradativamente por processos de produção, distribuição e consumo da cultura

das mídias. Assim, não se deve equivocadamente julgar que “as transformações culturais são devidas apenas ao advento de novas tecnologias e novos meios de comunicação e cultura [...]”; ela amplia e transcende esse entendimento como “[...] tipos de signos que circulam nesses meios, os tipos de mensagens e processos de comunicação que neles se engendram os verdadeiros responsáveis não só por moldar o pensamento e a sensibilidade dos seres humanos, mas também por propiciar o surgimento de novos ambientes socioculturais” (Santaella, 2003, 24).

Amaral (2012) salienta que a cultura digital é uma cultura da contemporaneidade, que se dá através de novas tecnologias e se desdobra em novas relações pessoais, culturais e políticas, vivenciadas e mediadas no ambiente virtual. E nesse sentido, ela amplia e transcende o simples conceito de cultura relacionado à tecnologia, se desenvolvendo como desdobramento da cibercultura, com capacidade de fomentar a criatividade, a produtividade e a liberdade.

Destarte, a interação e a participação política a partir das TICs criaram novas possibilidades de relacionamento entre os sujeitos, evidenciando a percepção de um novo paradigma cultural. Essa perspectiva leva o debate para o campo da democracia digital, que segundo Pinho *et al.* (2012), traz a possibilidade de fortalecer a democracia e ampliar a participação da sociedade através da política digital, no sentido que um Estado proativo tem a capacidade de implantar procedimentos e instrumentos de participação popular que levarão a uma substancial participação política dos cidadãos.

Nesse sentido, as possibilidades abertas por essa abordagem cultural são dadas a partir da tecnologia e de sua capacidade efetiva de romper com os monopólios de poder dos meios de comunicação e viabilizarem a participação da população no sistema político de forma democrática, gerando a abertura de novos espaços e canais de interação através da democracia participativa e deliberativa e abrindo caminhos para novas compreensões da democracia, com potencial canal de transformação e reconfiguração das vivências democráticas (Pinho *et al.*, 2012; Magrani, 2014; Silva *et al.*, 2016; Polido e Anjos, 2016), que na contemporaneidade desenvolve-se em novas relações culturais.

Souza, Tamanini e Santos (2020) entendem a cultura digital articulada no contexto de cibercultura desenvolvido por Lévy (1999) e da sociedade em rede debatida por Castells (2003), como uma cultura que cria interações no cenário informacional, possibilitando relações comunicacionais entre os sujeitos, as tecnologias e o mundo que os

rodeia, influenciando no processo de conhecimento; constituindo-se, pois, na forma de pensar e agir do sujeito no ciberespaço, modificando-o e sendo modificado por ele, em constante interação colaborativa.

Nessa perspectiva, a evolução tecnológica passa a ser percebida como um modelo inovador com representação na vida social, capaz de proporcionar picos evolutivos e condições revolucionárias, com possibilidades de intermediar transformações sociais, econômicas, políticas e culturais no contexto da sociedade contemporânea, possibilitando a organização das atividades humanas de forma dinâmica e dos processos de reestruturação socioeconômica, induzido a novas percepções dos espaços e ações públicas, como vetores da liberdade de expressão e de cidadania, dando autonomia e liberdade aos sujeitos da sociedade da informação (Malavolta *et al.*, 2019; Cristóvam *et al.*, 2020; Barbosa *et al.*, 2021).

Sob esse olhar, o letramento digital e a cultura da inclusão levam à transformação digital e à inclusão social, promovendo o acesso dos cidadãos aos meios tecnológicos, ampliando as perspectivas pessoais e profissionais, garantindo direitos e qualificando suas vivências cidadãs. Dessa forma, a construção paradigmática da cultura digital está relacionada ao processo de democratização e disponibilidade de acesso às ferramentas tecnológicas, possibilitando a aquisição de habilidades digitais, a difusão do conhecimento, a interação e inserção de forma completa na sociedade informacional, apontando os caminhos para uma cultura referendada nas tecnologias, mas dentro de uma perspectiva democrática e cidadã, que tem o homem e suas necessidades comunicativas e de entendimento como referência principal.

3. Procedimentos Metodológicos

Tendo em vista o objetivo da pesquisa, a população estudada é o eleitorado da Jurisdição Eleitoral de Teófilo Otoni, em Minas Gerais, da qual fazem parte os Cartórios Eleitorais da 269^a e 270^a Zonas Eleitorais (ZZEE), abrangendo os municípios de Frei Gaspar, Novo Oriente de Minas e Teófilo Otoni (269^a ZE) e Ataléia, Ladainha, Ouro Verde de Minas, Pavão e Poté (270^a ZE), com uma população de 167.521, sendo delimitada uma amostra de 80 eleitores para participar da pesquisa.

A escolha dos participantes seguiu o critério de interesse do eleitor e conveniência em participar, tendo em vista a coleta de dados acontecer em reuniões virtuais com grupos focais e a necessidade de possuírem recursos

tecnológicos necessários para participação; utilizando, dessa forma, estratégia de amostragem básica para método misto, combinando técnicas estatísticas e técnicas guiadas pelo propósito de localizar e selecionar participantes que se adequassem ao propósito do estudo.

Considerando que a população estudada está dentro de oito municípios que fazem parte da Jurisdição Eleitoral de Teófilo Otoni/MG, entendeu-se como suficiente para proporcionar a compreensão do fenômeno e o debate adequado do problema de pesquisa, com a amostra inicial de 80 participantes, a escolha de 10 unidades de cada município, com duração média de 90 a 110 minutos cada reunião com os grupos de foco, referenciado em Trad (2009) e Sampieri, Collado e Lucio (2013).

O recrutamento para participar do grupo focal foi feito a partir da relação de eleitores obtida nos Cartórios Eleitorais da 269ª e 270ª ZZEE. A solicitação de informações foi feita com base na lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), que, cumprindo mandamento constitucional, assegura aos cidadãos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, coletivo ou geral; e na lei nº 13.789/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), artigo 7º, IV, que inclui entre as hipóteses de tratamento de dados pessoais a realização de estudos por órgãos de pesquisa.

Os dados foram fornecidos no período de 10 a 20/08/2021, e tiveram como fonte o sistema de cadastro de eleitores da Justiça Eleitoral, coletados a partir de requerimentos de eleitores que buscaram algum tipo de serviço nos cartórios da 269ª e 270ª ZZEE de 1º de março a 20 de agosto, de forma on-line, utilizando a ferramenta Título Net. Foi considerado esse recorte temporal em vista de serem os dados mais atualizados à época da solicitação. Os dados que constam da relação e foram utilizados para o primeiro contato com os eleitores são: município de domicílio do eleitor, nome, grau de instrução, ocupação, endereço urbano ou rural, telefone de contato.

Foram tomados como requisitos para inclusão na pesquisa eleitores com domicílio eleitoral em qualquer dos municípios que fazem parte da 269ª e 270ª ZZEE, na faixa etária de 18 a 69, de qualquer sexo ou identidade de gênero, de qualquer nível de formação ou grau de escolaridade. Os primeiros contatos telefônicos com os eleitores foram iniciados em dezembro de 2021, e em vista da coleta de dados acontecer em reuniões virtuais, foram convidados a participar e recrutados aqueles que se mostraram interessados, possuíam os recursos tecnológicos necessários

e deram o consentimento através do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

No início de janeiro de 2022 deu-se início a formação dos grupos focais, considerando para inclusão inicial no grupo os dez primeiros eleitores que aceitaram participar da pesquisa. Para facilitar a integração dos participantes nas reuniões dos grupos, aqueles que aceitaram o convite passaram a integrar um grupo no aplicativo de comunicação WhatsApp do seu município de domicílio eleitoral, onde passaram a receber informações e orientações.

A coleta de dados deu-se por entrevistas semiestruturadas, em grupos focais virtuais, por meio de videoconferência, utilizando a ferramenta para reuniões virtuais Google Meet®. Para tanto, foi utilizado um roteiro semiestruturado com questionamentos sobre as novas tecnologias colocadas à disposição pela Justiça Eleitoral, sendo apresentadas algumas das ferramentas tecnológicas mais comuns e de provável uso pelo grupo, buscando a opinião e levando os participantes a dialogarem sobre elas, no sentido de identificar as ferramentas digitais utilizadas, os benefícios percebidos na sua utilização e a percepção dos eleitores em relação aos aspectos relacionados à cultura digital associada à essas novas tecnologias.

As entrevistas pautaram-se por uma abordagem espontânea, direcionando os diálogos de maneira informal e explorando amplamente a conversa, o que permitiu que os dados fossem coletados com o apoio de uma sequência lógica, mas possibilitando debates abertos e acessíveis a todos os participantes. Foram realizadas 8 reuniões virtuais, com 8 grupos focais; uma reunião com cada um dos municípios integrantes da Jurisdição Eleitoral de Teófilo Otoni/MG, conforme tabela 1:

Tabela 1 - Reuniões com Grupos Focais

Grupo Focal/Município	Data/Horário	Nº Eleitores que Atenderam ao Chamado para Participar	Nº Eleitores que Participaram da Reunião Virtual
Grupo 1 - Ladainha	12/01/2022 - 18:00 às 19:10	10	8
Grupo 2 - Pavão	13/01/2022 - 18:00 às 19:30	10	7
Grupo 3 - Ataléia	14/01/2022 - 18:00 às 19:15	10	4

Grupo 4 - Poté	19/01/2022 – 18:00 às 19:40	10	6
Grupo 5 - Ouro Verde de Minas	20/01/2022 – 18:00 às 19:40	10	5
Grupo 6 - Frei Gaspar	21/01/2022 – 18:00 às 19:20	10	6
Grupo 7 - Teófilo Otoni	22/01/2022 – 18:00 às 19:20	10	5
Grupo 8 - Novo Oriente de Minas	24/01/2022 – 19:30 às 21:00	10	6

Fonte: Reproduzido da Dissertação (ELEUTÉRIO, 2022, p. 120).

Verifica-se, pelos dados da tabela, que apesar de 10 eleitores em cada grupo terem aceitado e selecionados para participarem da pesquisa, sendo incluídos no grupo de WhatsApp do município, recebendo todas as informações sobre o estudo e a forma de sua participação, esse número não foi mantido nas reuniões virtuais, o que também explica a diminuição do tempo de duração das reuniões.

Ainda assim, concluiu-se que o número menor de participantes do que o inicialmente proposto e a duração de menor tempo das reuniões, não afetaram substancialmente as discussões em grupo e a coleta de dados, sendo observada o envolvimento dos participantes nos debates, contribuindo nas discussões de questões que afetam diretamente os eleitores dos municípios e sua relação com a tecnologia na Justiça Eleitoral.

Referenciado em Bardin (2009), o método utilizado para exploração dos dados obtidos nas entrevistas foi a análise de conteúdo. Os dados coletados foram transcritos utilizando a ferramenta gratuita Word Online e passaram pela conferência de fidedignidade. Posteriormente, procedeu-se à exploração do material no intuito de estabelecer conexões e insights das falas dos entrevistados e fez-se a filtragem das categorias de análise presente nas respostas, gerando corpora textuais, que passaram pela análise de conteúdo, obtendo-se indicadores que permitiram reunir material coerente para análise dos resultados.

As unidades e categorias de análise presentes nas falas dos entrevistados foram estruturadas por meio de codificação, utilizando o software de análise textual Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires (IRaMuTeQ),

que possibilitou uma sistematização detalhada dos conteúdos textuais adquiridos nas entrevistas.

Para estruturar os conteúdos das falas dos entrevistados, preparando-as para serem interpretadas pelo software, utilizou-se como referência códigos e categorias descritos no quadro 1.

Quadro 1 - Quadro de referência

Município		Faixa etária (faixa etária de maior frequência)		Escolaridade (classificação de escolaridade de maior frequência)	
Código	Descrição Grupos Focais	Código	Descrição	Código	Descrição
	Sede:	f_18a30	18 a 30 anos	esc_mi	Nível Médio e Inferior
	-Teófilo Otoni - Grupo 7	f_31a45	31 a 45 anos		
	Fora da sede:	f_46a55	46 a 55 anos		
	-Ladainha - Grupo 1 -Pavão - Grupo 2 -Ataléia - Grupo 3 -Poté - Grupo 4 -Ouro V. de Minas - Grupo 5 -Frei Gaspar - Grupo 6 -Novo O. de Minas - Grupo 8	f_56a59	56 a 59 anos	esc_s	Nível Superior

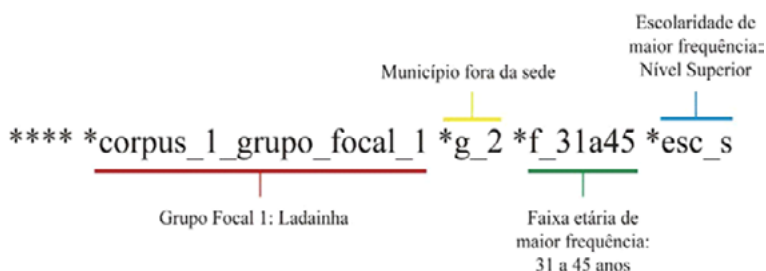
Fonte: Reproduzido da Dissertação (ELEUTÉRIO, 2022, p. 122).

Tendo em vista o número de participantes de cada grupo de foco, esses foram nomeados nas suas falas da seguinte maneira: P1 a P8, entrevistados do Grupo 1; P9 a P15, entrevistados do Grupo 2; P16 a P19, entrevistados do Grupo 3; P20 a P25, entrevistados do Grupo 4; P26 a P30, entrevistados do Grupo 5; P31 a P36, entrevistados do Grupo 6; P37 a P41, entrevistados do Grupo 7; P42 a P47, entrevistados do Grupo 8. Essa configuração, com a anonimização dos dados codificados em categorias amplas e genéricas, foi feita de forma a não permitir a identificação dos participantes, mantendo a

confidencialidade de seus dados e informações, atendendo os critérios éticos da pesquisa.

Para realizar a análise dos textos no IRaMuTeQ, primeiramente foi necessário configurar o corpus a ser analisado, o que foi feito colocando todos os textos em um único arquivo, separando-os com linhas de comando, com asteriscos, conforme exemplificado na figura 1.

Figura 1 - Exemplo de extrato de um corpus



Fonte: Reproduzido da Dissertação (ELEUTÉRIO, 2022, p. 123).

Na configuração dos corpora textuais das entrevistas que foram utilizados para análise no software, a identificação de cada segmento se deu pela nomeação de grupo focal; município, dentro e fora da sede da Jurisdição Eleitoral; faixa etária e escolaridade.

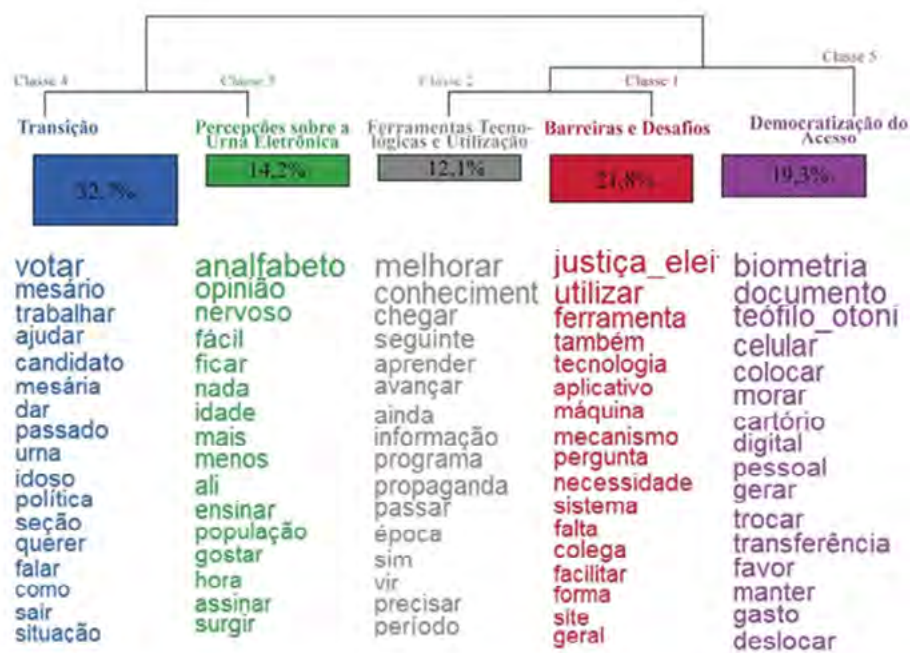
O programa IRaMuTeQ foi o escolhido para análise do conteúdo das entrevistas por ser um instrumento de codificação e instrumentação, que, se comparado a outros softwares de análise com a mesma finalidade, possui o mesmo desempenho e possibilita alcançar maior rigor e objetividade nas interpretações dos textos, além de interface simples, compreensível e gratuita (Camargo e Justo, 2013).

Nesse sentido, foram utilizados os métodos de Classificação Hierárquica Descendente (CHD) e Análise Fatorial de Correspondência (AFC), considerando que apresentaram uma maior relevância para o estudo, proporcionando a realização de diferentes tipos de análises, viabilizando inferências suficientes para atingir o objetivo proposto no trabalho. Os segmentos de texto (ST) foram classificados em função dos respectivos vocabulários, trazendo a oportunidade de se obter classes de ST que demonstraram vocabulário análogo entre si e diferentes das demais classes (Carvalho *et al.*, 2020).

4. Resultados e Discussão

A categorização da CHD permitiu a visualização da associação temática de acordo com a frequência de ocorrência e sentido das palavras no corpus do texto, dividindo em classes e categorias conforme a semelhança entre os temas encontrados, emergindo o dendrograma, onde é ilustrada a divisão entre as classes, conforme demonstra a figura 2.

Figura 2 - Dendrograma de classificação hierárquica descendente do corpus textual



Fonte: Reproduzido da Dissertação (ELEUTÉRIO, 2022, p. 127).

O Corpus geral da pesquisa foi constituído de 7 textos, separados em 516 Segmentos de Texto (STs), com aproveitamento de 431 STs, que equivale a 83,53%. Emergiram 18382 ocorrências (palavras, formas ou vocábulos), com 1984 lemas e 1958 formas ativas. O conteúdo analisado, com uso da lematização, foi categorizado em 5 classes, conforme verificado no dendrograma da figura 2, constando: classe 1, com 21,8%; classe 2, com 12,1%; classe

3, 14,2%; classe 4, com 32,7% e classe 5, com 19,3%. Como a mostra dos segmentos de texto foi de 83,53%, o índice de aproveitamento é considerado confiável, tendo em vista que a robustez das análises foi avaliada com referência no índice de aproveitamento mínimo de 70% (Carvalho *et al.*, 2020).

Para se chegar às categorias de análise utilizando a Classificação Hierárquica Descendente, procedeu-se a uma leitura atenta do corpus colorido obtido através dos STs, fazendo uma associação das falas dos participantes com a temática mais adequada àquele assunto. A partir de então, levando em conta as experiências vivenciadas nas reuniões com os grupos de foco, foi realizado um processo subjetivo de análise e interpretação para, em seguida, nomear os resultados obtidos na análise textual, buscando representar as ideias de cada classe. Ressalva-se que o processo subjetivo de análise e interpretação não descaracteriza o caráter de rigor estatístico e objetivo das interpretações dos textos empregados pelo software.

A partir do processamento da CHD emergiram cinco classes distintas de categorias, possibilitando a análise dos corpora textuais, relacionando-os com as percepções dos entrevistados acerca das ferramentas tecnológicas. No contexto dessas evocações, foi possível tecer considerações acerca das novas tecnologias à disposição do eleitor e a sua influência na cultura digital desses cidadãos. Assim, são apresentadas a seguir as classes com as inferências consideradas.

Classe 1- Barreiras e Desafios

Essa categoria reporta aos desafios e dificuldades evocados pelos participantes na utilização das ferramentas digitais, principalmente de determinados grupos de pessoas, como idosos, moradores da zona rural, pessoas com deficiência, analfabetas e com baixo grau de escolarização. Mas, verifica-se também no contexto das falas, referências a não utilização por parte dos eleitores por desconhecerem a existência das ferramentas ou por não haver a necessidade de utilizá-las, revelando a ausência de conhecimento relacionado às tecnologias e sua aplicabilidade.

Nesse sentido, percebe-se que as barreiras e desafios se traduzem, no contexto eleitoral, nas dificuldades com as tecnologias em função de diferenças geracionais, comportamentais e culturais, revelando a necessidade de atenção e respeito à diversidade desse grupo específico, demandando ações efetivas por parte do poder público

no sentido de criar mecanismos que facilitem o acesso e promovam a integração com a instituição Justiça Eleitoral, através de meios educacionais e institucionais capazes de preencher a distância entre o cidadão e as tecnologias à sua disposição.

Essa perspectiva evidencia a lacuna que existe na relação entre o cidadão e o poder público, afetando a comunicação e o conhecimento proporcionados pelas tecnologias, evocando a deficiência na possibilidade de as ferramentas tecnológicas influírem na formação da cultura digital dos atores sociais; situação apontada por autores com Silva, Bragatto e Sampaio, 2016; Gomes, 2018; Pinho *et al.*, 2019, quando asseveram que o caminho da democracia se mostra mais lento que a tecnologia e apresenta desafios que vão desde a exclusão social e digital, até a carência de infraestrutura tecnológica, apontando a necessidade de fortalecimento dos ideários democráticos e de equilíbrio e entendimento dessa nova relação informacional, sua influência na vida dos cidadãos e sua atuação na cidadania democrática.

Classe 2 – Ferramentas Tecnológicas e Utilização

A classe 2 faz referência ao uso das novas tecnologias no contexto da Justiça Eleitoral, intensificado no período de pandemia, com a suspensão dos atendimentos presenciais e manutenção das atividades de forma on-line, no sentido de garantir o acesso aos serviços de forma segura no período de emergência sanitária.

A partir das entrevistas, pôde ser verificado que: das ferramentas tecnológicas mais comuns colocadas à disposição do eleitor pela Justiça Eleitoral, a mais utilizada pelos entrevistados é a Urna Eletrônica, sendo conhecida de todos os participantes do grupo de foco. A seguir foram apontadas, respectivamente, como do conhecimento dos participantes o cadastro da Identificação Biométrica, o Título Net, o Aplicativo Mesários, a Carteira bB, disponível para os convocados a trabalhar nas eleições, o aplicativo e-Título, os sistemas SEI e PJE. Mas, apesar do conhecimento acerca da existência dessas ferramentas, nem todos os entrevistados mostraram conhecer a sua aplicabilidade ou ter feito uso delas.

Os principais relatos referentes a utilização das ferramentas tecnológicas mostram que essa forma de trabalhar da Justiça Eleitoral é considerada muito positiva pelos participantes, mas também indicam que as propagandas e informações acerca dessas tecnologias precisam ser melhoradas e ampliada a sua divulgação,

principalmente para além do período eleitoral, para que as pessoas que não possuem tanto conhecimento e habilidade com as mesmas, tenham tempo para entender o seu funcionamento e sua aplicabilidade, aprender e apreender como utilizá-las e passar a fazer bom uso delas, tornando-as parte integrante do seu cotidiano e de interação colaborativa social e cidadã.

Todo esse cenário evoca o que Lévy (1999, 2002) e Castells (1999, 2003) apontam como essencialmente importante para se pensar os caminhos da humanidade no contexto de sociedade democrática e informacional, interagindo com a ação comunicativa de Habermas (1988, 1989, 2002) de valorização da comunicação e do debate no cenário público, orientados pela inclusão, pluralismo, igualdade participativa, integração social e cidadania.

Essa perspectiva traz a possibilidade de os cidadãos cultivarem a vivência democrática e a expressão popular em sua integralidade no ambiente virtual, com uma amplitude de ideias, conhecimentos, experiências e práticas políticas e culturais, que apoiados em recursos tecnológicos de comunicação e informação possibilitados pelas instituições democráticas, culmine uma nova forma de conceber a democracia, denominada democracia digital (Gomes, 2018; Pinho *et al.*, 2019), e que possa levar à emergência de uma cultura digital dos eleitores, entendida por Souza *et al.* (2020) como referenciada nas tecnologias, mas articulada no contexto de cibercultura e de sociedade em rede, atuantes no conhecimento e na forma de pensar e agir do sujeito, modificando-o e sendo por ele modificado.

Classe 3 – Percepções sobre a Urna Eletrônica

A urna eletrônica é a ferramenta tecnológica mais conhecida e utilizada por todos os participantes do grupo focal e em mais de uma eleição, sendo considerada pela grande maioria dos entrevistados como um avanço do processo eleitoral brasileiro. Ainda assim, e conforme são evocados nos relatos dos entrevistados, muitos eleitores ainda têm dificuldades em lidar com o equipamento, considerado por alguns como um “bicho de sete cabeças”. Outros, no entanto, consideram que votar eletronicamente é uma atividade simples. Entretanto, vê-se como recorrente nas falas, posições acerca da necessidade de ações efetivas para possibilitar o voto das pessoas com dificuldades de acesso, demandando dos formadores de políticas públicas a busca de soluções para esse convívio custoso para quem não tem familiaridade com as tecnologias.

Nesse sentido, percebe-se que não é suficiente para a consolidação dos fundamentos democráticos ter um mecanismo de votação informatizado, com o melhor custo-benefício, seguro, confiável, transparente e que permite agilidade no processo de apuração. É imprescindível que seja possibilitado aos cidadãos acesso ao direito de sufrágio de forma plena, como garantia constitucional reconhecida ao cidadão, dando-lhe poder de participar de forma democrática, por intermédio do processo eleitoral, do futuro de sua comunidade e de seu país.

Essa perspectiva é vista por Castanho (2014), que assevera que a forma como o povo define seus representantes, através do voto, não se reduz a um mero momento eleitoral; requer um vínculo dos cidadãos com a liberdade de expressão, acesso à informação, inclusão política e uma cultura ética de cidadania, reforçada pelos postulados democráticos de participação política.

Classe 4 – Transição

Essa categorização trata basicamente da mudança na forma da Justiça Eleitoral trabalhar e prestar serviços aos seus jurisdicionados, alterando a forma tradicional, com atendimento presencial, para a utilização das tecnologias. A transição do processo eleitoral tradicional para a informatização, com o voto eletrônico, também é evocada nas falas, possibilitando perceber como essa trajetória é entendida sob a perspectiva dos eleitores.

Pinho *et al.* (2019) e Cristóvam *et al.* (2020) entendem que a transformação digital possibilitada pelo mundo globalizado, determinou aos entes governamentais a busca de estratégias de melhoria da qualidade e eficiência dos serviços prestados e a ampliação da participação da população no âmbito administrativo estatal, configurando o e-Gov como mecanismo capaz de dinamizar os serviços públicos e estabelecer aproximação entre Estado e sociedade. Nesse contexto, a Justiça Eleitoral passou a pautar a sua conduta organizacional com o fomentando na prestação de serviços através das TICs, priorizando investimentos na ampliação e desenvolvimento de novos recursos tecnológicos, fazendo da informatização um marco do processo eleitoral e um traço estruturante da prática democrática (TSE, 2021).

Reconhecidamente, o uso das tecnologias no incremento das rotinas burocráticas, fortemente apoiado numa nova visão de prestação de serviços públicos com eficiência e transparência, trouxe uma

nova visão ao funcionamento e organização do Estado. Sob outro olhar, essa mudança afeta substancialmente as relações sociais e cotidianas dos indivíduos, se traduzindo em um combustível poderoso para a exclusão social e digital, fazendo emergir a necessidade de equilíbrio e entendimento dessa nova relação informacional, sua influência na vida dos cidadãos e sua atuação na cidadania democrática (Silva *et al.*, 2016; Gomes, 2018; Pinho *et al.*, 2019).

Essa realidade, notadamente na sociedade brasileira, evidencia a necessidade de buscar estratégias para amenizar as consequências desse fenômeno, com a atenção voltada principalmente para os excluídos social e digital, levando o debate para o campo da democracia digital, no contexto de um Estado proativo e uma sociedade democrática, com real capacidade de implantar procedimentos e instrumentos que possam suprir as necessidades de comunicação e de entendimento desses sujeitos e ocasionar o desenvolvimento de uma cultura digital.

Classe 5 – Democratização do Acesso

Essa categorização traz referência a dois vocábulos notadamente importantes no contexto desse estudo: “acesso e democratização”. A palavra “acesso” traduz uma variedade de sentidos nas falas dos entrevistados, porquanto traz a ideia de liberdade, de inclusão, de participação, de conhecimento e entendimento. “Democratização”, por sua vez, remete ao sentido de coletivizar, popularizar, tornar acessível a todos.

Percebe-se, nesse contexto, evocações dos participantes a uma conduta assertiva do Estado para tornar a tecnologia à disposição dos eleitores acessível a todos, respeitando a diversidade de um grupo específico de determinada parcela da população, que possui dificuldades de acesso em função de diferenças geracionais, comportamentais e culturais, trazendo a inclusão digital como possibilidade de popularizar as ferramentas digitais e torná-las acessíveis.

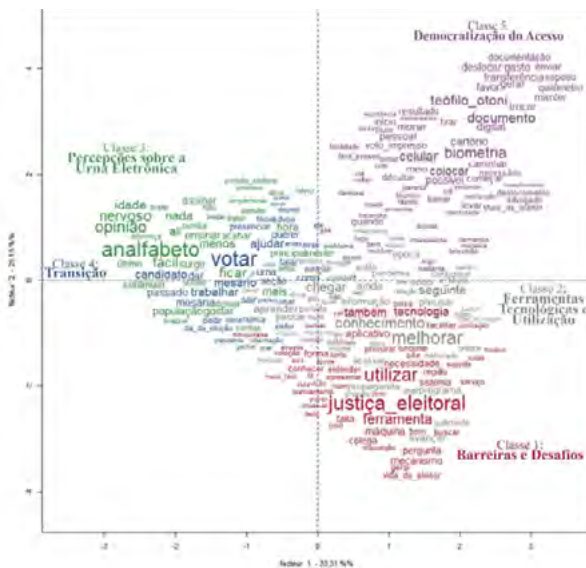
Nessa perspectiva, a construção de uma cultura digital dos eleitores está consubstanciada no letramento e na inclusão digital, através de processos de conhecimento e democratização do acesso às ferramentas tecnológicas, com meios educacionais e institucionais que possam possibilitar a aquisição de habilidades digitais, a difusão do conhecimento, a interação e inserção na sociedade informacional. Mas, essa ainda é uma etapa a ser cumprida na realidade brasileira e que a sociedade e as instituições democráticas precisam

atravessar, para que se efetive um processo dialógico a partir das tecnologias, apontando novos caminhos para a inclusão e para a construção paradigmática da cultura digital.

Em seguida, é feita a Análise Fatorial de Correspondência das palavras ativas mais frequentes em cada uma das classes lexicais obtidas na Classificação Hierárquica Descendente. Nessa análise é possível levantar nas respostas dos participantes aspectos relacionados às mudanças na cultura digital associadas às novas tecnologias na Justiça Eleitoral.

Neste estudo, onde a AFC é interpretada em termos de posicionamento dentro dos quadrantes, a frequência das palavras permite que se faça uma visualização de proximidade e relação entre as palavras, conforme se observa na figura 3.

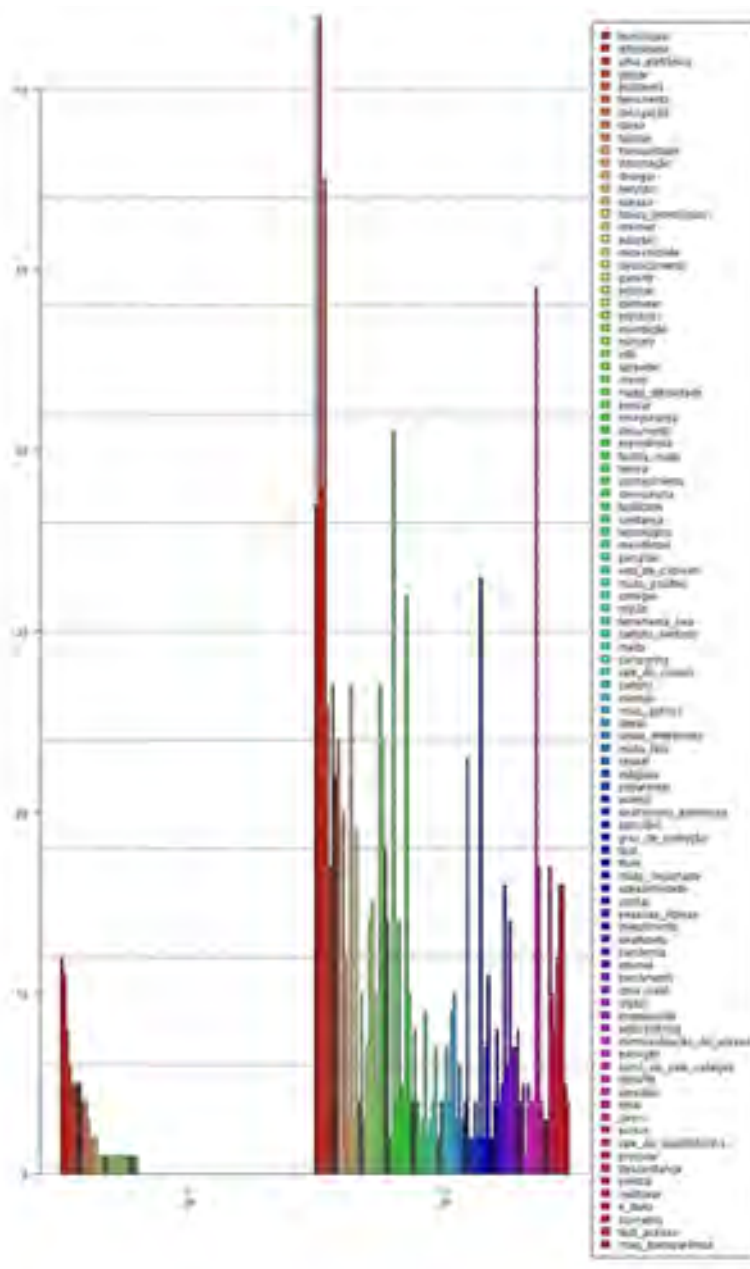
Figura 3 - Análise Fatorial de Correspondência



Fonte: Reproduzido da Dissertação (ELEUTÉRIO, 2022, p. 138).

Fazendo uma leitura da figura, com base na riqueza de palavras apresentadas em cada classe, são identificadas reaproximações de discursos em relação às classes 1, 2 e 3, 4, que aparecem entrelaçadas nos respectivos quadrantes, indicando maior afinidade contextual.

Figura 4 - Gráfico de “g” – Codificação dos Municípios dentro e fora da Sede Gráfico de “g” – Codificação dos Municípios dentro e fora da Sede



Fonte: Reproduzido da Dissertação (ELEUTÉRIO, 2022, p. 140).

A ocupação de um mesmo quadrante das classes 1 (Barreiras e Desafios) e 2 (Ferramentas Tecnológicas e Utilização) leva a inferir que as barreiras e desafios estão fortemente relacionados à utilização das ferramentas tecnológicas na Justiça Eleitoral, demandando um melhor conhecimento dos eleitores. Também pode levar ao entendimento que a utilização das ferramentas tecnológicas é vista como principal barreira e um desafio para a Justiça Eleitoral, e nesse sentido, para melhorar a utilização é necessário melhorar a informação e fazer chegar o conhecimento, por meio de programas e propagandas.

Em relação às categorias 3 (Percepções sobre a Urna Eletrônica) e 4 (Transição), percebe-se que as palavras “analfabeto”, “votar”, “nervoso”, “idade” e “opinião” se destacam dentre as demais, levando ao entendimento que a transição das tecnologias na Justiça Eleitoral, na opinião dos respondentes, trouxe nervosismo e dificuldades para os analfabetos e idosos em lidar com a tecnologia.

Em relação à classe 5 (Democratização do Acesso), que ocupa um quadrante próprio e onde são destacadas as palavras “Teófilo Otoni”, “documento”, “digital”, “celular”, “biometria” e “cartório”, foram evocadas as dificuldades para democratização do acesso, como distância até a sede do cartório em Teófilo Otoni/MG para emissão de documentos, que passaram a ser facilitados pelo uso das ferramentas digitais e dos aplicativos de celular; levando a inferir também que a tecnologia não atende a situação do cadastro biométrico, que ainda é feito no ambiente do cartório eleitoral.

Para se ter a percepção dos eleitores acerca das tecnologias na Justiça Eleitoral a partir do perfil de um determinado grupo de entrevistados, foram feitas também análise de texto considerando a localização dos municípios na Jurisdição Eleitoral, como dentro da sede ou fora da sede; faixa etária e escolaridade dos participantes da pesquisa, conforme a codificação demonstrada na tabela de referências que consta do quadro 1, gerando os gráficos que são analisados a seguir:

Fazendo uma leitura do gráfico, separando os respondentes em dois grupos: aqueles que possuem domicílio eleitoral no município que está dentro da sede (g1), ou seja, Teófilo Otoni/MG, e aqueles que são domiciliados em municípios fora da sede

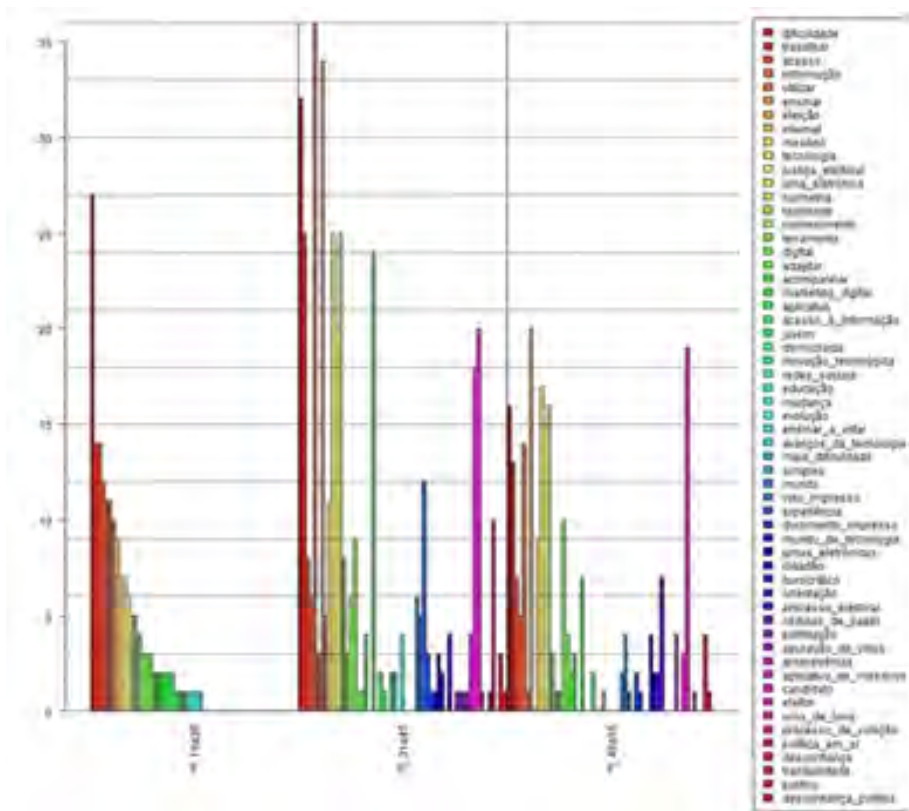
(g2), Ataléia, Ladainha, Frei Gaspar, Novo Oriente de Minas, Ouro Verde de Minas, Pavão e Poté, é possível perceber algumas particularidades e contextos diferentes.

O grupo 1 demonstra ter conhecimento da aplicabilidade e benefícios das ferramentas digitais, e se refere a elas como positivas, simples, de fácil acesso, seguras e com boa divulgação, demonstrando que fazem parte de sua cultura digital, mesmo com referências às dificuldades no uso das tecnologias, embora em menor intensidade.

No grupo 2, são apontados os benefícios das ferramentas digitais principalmente por facilitar ao eleitor resolver suas demandas sem necessidade de se deslocar de seus municípios. Mas, são evocadas falas que mostram as dificuldades de acesso e a dependência de ajuda de outras pessoas para a utilização das tecnologias e repasse de informações. Essas pessoas são apresentadas pelos participantes como lideranças políticas e comunitárias, configurando uma situação, que nas falas dos respondentes são colocadas como “amarras”, que mantém o voto do eleitor vinculado àquele que detém as informações e o poder.

Em se tratando da idade dos respondentes, ressalta-se que, embora a tabela de referência do quadro 1 traga codificações nomeadas como f18a30, f31a45, f46a55 e f56a59, a faixa etária de 56 a 59 não teve representatividade suficiente nos grupos, não entrando na codificação do software IRaMuTeQ.

Na análise dos intervalos de idades aproximadas, percebe-se que há uma diferença no contexto geracional, com posicionamentos diversos evocados nas falas, mas não opostos e nem conflitantes, com reaproximações argumentativas sobre determinadas questões, conforme pode-se verificar no gráfico, onde as palavras em vermelho e amarelo são pontuadas em maior quantidade em todas as faixas etárias, embora quase não apareçam na f46a55.

Figura 5 - Gráfico de “f” – Codificação da faixa etária dos entrevistados.

Fonte: Reproduzido da Dissertação (ELEUTÉRIO, 2022, p. 143).

Assim, fazendo análise das categorias que aparecem nos intervalos de idades dos participantes, tem-se que, na faixa etária de 18 a 30 anos, pela ausência de palavras nas cores azul escuro e lilás, que evocam a participação no processo eleitoral, e ainda pelas falas desses participantes nos grupos de foco, pode ser percebida a falta de posicionamentos voltados para os benefícios das tecnologias na Justiça Eleitoral.

Isso pode ser explicado, talvez, por fazerem parte de uma geração de nativos digitais, inseridos em uma cultura digital de forma geral, e assim, o uso das ferramentas digitais por esse grupo é visto como um processo natural. Também pode ser explicado por esse grupo ainda não ter uma formação política

completa, por não estar inserido no contexto histórico da transição da forma tradicional de trabalhar da Justiça Eleitoral para a utilização das tecnologias e não participarem tão ativamente do processo eleitoral.

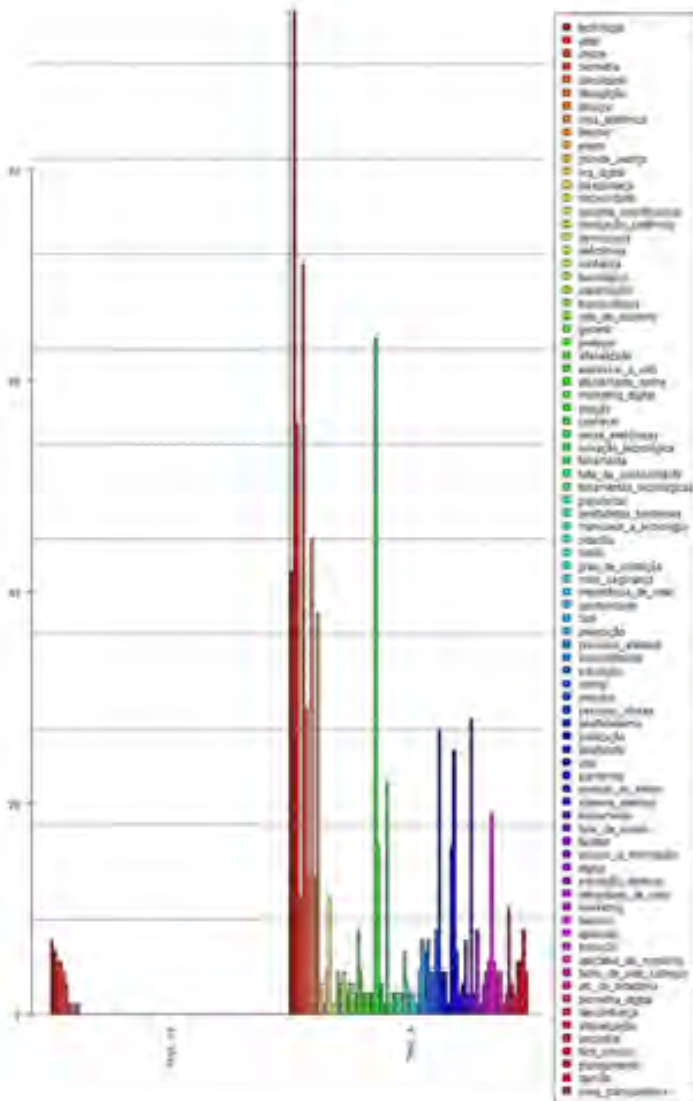
Os participantes no intervalo de idades de 31 a 45 anos, se mostram inseridos em uma cultura digital voltada para as tecnologias eleitorais de forma mais efetiva, visto ser identificado nos debates uma maior conscientização sobre o sistema eleitoral e o processo de votação. Demonstram conhecimento das ferramentas tecnológicas, sua aplicabilidade e benefícios, evocadas pelas palavras em vermelho no gráfico, que também mostram preocupação com as relações políticas em seus municípios e com eleitores que não estão inseridos no contexto digital.

Pelas evocações nas falas e nos debates, infere-se que os participantes na faixa etária de 46 a 55 anos possuem maior dificuldade na utilização das ferramentas digitais, mas não pode ser considerado que estão totalmente excluídos de uma cultura digital voltada para as tecnologias na Justiça Eleitoral. Embora não tenham nascido na era digital, eles possuem experiência de vida e percepções quanto às situações políticas cotidianas em seus municípios; entendem os benefícios das tecnologias e buscam se adaptar a essa nova realidade, mostrando interesse em conhecer melhor e utilizar as ferramentas.

Busca-se no tópico a seguir analisar os relatos dos participantes a partir do grau de escolaridade, divididos em dois grupos: Ensino Superior (esc_s) e Ensino Médio e inferior (esc_mi).

Quando se trata das percepções dos eleitores em relação às ferramentas tecnológicas, levando-se em conta o grau de escolaridade, percebe-se tendências argumentativas diferentes, mas com proximidades de posicionamentos. Importa destacar também que a grande maioria dos respondentes possui ensino superior, que corresponde a 74,47% do total de participantes; o que pode ser verificado no gráfico, que mostra maior riqueza de palavras e participação mais efetiva desse grupo, em contraste com os participantes com ensino médio e inferior.

Figura 6 - Gráfico de “esc” – Codificação da escolaridade dos entrevistados.



Fonte: Reproduzido da Dissertação (ELEUTÉRIO), 2022, p. 145)

Fonte: Reproduzido da Dissertação (ELEUTÉRIO, 2022, p. 145).

Os respondentes que possuem ensino superior apresentam uma cultura digital voltada para as tecnologias na Justiça Eleitoral de forma mais efetiva; demonstram conhecimento sobre as ferramentas digitais, identificam problemas pontuais com as ferramentas no âmbito eleitoral; percebem as dificuldades de um determinado grupo de pessoas e são conscientes quanto à necessidade de efetivar ações para mudar essa realidade; e principalmente destacam o uso positivo dos recursos tecnológicos e os seus benefícios para o processo eleitoral e para inclusão na sociedade democrática.

Nas falas dos participantes do ensino médio e inferior são evocados posicionamentos semelhantes, principalmente quanto à utilidade e importância das tecnologias, mas são colocadas as dificuldades com as ferramentas e a dependência de ajuda de outras pessoas para o repasse de informações e para o acesso e utilização.

Como recurso complementar, buscou-se fazer um estudo das categorias de análise como meio para se perceber as possíveis evocações de ideários democráticos pelos participantes dos grupos de foco, tendo em vista a relevância da tecnologia no contexto de democracia. Nesse sentido, é interessante destacar que mesmo não tendo constado do roteiro de entrevistas nenhuma questão sobre tecnologia relacionada à democracia, nas falas dos participantes foram observados posicionamentos destacando a importância das ferramentas digitais para concretização de ideários democráticos e a contribuição da tecnologia para efetivação do direito de votar.

Essa perspectiva evidencia a relevância do conhecimento e da democratização do acesso, e nesse contexto, do letramento e da inclusão digital, para viabilizar o entendimento do cidadão acerca do exercício de sua cidadania democrática, referendando mudanças na sua cultura digital.

Merece destaque também as evocações nas falas dos participantes de influências externas nos direitos políticos dos cidadãos, como mecanismos de controle do voto, principalmente no contexto de um determinado grupo de pessoas, que não têm acesso às informações ou desconhecem a forma de utilização e aplicabilidade das ferramentas tecnológicas.

Esse cenário demanda a necessidade de concretizar ações que estabeleçam determinantes estruturais entre poder e direitos, para que essas minorias não sejam cerceadas no seu direito de votar e tenham possibilidades de participarem efetivamente do processo eleitoral, sendo incluídas no contexto de sociedade democrática e cidadã.

5. Considerações Finais

Destaca-se no mundo contemporâneo a influência das tecnologias nas sociedades democráticas, criando hábitos de vida e atuando em vários aspectos relevantes da vida social e na forma do Estado prestar serviços aos cidadãos, determinando novas formas de gestão que se adequem à realidade informacional e às novas configurações da sociedade.

Nesse contexto, ainda que as ferramentas digitais tenham se inserido como instrumentos de melhoria da qualidade dos serviços públicos e possibilidades de participação popular nas decisões governamentais, elas têm se mostrado capazes de ser fator de desagregação dos ideários democráticos, quando não são dadas possibilidades a todos os cidadãos de participarem igualmente do processo informacional, impondo à democracia digital novos parâmetros para lidar com as complexidades surgidas da relação entre as tecnologias e as práticas democráticas,

Assim, este trabalho buscou contextualizar o papel das tecnologias no fortalecimento das práticas e estruturas democráticas, e sob esse olhar, investigar as novas tecnologias colocadas à disposição pela Justiça Eleitoral, escolhendo os eleitores da Jurisdição Eleitoral de Teófilo Otoni, em Minas Gerais, como sujeitos da pesquisa, utilizando de entrevistas semiestruturadas em grupos focais virtuais para a coleta de dados, abordando com singularidade o uso das ferramentas digitais eleitorais e as possibilidades de mudança na cultura digital desses eleitores.

O processo de coleta dos dados sofreu limitações com a situação de pandemia, determinado a necessidade de trabalhar com grupos de foco virtuais, com coleta de dados em reuniões por videoconferência. Todavia, tais limitações não influenciaram nos resultados da pesquisa, pois foi possível trabalhar com os 8 grupos de foco inicialmente propostos e entrevistar 47 participantes, possibilitando a coleta de informações suficientes para o estudo, utilizado o software IRaMuTeQ e valendo-se das ferramentas de Classificação Hierárquica Descendente e Análise Fatorial de Correspondência; o que permitiu maior objetividade no delineamento das categorias de análise, dando origem a dados satisfatórios para consolidação dos resultados.

A pesquisa teve como objetivo principal analisar a influência das tecnologias eleitorais na cultura digital, a partir da percepção dos eleitores das pequenas jurisdições eleitorais. Apoiando-se nos debates dos grupos de foco e nas evocações das falas dos entrevistados, foi possível identificar 2 grupos de eleitores: aqueles que têm acesso e utilizam as tecnologias da Justiça Eleitoral nas suas demandas, possuindo conhecimento de sua aplicabilidade e necessidade para a otimização da prestação dos serviços, fazendo parte, portanto, do grupo que apresenta uma cultura digital; e aqueles que não têm as tecnologias da Justiça Eleitoral dentre as possibilidades para resolução de suas demandas e necessidades, não sendo considerados dentro da perspectiva de cultura digital.

Dessa forma, é possível concluir que é percebida uma cultura digital no âmbito das pequenas jurisdições eleitorais referendada pela tecnologia eleitoral, mas circunscrita a uma parcela de eleitores que têm acesso às ferramentas digitais, com conhecimento de sua utilidade e aplicabilidade. Nesse sentido, um grupo específico está à margem desse processo informacional em função de diferenças geracionais, comportamentais e culturais, visto que as ferramentas digitais colocadas à disposição pela Justiça Eleitoral não fazem parte de seu cotidiano e de suas vivências.

Todas essas circunstâncias levam ao entendimento que o acesso digital depende de ferramentas adequadas e capacitação, e apesar de as ferramentas digitais eleitorais estarem à disposição e haver divulgação sobre essa tecnologia, ela não chega a um grupo específico de eleitores, que não possui os dispositivos necessários e nem o conhecimento suficiente para utilizá-la, demandando dos formuladores de políticas públicas e da Justiça Eleitoral ações assertivas de letramento e inclusão digital, com estratégias de gestão que garantam meios de acesso e utilização correta das tecnologias, com campanhas de divulgação que cheguem a todos os eleitores, em todos os cantos e em todas as realidades do Brasil, promovendo uma atuação efetiva na cidadania democrática e mudanças na cultura digital desses cidadãos

Tendo em vista o ineditismo da pesquisa, com alguns estudos correlatos, mas não similares, o que gerou dificuldades em encontrar trabalhos acadêmicos para utilizar como parâmetros, cabe destacar o merecimento de estudos com maiores aprofundamentos teóricos e metodológicos, que tragam olhares diversos para o

fenômeno e novos objetos de análise que possam surgir a partir dos resultados. Ainda assim, espera-se que a busca pelo conhecimento tenha dado mais um passo à frente aqui, pautado no contexto de pesquisa científica, promovendo novos entendimentos e ideias para outros estudos, pois, no dizer de Sampieri, Collado e Lucio (2013, 20) “é assim que as ciências e a tecnologia avançam”.

Assim, sugere-se para estudos futuros pesquisas com coletas de dados com grupos focais em reuniões presenciais, onde, entende-se, por não haver as limitações impostas pelo uso da Internet, haverá um número maior de sujeitos aptos a participar e a presença efetiva nos grupos de foco. Outra sugestão é a utilização de uma abordagem mais ampla, com estudos comparativos entre as diversas zonas eleitorais de Minas Gerais e até de outros Estados, para uma melhor compreensão do contexto eleitoral no País, utilizando-se de uma pequena escala de gradação para auxiliar na identificação de elementos que mais contribuem para a efetivação da cultura digital dos eleitores.

Referências

- AMARAL, Vinícius R. A. (2012). Os caminhos da cultura digital: a emergência de novas práticas e enunciados políticos. 2012. 108 f. Dissertação (Mestrado) - Mestrado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- BALBE, Ronald da S. (2010). Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. *Revista do Serviço Público*, v. 61, n. 2, p. 189-209.
- BARBOSA, Juliana S. et al. (2021) A proteção de dados e segurança da informação na pandemia COVID-19: contexto nacional. *Research, Society and Development*, v. 10, n. 2, p.1-11.
- BARDIN, Laurence. (2009). *Análise de conteúdo*. 5. ed. Lisboa: Edições 70.
- BRASIL. (2018). Lei nº13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 8 ago. 2021.
- BRASIL. Ministério da Educação. (2020) Sobre a Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/servico-de-informacao-aocidadao/sobre-a-lei-de-aceso-a-informacao>. Acesso em: 29 ago. 2021.
- CAMARGO, Brígido V. et al. (2013). IRAMUTEQ: um software gratuito para análise de dados textuais. *Temas em Psicologia, Associação Brasileira de Psicologia*, v. 21, n. 2, p. 513-518.

- CARVALHO, Thiago S. et al. (2020). Utilização do software IRaMuTeQ na análise de contribuições da sociedade em processo regulatório conduzido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Vigilância Sanitária em Debate*, v. 8, n. 1, p. 10.
- CASTANHO, Maria A. F. da S. (2014). O processo eleitoral na era da Internet: as novas tecnologias e o exercício da cidadania. 2014. 337 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- CASTELLS, Manuel. (1999a) *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra.
- CASTELLS, Manuel. (1999b). *O Poder da Identidade*. São Paulo: Paz e Terra.
- CASTELLS, Manuel. (2003). *A Galáxia Internet: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade*. [S.I.]: Zahar.
- CRISTÓVAM, José S. da S. et al. (2020). Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. *Sequência*, n.84, p. 209-242.
- DIAS, Thiago F. et al. (2019). *Inovação e tecnologias da comunicação e informação na administração pública*. Brasília: Enap.
- DINIZ, Eduardo H. et al. (2009). O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, v. 43, p. 23-48.
- ELEUTÉRIO, Kênia I. P. et al. (2021). O meme político: Uma análise na perspectiva tecnológica e democrática. *Research, Society and Development*, v. 10, n. 9, p. e19010917960.
- ELEUTÉRIO, Kênia I. P. (2022). Dissertação. *Tecnologia e Democracia: novas tecnologias a serviço da Justiça Eleitoral e a cultura digital dos eleitores*. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública. Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM).
- FERREIRA, Dilson et al. (2018). A Tecnologia da informação no processo de tomada de decisão na gestão. *Cairu em Revista*, v. 7, n. 10, p. 61-75.
- GOMES, Wilson. (2018). *A democracia no mundo digital: história, problemas e temas*. [S.I.]: Edições Sesc.
- HABERMAS, Jürgen. (1988). *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid: Taurus.
- HABERMAS, Jürgen. (1989). *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HABERMAS, Jürgen. (2002). *Agir Comunicativo e Razão Destranscendentalizada*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- LÉVY, Pierre. (1999). *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34.
- LÉVY, Pierre. (2002). *Ciberdemocracia*. Lisboa: Instituto Piaget.
- MAGRANI, Eduardo. (2014). *Democracia conectada: a Internet como ferramenta de engajamento político-democrático*. Curitiba: Juruá.

- MALAVOLTA, Angélica E. et al. (2019). A crise da representação política e um olhar à ciberdemocracia: mito ou realidade? In: Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede, 5. Anais. Santa Maria: UFSM - Universidade Federal de Santa Maria. p. 1-17.
- PIMENTA, Márcia T. R. (2014). A política de inserção do Brasil na “Sociedade da Informação”: uma avaliação política do Programa Sociedade da Informação (SOCINFO). 2014. 224f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís.
- PINHO, José A. G. et al. (2012). Limites e possibilidades da política e da democracia na Internet: um olhar a partir da realidade brasileira. In: PINHO, José A. G. (org.). Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas. Salvador: EDUFBA, p. 139-166.
- PINHO, José A. G. et al. (2019). Democracia digital na área de administração: um levantamento da construção do campo no Brasil. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 24, n. 78.
- POLIDO, Fabrício B. P.; ANJOS, Lucas C. (2016). Marco civil e governança da Internet: diálogos entre o doméstico e o global. Belo Horizonte: Instituto de Referência em Internet e Sociedade.
- SAMPIERI, Roberto et al. (2013). Metodologia de pesquisa. [S.I.]: Pensa.
- SANTAELLA, Lúcia. (2003). Da cultura das mídias à cibercultura: o advento do pós-humano. Revista Famecos, v.1, n.22, p. 23-32.
- SILVA, Sivaldo P. et al. (2016). Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática. Rio de Janeiro: Folio Digital - Letra e Imagem.
- SOUZA, Maria do S. et al. (2020). Cultura digital: tecnologias, escola e novas práticas educativas. Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação PPGE, n. 22, p. 1-19.
- TRAD, Leny A. B. (2009). Grupos focais: conceitos, procedimentos e reflexões baseadas em experiências com o uso da técnica em pesquisas de saúde. Physis: Revista de Saúde Coletiva, v. 19, p. 777-796.
- TSE - Tribunal Superior Eleitoral (2021). Justiça Eleitoral completa 89 anos nesta quarta (24): uma história de lutas e conquistas. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Fevereiro/justica-eleitoral-completa89anos-nesta-quarta-24-uma-historia-de-lutas-e-conquistas>. Acesso em: 07 out. 2021.
- VAZ, José C. (2016). O Acesso à Tecnologia como objeto de Política Pública: direitos, democracia, desenvolvimento e soberania nacional. In: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (ed.). Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: Tic domicílios 2015. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil. p. 55-63.

Um novo sistema eleitoral proporcional com base na democracia partidária pós materialista e no pluralismo político

Ana Paula Viana Barmann

Resumo

O trabalho¹ pretende demonstrar que o sistema eleitoral é um mecanismo fundamental para que exista uma representatividade proporcional plural. Para tanto, os partidos políticos são peças fundamentais, tendo em vista que os mandatos pertencem aos partidos, e nesse sentido que a democracia de partidos deve ser vista como a ideal, desde que os partidos observem os valores pós materialistas em sua base de formação de filiados, e à partir disso, construam listas plurais de votação no exercício do direito político fundamental ao sufrágio, tanto do candidato como da sociedade.

Palavras-chaves: Democracia Partidária, Sistema Eleitoral, Pluralismo Político.

Abstract

The work aims to demonstrate that the electoral system is a fundamental mechanism for plural proportional representation to exist. To this end, political parties are fundamental pieces, considering that the mandates belong to the parties, and in this sense that party democracy must be seen as ideal, as long as the parties observe the post-materialist values in their base of formation of affiliates, and from this, build plural voting lists in the exercise of the fundamental political right to suffrage, both for the candidate and for society.

Keywords: Party Democracy, Electoral System, Political Pluralism.

Sobre os autores

Doutoranda e Mestre em Democracia e Direitos Fundamentais - (Eleitoral) pelo UNIBRASIL, Advogada formada pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná em 2000, membro da comissão de direito eleitoral da OAB/PR, membro da ABRADep - Associação da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político, professora de Pós Graduação de Direito Eleitoral, advogada eleitoralista, palestrante em diversos eventos de direito eleitoral.

1. Esse artigo é fruto da tese de doutorado da autora.

Introdução

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a proporcionalidade da representatividade nos parlamentos a partir do sistema eleitoral brasileiro. Os dados apresentados pelo TSE em pesquisas realizadas demonstram uma baixa representatividade e participação das mulheres nos parlamentos, por exemplo.

O Brasil está na 154^a posição no ranking mundial que avalia a participação das mulheres na política, dentre 174 países avaliados, segundo o TSE. Isso significa que ainda temos um grande percurso no que diz respeito às políticas afirmativas de inclusão da participação feminina na política brasileira.

A pesquisa realizada pela ONU Mulheres em 2017, em parceria com a União Interparlamentar (UIP), demonstra que “entre 33 países latino-americanos e caribenhos, o Brasil ficou com a 32^a posição quanto à presença de mulheres nos parlamentos nacionais, estando à frente somente de Belize (3,1%)” (TSE). Em relação à América Latina e ao Caribe, a média do número de mulheres parlamentares nas câmaras de deputados ou câmaras únicas ficou em 28,8% (TSE).

Em uma análise realizada pelo Tribunal Superior Eleitoral em março de 2019, foi constatado que, de acordo com os dados do Cadastro Eleitoral, são mais de 77 milhões de eleitoras em todo o Brasil, o que representa 52,5% do total de 147,5 milhões de eleitores. Desse número, apenas 9.204 mulheres concorreram a um cargo eletivo nas Eleições Gerais de 2018, das quais 290 foram eleitas, ocasionando um aumento de 52,6% em relação a 2014 (TSE).

O Tribunal Superior Eleitoral aponta ainda que “para a Câmara dos Deputados, em 2018, foram eleitas 77 parlamentares, um aumento de 51% em relação ao último pleito, quando foram escolhidas 51 mulheres para a casa” (TSE). Porém, “nas assembleias legislativas, foram eleitas 161 representantes, um crescimento de 41,2% em relação a 2014, quando foram escolhidas 114 mulheres para o cargo de deputada estadual” (TSE).

Importante destacar ainda que “na Câmara dos Deputados, a bancada paulista foi a que mais elegeu mulheres: 11, pouco mais que o dobro das candidatas escolhidas por São Paulo em 2014. Logo em seguida, vem o Rio de Janeiro, com 10 deputadas federais eleitas” (TSE).

No tocante ao Estado do Paraná e ao Distrito Federal, tem-se que estes “elegeram cinco mulheres para a Câmara cada, seguidos por Minas Gerais, Piauí, Acre e Santa Catarina, que tiveram quatro candidatas eleitas cada. Os estados do Amazonas, Maranhão e Sergipe não elegeram deputadas federais” (TSE), e “no Senado Federal, sete mulheres foram eleitas – mesmo número de 2010 – e, agora, representam 13% dos parlamentares da casa” (TSE). Os dados demonstram um avanço significativo rumo à paridade de gênero; no entanto, guardadas as devidas proporções, ainda há muito para avançar. A pesquisa também aponta que “em 2014, foram escolhidas 190 mulheres para assumir os cargos em disputa, o que equivalia a 11,10% do total de 1.711 candidatos eleitos” (TSE). Ademais, “já no último pleito, as 290 eleitas correspondiam a 16,20% do universo de 1.790 escolhidos, um crescimento de 5,10% com relação à eleição anterior” (TSE).

A baixa representatividade das mulheres é apenas ilustrativa desse grupo específico; no entanto, essa prática não se aplica apenas às mulheres, mas sim aos demais grupos, como os homossexuais, transexuais, homens pretos, pessoas com deficiência e mulheres pretas. Dessa forma, o pluralismo político, como um dos principais pilares constitucionais, não vem sendo observado na democracia representativa, tendo em vista que não estão devidamente representados os grupos minorizados e inviabilizados pela sociedade.

Na pesquisa realizada, o sistema eleitoral é apresentado como um mecanismo real e viável para proporcionar a inserção desses grupos no poder político, partindo do pressuposto de que o sistema proporcional aplicado no Brasil é proporcional de partidos políticos.

O sistema eleitoral proporcional brasileiro aplicado nas eleições proporcionais, adotado pelo Código Eleitoral, tem sido muito debatido nos últimos anos, a partir das várias propostas legislativas para alterações significativas do nosso sistema proporcional em lista aberta e aplicação do método D'Hondt, pois esse é o método de proporcionalidade de transformação de votos em mandatos. O problema central a ser debatido é a ausência de proporcionalidade nos sistemas de representatividade dos parlamentos e, como consequência, a ausência de pluralismo político na democracia representativa. No entanto, existem vários problemas secundários apresentados na pesquisa, como a personalização dos mandatos, a falta de rigurosidade da fidelidade partidária e a ausência de democracia intrapartidária.

Nesse sentido, existem objetivos específicos na pesquisa, os quais pretendem apresentar uma nova visão sobre a democracia representativa. Isso visa estabelecer uma representatividade pós-materialista pautada no direito à diferença do cidadão. A partir disso, busca-se uma nova governança dos partidos políticos, tendo em vista que estes devem ter condições de congregar as ideias de todos os grupos sociais. Isso permitirá que tais ideias sejam expressas nos parlamentos através dos parlamentares eleitos, implementando, dessa forma, o estado de partidos.

I. A DEMOCRACIA DE PARTIDOS

Os partidos políticos desempenham um papel fundamental para o exercício da democracia no Brasil, pois é a partir deles que as candidaturas se tornam possíveis. Nesse sentido, é demonstrada a necessidade de os partidos exercerem seus papéis de forma substantiva, não apenas procedimental.

No Brasil, os partidos perderam seu protagonismo na intermediação dos interesses da sociedade perante o Estado, enfraquecendo suas ideologias. Cada vez mais, há uma relativização do pertencimento dos mandatos aos partidos.

Assim, é importante encontrar o papel dos partidos no Estado, para que não sejam apenas um artifício mecânico procedimental para os candidatos no momento do registro de candidaturas, mas sim para que exerçam de fato sua função substancial perante o Estado. Isso inclui serem intermediadores entre Estado e Sociedade e defensores da democracia e representatividade da sociedade no Poder.

Conforme afirma Orides Mezzaroba, “a constitucionalização dos partidos políticos no Brasil, sem dúvida, foi uma aquisição tardia, porém significativa. Resta ainda seu reconhecimento formal como instância política vital para a Democracia brasileira”. Continua o autor, dizendo que no Brasil, os partidos políticos não são reconhecidos como “cooperadores no processo de formação da vontade do Estado”. Na realidade, houve um silêncio em relação à “definição institucional do papel a ser desempenhado pelos partidos políticos no contexto da Democracia Representativa brasileira”. Assim, não há previsão explícita sobre a “função política das organizações partidárias no interior do sistema jurídico-político do país” (MEZZAROBA, 2006).

Sobre essa omissão constitucional a respeito dos partidos, Giovanni Sartori afirma que “nenhum país no mundo atual é tão avesso aos

partidos como o Brasil, na teoria e na prática”. O autor afirma que chega-se a essa conclusão porque os políticos consideram os partidos como sendo de aluguel, e por isso “mudam de partido frequentemente, votam contra a linha partidária e rejeitam qualquer disciplina partidária”. Essas atitudes são tomadas sob a justificativa de representação do eleitorado e, em função dessa representação, não pode haver qualquer tipo de condicionamento ou interferência, além, é lógico, da própria vontade do representante. Assim, os partidos brasileiros são “entidades voláteis”. (SARTORI, 1996, p. 112)

Embora voláteis, os partidos são fundamentais, pois conforme determina o art. 14, § 3º, V da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, “a condição obrigatória para a elegibilidade de candidatos é a filiação partidária”. Assim, no Brasil não existem as candidaturas avulsas, pois somente os partidos podem instrumentalizar as candidaturas no Legislativo e Executivo. No entanto, levam “o demérito de omitir-se no objetivo estabelecimento da função política a ser desempenhada pelos partidos no interior do sistema jurídico-político do país” (MEZZARROBA, 2006).

Assim entende o Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal em sua declaração de voto no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Mandado Liminar) de nº 1.096-4 quando afirma que “o partido político tem por objetivo, além de monopolizar candidaturas a cargos eletivos, atuar como meio de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional”.

Os partidos políticos, prossegue o Ministro, devem atuar “como corpos intermediários, posicionando-se, nessa particular condição, entre a Sociedade civil e a Sociedade política. Os Partidos não são órgãos do Estado e nem se acham incorporados ao aparelho estatal”, constituindo-se, no entanto, como entidades revestidas de caráter institucional, absolutamente indispensável à dinâmica do processo governamental, na medida em que, consoante registra a experiência constitucional comparada, concorrem para a formação da vontade política do povo.

Por fim, conclui o Ministro Celso de Mello: a essencialidade dos Partidos Políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de do poder estatal, na

exata medida em que o Povo – fonte de que emana a Soberania nacional – tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado. (LEX, 1996, p. 61)

É nesse contexto que será apresentada a ideia de Democracia de Partidos ou Estado de Partidos, da teoria de Kelsen, elaborada em sua obra *Esencia y valor de la Democracia*. Nesse sentido, ele apresenta uma nova forma de representação contemporânea.

A Constituição Federal adotou “o Estado partidário ao elencar-se entre os princípios fundamentais o pluralismo político, representado pelos partidos políticos e suas respectivas ideologias, uma vez que o homem moderno é representado por eles no processo de decisão política” (BONAVIDES, 2001, p. 150).

Além de Kelsen, outros autores também são adeptos a esse modelo, como Garcia Pelayo, Gustav Radbruch, Hermann Heller, Thomma e Habermas. No entanto, quem de fato arremata e constrói mais efetivamente a teoria da democracia dos partidos é Leibholz. A ideia de estado de partidos surge como uma alternativa à representação liberal, a qual desencadeou uma crise de representatividade, apresentando um novo sistema de funcionamento do Estado, a partir de uma articulação diferente entre o sistema político e o Estado, capaz de realizar uma representação do sujeito coletivo (PELAYO, 1986, p. 73).

Neste modelo, os partidos assumem papel fundamental não somente na mediação dos “interesses dos órgãos representativos e dos representados”, mas também atuam como fator decisivo na “mediação entre os cidadãos e seus representantes”. Os mandatários estão submetidos ao mandato partidário, ou seja, “à vontade única e exclusiva do partido, pois considera-se que a vontade do indivíduo é inerente à vontade da organização partidária”. Desta forma, o representante perde o seu caráter de exclusividade na atividade de representação “e, consequentemente, as eleições adquirem um caráter plebiscitário”, já que o eleitor passa a outorgar a sua confiança e a sua capacidade de decisão ao partido como organização, e não aos candidatos apresentados por ele (MEZZAROBÀ, 2006).

Assim, a vontade geral estatal passaria a ser decidida no âmbito interno do partido político, sendo que o legislativo passaria a ser o local para externar a decisão, ficando em segundo plano. Sendo assim, haveria um deslocamento do centro das decisões políticas do Parlamento para o interior dos partidos. Diante disso, as políticas públicas e decisões passam a ser aquelas tomadas no interior dos partidos políticos,

enquanto sujeito coletivo, pautadas na vontade de sua base de apoio (MEZZARROBA, 2023).

O partido político assume esse papel de sujeito coletivo, sendo que para Gramsci esse sujeito coletivo deve ter a capacidade de expressar uma vontade, o qual tem como objetivo realizar uma reforma intelectual e moral para realização de um projeto societário, superando apenas “relações sociais capitalistas”. De acordo com Gramsci, esse sujeito é o partido político, que não se reduz ao parlamento, “mas que deve realizar uma mediação político-universal, que os sindicatos e organizações sociais não conseguem alcançar” (GRAMSCI, 1999).

García afirma que “os partidos desempenham nas democracias de massas de nossos dias um papel de protagonistas insubstituíveis da vida política”, cabendo-lhes o papel de assumir a função de protagonistas do moderno Príncipe gramsciano, não como a personificação individual de herói, mas como sujeito coletivo. Ou seja, a partir dessa perspectiva, os sujeitos políticos devem ser concebidos não mais como indivíduos singulares, mas, fundamentalmente, como grupos politicamente organizados (VACCA, 1996, p. 37).

Assim, para Chueca Rodriguez, a democracia representativa não pode ser encerrada em uma simples relação de representante e representado e sim haver uma correspondência de representatividade, a qual deve ser articulada pelos partidos políticos. A eleição deve ser a manifestação nesse sujeito coletivo que é o partido, o qual deve apresentar um programa partidário com o qual o eleitor se identifique, no entanto, esse programa deve ser construído ou alterado através de um processo político intrapartidário amplo e democrático, que permita a participação de todos os seus autores (RODRIGUEZ, 2001).

Nesse sentido, o partido político, no estado de partidos, deve ser visto como um sujeito coletivo, que tem a capacidade de congregiar as vontades individuais existentes internamente nos partidos, e somente a partir da acomodação do dissenso interno, o partido assume uma posição única, decidida por todos os integrantes e filiados partidários, para que então possam externar essa decisão através de seus mandatários, sendo que estes jamais poderão contrariar tais decisões, agindo sempre em nome do sujeito coletivo – o partido político.

Para Hans Kelsen, os partidos políticos são órgãos necessários para que o indivíduo possa exercer alguma influência sobre a vontade estatal. Por óbvio que individualmente não haveria essa possibilidade, sendo que, uma vez esse indivíduo associado em organizações

políticas e representativas, poderá fazer valer a sua influência sobre a vontade estatal. Essas organizações são os partidos políticos, os quais aglutinam as vontades individuais e interpõem na esfera do Estado (KELSEN, 1993).

Ainda, no entendimento de Kelsen, os partidos políticos são pressupostos da democracia, ou seja, não existe democracia sem os partidos políticos, e ainda complementa que somente com a “articulação dos indivíduos em torno dos partidos políticos poderá surgir a possibilidade de grupos diversos poderem negociar entre si e ao mesmo tempo estabelecer parâmetros para que a vontade coletiva, executada pelo Estado, possa ser equitativa”.

Assim, Kelsen afirma que as demais organizações não poderiam substituir os partidos políticos na formação da vontade estatal, tendo em vista que grupos como as organizações profissionais, por exemplo, estariam agindo em defesa de determinados interesses, enquanto os partidos atuam na defesa de uma vontade geral, embora conciliem os interesses de grupos opostos (KELSEN, 1993).

Já para Kelsen, “a vontade comum de uma sociedade só pode ser aquela que resulta das vontades dos partidos”. No entanto, para isso, é necessário que todas as concepções políticas estejam representadas no parlamento e que essas vontades sejam representadas pela intermediação das organizações partidárias (KELSEN, 1993).

Ainda, afirma Kelsen que nesse Estado de Partidos a vontade de muitos partidos é muito mais representativa do que a vontade de um ou poucos partidos, pois essa vontade geral é resultado das contraposições das vontades partidárias, os quais representam as ideias divergentes de diferentes grupos sociais (KELSEN, 1993).

O estado de partidos na concepção de Gustav Radbruch segue no mesmo sentido de Hans Kelsen, o qual entende que as vontades não podem ser individuais e sim de grupos sociais representados pelos partidos políticos. Assim, o partido tem a missão de coletar, consensuar e expressar a vontade de seus membros, através de uma única vontade, a do partido político (RADBRUCH, 1937).

Leibholz é um dos principais construtores da teoria dos partidos que trata da democracia de partidos, a partir de 1929, sistematizando esse modelo de representação, por entender que o modelo de representação liberal está falido, por ser uma representação plural.

Além disso, Leibholz concebeu um ideal necessário para verificação acerca da possibilidade da existência de um Estado de Partidos em

determinado sistema político. Seriam: a formação política da vontade; o financiamento público; o mandato comissionado/partidário; a fidelidade e disciplina partidárias; as eleições plebiscitárias e a democracia interna partidária (LEIBHOLZ, 1986).

Assim, o autor estabelece critérios de estruturação para a implementação desse modelo de representação, com relação à formação da vontade política. O primeiro deles é o reconhecimento constitucional e tratamento infraconstitucional. O segundo critério é o reconhecimento da importância dos partidos para o “sistema político democrático”. O autor ainda afirma que os partidos são instrumentos do “processo de formação da vontade constitucional”, sendo a única organização capaz de articular a vontade política de milhares de eleitores em uma ação política (LEIBHOLZ, 1986).

O autor continua dizendo que são os partidos políticos que impedem que os cidadãos sejam completamente desconsiderados politicamente e assim proporcionam a melhor construção e racional da democracia direta. Ainda, nesse sentido, é possível dizer que a formação da vontade efetiva da população em geral não se dá completamente no modelo liberal de representação política (LEIBHOLZ, 1986).

Habermas adota a mesma linha de raciocínio em sua obra “Mudança Estrutural da esfera pública”. Segundo o autor, “as partes contratuais politicamente ativas seriam sempre os partidos em seu papel de governo e oposição, sendo que a vontade dos partidos é idêntica à dos cidadãos ativos, de tal modo que, em cada caso, o partido da maioria representaria a opinião pública” (HABERMAS, 2014).

Assim, para Habermas, a ideia de Estados de Partidos reforça a vontade global do povo e ainda, a vontade não pública somente será considerada quando se tornar uma opinião pública através da identidade entre um “conjunto de indivíduos aglutinado em torno de um partido político” (HABERMAS, 2014).

O mandato partidário ou comissionado no estado de partidos existe em torno dos partidos políticos. As decisões nesse modelo de representação se deslocam para o interior dos partidos, sendo que as discussões se iniciam no interior da sociedade, deslocam-se para o interior dos partidos, os quais organizam, sistematizam e deliberam suas propostas e somente após essas deliberações, os debates existem nos parlamentos (MEZZARROBA, 2006).

Assim, destaca-se que no modelo de representação política liberal, o mandato representa a todos indistintamente o interesse de todos os

eleitores. Já no mandato partidário não, o representante perde essa representatividade e passa a ser um “órgão de representação vinculado às determinações partidárias” (LEIBHOLZ, 1986).

Segundo Leibholz, não se confunde o mandato partidário com o mandato imperativo, pois nesse mandato os representados tinham o poder de revogação dos mandatos e os representantes deveriam obedecer fielmente à vontade geral (LEIBHOLZ, 1986).

No estado de partidos, existe um vínculo direto e subordinação aos partidos políticos, sendo que a revogação do mandato fica a critério do partido, conforme as diretrizes partidárias, e nesse sentido, a fidelidade partidária é pressuposto e pré-requisito para a existência do Estado de Partidos, além da existência de democracia intrapartidária, tendo em vista que as decisões internas dos partidos deverão ser tomadas por todos os seus filiados.

Obviamente, para a construção do Estado de Partidos ou Democracia Partidária, com a mudança de visão e ação a respeito do modelo de representatividade, devem ser estabelecidas algumas premissas, tais como a existência da democracia intrapartidária, fidelidade partidária, despersonalização de mandatos, entre outras. Neste trabalho, esses problemas secundários para a formação do Estado de Partidos não serão tratados de forma específica, tendo em vista que são temas já amplamente abordados por outros doutrinadores e não haveria possibilidade de articular todos esses temas neste momento.

No entanto, deve ser destacado quais valores esses partidos devem incorporar nesse novo modelo de representatividade, o que será estudado no próximo tópico.

2. VALORES PÓS MATERIALISTAS NA DEMOCRACIA DE PARTIDOS

Para alcançar o pluralismo político, entendido como o direito à diferença pautado no respeito à liberdade, igualdade e senso de fraternidade, insculpido na dignidade da pessoa humana, faz-se necessária a mudança da compreensão da democracia representativa, para que essa representatividade possa expressar as vontades e ideias de todos que compõem a nossa sociedade.

Diante dessa necessidade, o sistema eleitoral deve ser capaz de ofertar ao eleitor, em respeito ao direito fundamental ao sufrágio, uma lista plural de candidatos, respeitando a proporcionalidade, ainda que não

seja possível uma proporcionalidade fiel, mas que no mínimo haja pluralidade nas opções ofertadas ao eleitor para que assim a representatividade possa cumprir o exercício do pluralismo.

Nesse sentido, os partidos políticos deverão compor em suas bases de filiados pessoas engajadas e representantes de um novo modelo de representatividade como de valores estruturais diferentes dos que se apresentam hoje, focados em valores pós-materialistas.

Para alcançar a compreensão desses valores e novos modelos, será estudado como marco teórico Ronald Inglehart, o qual escreveu a obra “The Silent Revolution”, introduzindo os conceitos pós-materialistas na década de 70 (INGLEHART, 1977).

O conceito de pós-materialismo está pautado em valores. Segundo uma pesquisa realizada pela World Values Survey, iniciada no início da década de 80, mais de 100 países foram pesquisados, não de forma eurocêntrica, com mais de 400 mil entrevistas, para perceber quais são os valores e crenças humanas em diversos países do mundo (BURNI, CARLET, FRAHIA, 2014).

Com base nesses dados, Inglehart e Welzel construíram o mapa mundial de valores, propondo duas grandes variáveis: valores tradicionais versus valores racionais e valores de sobrevivência versus valores de autoexpressão (BURNI, CARLET, FRAHIA, 2014).

Os valores tradicionais ressaltam a importância da religião, deferência à autoridade, nacionalismo e laços familiares. Os valores racionais seculares reduzem o valor da religião e aceitam atitudes como o divórcio, eutanásia e aborto (pós-materialistas). Os valores de sobrevivência estão relacionados à estabilidade econômica e segurança, enquanto os valores de autoexpressão (pós-materialistas) são relacionados ao meio ambiente, igualdade de gênero, tolerância à imigração e direito à diferença em geral (BURNI, CARLET, FRAHIA, 2014).

O mapa mundial de valores construído por Inglehart e Welzel revela que existem grandes faixas culturais no mundo, as quais influenciam esses valores. Em países de tradição islâmica (Paquistão, Jordânia e Marrocos), os valores são tradicionais e de sobrevivência. Em outra região, na Europa protestante - Suécia, Dinamarca e Noruega - os países são marcados por valores racionais seculares e de autoexpressão. Já os países confucionistas, como Japão, China, Hong Kong, Coreia do Sul e Taiwan, são marcados pelos valores de sobrevivência e racionais seculares (BURNI, CARLET, FRAHIA, 2014).

Os países da América Latina, pesquisados inicialmente na década de 90, também demonstraram uma homogeneidade cultural, revelando valores tradicionais e um meio-termo entre valores de sobrevivência e autoexpressão.

De maneira bastante otimista, Inglehart e Welzel escrevem que a vinda dos valores de “autoexpressão” tem transformado a sociedade moderna em “um processo de desenvolvimento humano, dando espaço para um novo tipo de sociedade humanística que promove a emancipação humana em muitas frentes” (INGLEHART, R.; WELZEL, 2005).

Em 2013, Inglehart e Carballo afirmam que os valores encontrados em países da América Latina são uma convergência de questões econômicas, históricas e religiosas de países católicos da Europa, em especial, Portugal, Espanha e Itália (INGLEHART, CARBALLO, 2008).

Segundo Borba e Ribeiro, muitos questionam essa aposta humanista, “mas o fato é que os envolvidos nas pesquisas sobre o tema têm acumulado robustas evidências empíricas que atestam a existência de importantes consequências políticas deste redirecionamento das prioridades individuais e das metas sociais” (BORBA, RIBEIRO, 2010).

Os autores afirmam que vários fatores subjetivos influenciam os sistemas políticos e, através da aplicação de uma série de indicadores que foram utilizados para a verificação da democracia em mais de cinquenta sociedades, incluindo o Brasil, existe a sustentação da tese de que “os valores no nível individual estão fortemente conectados às instituições democráticas” (INGLEHART, R.; WELZEL, 2005).

Identificar essa ligação, entretanto, é apenas parte do problema quando se trata de analisar o relacionamento entre cultura e instituições. Apesar de acreditarmos que a posição mais prudente e plausível sobre o tema seja considerar a existência de uma mútua determinação dos componentes culturais e institucionais nos processos de democratização, a polêmica acerca desse assunto continua (BORBA, RIBEIRO, 2010).

Inglehart e Welzel pretendem demonstrar que a autoexpressão e autodeterminação trazem um impacto significativo sobre as instituições, ao contrário do que se imagina, pois as instituições democráticas pouco afetam esses valores na sociedade. “A partir dos dados obtidos pelas duas últimas ondas de sondagens do projeto World Values Survey (WVS), esses autores tratam de sustentar que os valores pós-materialistas antecedem e, em grande medida, explicam o estabelecimento de democracias em nível mundial” (INGLEHART, WEZEL, 2005).

Sendo assim, seguindo nessa linha de raciocínio, pode-se afirmar que o desenvolvimento socioeconômico não remete diretamente a uma democracia, sendo necessária a existência de outras variáveis entre a questão econômica e democracia. Verifica-se então que “os valores pós-materialistas, principalmente a ênfase na autoexpressão, estabeleceriam essa conexão necessária” (BORBA, RIBEIRO, 2010).

No entanto, é importante observar que alguns aspectos da identidade entre uma democracia pautada em valores pós-materialistas de autoexpressão, levando em conta quais “orientações subjetivas compõem essa tendência à busca pela autonomia e independência. Com tal procedimento, podemos explorar a hipótese de que uma cultura política congruente com a forma democrática estaria relacionada à mudança pós-materialista” (BORBA, RIBEIRO, 2010).

No entendimento de Inglehart e Welzel, “o primeiro elemento desta mudança seria a emergência de atitudes mais participativas entre os públicos das sociedades que experimentaram períodos relativamente longos de crescimento econômico” (INGLEHART, WEZEL, 2005).

Assim, no seu estudo inicial, “The Silent Revolution”, Inglehart previa que, “juntamente com a ampliação do número de pós-materialistas, ocorreria uma redução das taxas de mobilização política tradicionais e o crescimento de atividades de contestação” (INGLEHART, 1977).

O primeiro motivo desse crescimento foi o aumento de pessoas com visão pós-materialista, as quais “teriam condições de se preocuparem com assuntos não relacionados com a sobrevivência física, como os de natureza política. Essa preocupação geraria o desejo de tomar parte dos assuntos públicos” (INGLEHART, 2001).

Além disso, “tal mudança valorativa estaria associada intimamente ao processo de mobilização cognitiva que produziria elevação significativa do que chama de ‘intervenção cidadã na política’” (INGLEHART, 2001).

Assim, “níveis elevados de educação formal e a mudança da natureza das atividades laborais, que teriam deixado de serem meramente repetitivas, teriam contribuído para a independência de pensamento e de ação” (INGLEHART, 2001). Com isso, “novas habilidades que potencializam a capacidade para a atuação política são desenvolvidas e acabam engendrando a formulação de demandas por participação através de novos canais que valorizam a autonomia da pessoa” (BORBA, RIBEIRO, 2023).

No entanto, o que se observa com relação às democracias ocidentais, é que o “desenvolvimento dos sistemas partidários é seguido por temas como a estabilidade e a mudança. A estabilidade é objeto de estudos ainda na década de 1950, tornando-se uma característica definidora dos sistemas partidários” (TORCAL, 1992).

Outra questão a ser observada com relação às atitudes e a mudança política se relaciona com o aumento da descrença política. Os cidadãos estão cada vez mais distanciados dos partidos políticos, estando cada vez mais apáticos e desacreditados com relação à utilidade da política. “Em certos casos, esses sentimentos se canalizam em uso das formas não convencionais de participação política” (INGLEHART, 2005).

Desse modo, “as instituições pouco afetam os valores, porém, na direção contrária, a autoexpressão pode produzir efeitos sobre as instituições democráticas” (INGLEHART, R.; WELZEL, 2005).

Esse é o entendimento de Moreno sobre o tema. “As orientações de valor podem mudar à medida que as sociedades mudam, e seu papel político reflete, de alguma maneira, como os líderes políticos enquadram a competição política e mobilizam apoio político em torno deles”.

É também relevante a este trabalho ressaltar que o desenvolvimento econômico, a transformação, o desenvolvimento institucional e as mudanças geracionais podem influenciar a hierarquia e a importância de valores da sociedade (MORENO, 2013).

No Brasil, uma pesquisa realizada demonstrou que os conceitos pós-materialistas cresceram drasticamente durante um curto prazo de tempo, durante a pandemia da COVID-19, o que demonstra que, não somente o público brasileiro, mas como o público da América Latina, foi direcionado pelas condições globalizadas, e que atualmente o tempo intergeracional, assim como, as condições financeiras não são mais condições preponderantes para a adoção dos valores pós-materialistas no Brasil (CASTRO, H. C. de O. de. CAPISTRANO, D.; CASTILLO, 2023).

No entanto, embora o Brasil tenha dados comprovando a inserção de valores pós-materialistas na sociedade, de autoexpressão e autodeterminação, focados no direito à diferença de vários grupos sociais, todas as distorções causadas, tanto do nosso sistema eleitoral, como na atuação dos partidos políticos, gera uma desproporcionalidade na representatividade nos parlamentos, com a quase completa ausência do pluralismo político, tão necessário e uma das bases da Constituição Federal, por ser apresentado como um dos fundamentos da República.

Com isso, verifica-se a necessidade de uma mudança em alguns dos nossos sistemas, para que seja possível atender a nossa sociedade sob o ponto de vista do pluralismo.

A nossa sociedade atual está composta por vários grupos, segmentos e indivíduos cidadãos que necessitam e clamam pelo respeito às diferenças, o que não está no mesmo contexto da equidade. A diferença observa o sujeito com as suas condições naturais ou impostas a ele, independentemente de quais sejam as circunstâncias e é justamente nessa diferença que devem ser observados os aspectos humanistas, solidários, progressistas e de representatividade.

O fato é que esses grupos marcados pelas diferenças, sejam elas quais forem, inclusive os grupos minorizados, ainda que sejam majorias, devem estar representados nos parlamentos para que possam expressar o seu modo de vida e imprimir a sua forma de ver o mundo.

Para que isso ocorra, há necessidade que a democracia representativa seja expressada pelos conceitos pós-materialistas, levando em consideração a preservação do direito à diferença dos cidadãos, para que essa parcela da população tenha condições de equidade e condições materiais de ascender ao poder político, para que dessa forma tenha condições de exprimir sua visão de mundo à sociedade.

Esses representantes eleitos sob essa perspectiva continuam a representar a sociedade como um todo, no entanto, terão condições de imprimir em seus votos, projetos e defesas a sua perspectiva de vida, de acordo com as suas vivências, experiências, as quais serão muito diversas daquelas vividas pelos representantes atuais eleitos, que em sua maioria são brancos, de classe média alta, com boa formação e homens.

Por essas razões, o sistema eleitoral, tendo em vista a democracia representativa pós-materialista, deve observar a proporcionalidade em seus métodos, levando em consideração os diversos grupos sociais existentes em país tão plural como o Brasil.

Isso não ocorre nos dias atuais porque o nosso sistema eleitoral prevê a proporcionalidade de partidos políticos aos cargos e esses partidos não conseguem mais exprimir o pluralismo da sociedade.

Para tanto, há necessidade da perspectiva de mudança não apenas do sistema eleitoral, o que impacta diretamente na democracia representativa, mas também da governança e atuação dos partidos políticos, para que esses tenham condições de gerenciar e conviver com os conceitos de uma democracia representativa pós-materialista, sendo esse o tema do próximo tópico.

Já para Eneida Desiree Salgado, o sistema proporcional evidencia, no Brasil, a afirmação de dois princípios estruturantes do direito eleitoral brasileiro: a autenticidade eleitoral, revelada na igualdade de oportunidades entre os candidatos e na fidedignidade da representação, e a necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas (SALGADO, 2012).

Desta forma, defende a referida doutrinadora que “o princípio proporcional é constitutivo do desenho democrático brasileiro”, uma vez que se conforma como garantia à participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, revelando-se como uma essencial derivação dos princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral brasileiro, não podendo assim, na sua visão, “ser afastado sequer pelo poder de reforma da Constituição” (SALGADO, 2012).

Ainda de acordo com Eneida Salgado, há, no direito brasileiro, a presença do princípio constitucional da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, como desdobramento dos princípios do pluralismo político e da igualdade eleitoral.

Nesta perspectiva, o sistema proporcional para a eleição de deputados e vereadores revela-se como verdadeiro corolário do referido princípio constitucional, ao buscar garantir a representatividade de integrantes das mais diversas correntes ideológicas e interesses existentes na sociedade política, de forma a que seja preservada a diversidade de opiniões necessária à construção de um modelo amplo de democracia (DESIREE, 2012).

Para a referida autora, portanto, há uma inconstitucionalidade inerente à perspectiva de adoção do chamado “voto distrital” no Brasil, uma vez que tal proposta, se posta em prática, violaria, na sua percepção, princípios constitucionais estruturantes, a exemplo do pluralismo político e, conseqüentemente, do princípio da necessária participação das minorias no debate público (SALGADO, 2012).

Assim, verifica-se que o sistema proporcional demonstra-se o mais adequado para o Brasil, em função da necessária proporcionalidade na representatividade e das condições da existência de muitos grupos minorizados. No entanto, o direito político fundamental ao sufrágio deve ser exercido em condições materiais de igualdade para que seja efetivado o pluralismo político na representatividade e para que essa seja plural.

Os partidos políticos, por sua vez, são os veículos para que essa proporcionalidade exista e devem integrar em seus quadros de filiados, de

dirigentes e discussões, os valores pós-materialistas, racionais seculares e de autoexpressão, introduzindo ao partido discussões compatíveis com os aspectos do direito à diferença, autodeterminação e, nesse sentido, incluem-se naturalmente os grupos minorizados.

Essa prática partidária não se confunde com suas ideologias, pois o partido pode ter opção ideológica de direita, conservadora, de esquerda, progressista ou centro-esquerda e centro-direita. Dessa forma, como o partido se posiciona em termos de teoria do Estado, favorecendo um aspecto liberal, neoliberal, social ou social-democrata, não pode ter o condão de excluir ou impedir a inserção de todos os atores sociais nesse partido, e nesse sentido que os valores pós-materialistas não podem ser ignorados.

É preciso deixar claro que a pretensão de inserir os valores pós-materialistas internamente aos partidos não tem a intenção de extirpar do cenário brasileiro os partidos conservadores tradicionais, pois seria antidemocrático não permitir que os partidos de direita existissem, nesse momento sem exercer qualquer juízo de valor, tendo em vista que uns podem achar as pautas de direita nefastas e outros podem achar excelentes.

A intenção é trazer luz à necessidade, de no mínimo, conjugar possíveis valores tradicionais de partidos conservadores, pautados na religião, família e segurança, com o pluralismo político, dando ênfase ao direito à diferença e à autoexpressão, os quais são valores pós-materialistas, para que, nesse sentido, exista pluralidade dentro dessa esfera política.

Assim, o que se pretende é que homens negros, mulheres negras, pessoas com deficiência, homossexuais e tantos outros grupos compo-nham esse partido conservador de direita que prega valores tradicionais materialistas. No entanto, em sua composição, em sua formação, os valores pós-materialistas foram observados, para que esses grupos minorizados que têm uma visão conservadora possam expressar suas ideias e representá-las no parlamento.

Assim, a igualdade material que sustenta uma sociedade verdadeiramente democrática não pode se contentar com a política de cotas sem fixar uma meta temporal para atingir paridade absoluta nos espaços públicos de poder, registrando a próxima onda a nortear o direito político das mulheres, por exemplo. Nessa direção, o registro de candidaturas de 30% de mulheres “deserve ao referente de igualdade substancial e acaba por delimitar o espaço das mulheres em percentual inferior a

um terço, numa espécie de gueto para mantê-las limitadas ao quanto estabelecido pelo poder patriarcal” (LOBO, 2010).

Da mesma forma ocorre com todos os demais grupos excluídos do poder. No entanto, é possível o aprimoramento do sistema eleitoral para que a democracia representativa pós-materialista seja alcançada. Mas, para tanto, é necessário uma nova visão do funcionamento dos partidos políticos, o que será analisado no próximo tópico.

3. UM NOVO SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL COM BASE NO PLURALISMO POLÍTICO

O sistema eleitoral brasileiro é o mecanismo mais efetivo para a construção de uma representatividade plural, pautado nos valores pós-materialistas centrados no direito à diferença, tendo em vista que é a partir do sistema eleitoral que as cadeiras dos parlamentos são distribuídas aos partidos políticos.

Com isso, o sistema eleitoral torna-se um ponto central para que haja diversidade dentro dos parlamentos, partindo do pressuposto de que os partidos políticos serão organizados conforme todas as premissas fixadas para o funcionamento do Estado de Partidos.

O regime democrático íntegro e capaz de promover liberdade, bem como a igualdade de direitos, só existe através de eleições livres, e assim a escolha dos representantes políticos deve refletir a soberania popular. É nesse ponto que os sistemas eleitorais surgem como mecanismos necessários para definir quais serão os representantes do povo, “definindo políticas públicas e contribuindo para o futuro do país e para a construção do legado social a ser ofertado às próximas gerações” (BARREIROS, 2018).

No entendimento de José Antônio Giusti Tavares, os sistemas eleitorais são “construtos técnico-institucional-legais” instrumentalmente subordinados à realização de uma determinada concepção de representação política e à consecução de um determinado grupo de propósitos estratégicos específicos em um sistema político, relativos tanto à constituição do sistema partidário quanto à estabilidade, continuidade e alternância dos governos. Representam os sistemas eleitorais, neste sentido (TAVARES, 1994).

Para Andrew Reynolds, Ben Reilly e Andrew Ellis, existem seis critérios a serem considerados na construção e análise sobre os sistemas eleitorais: a) viabilizar uma representação geográfica, ideológica, político-partidária; b) tornar as eleições importantes para a população ter um mecanismo de alterar a forma como o seu país é governado e ser fácil de votar, despertando esse interesse na população; c) proporcionar a conciliação entre diferentes grupos de interesses; d) efetivar um governo estável e eficiente; e) fortalecimento de partidos políticos; e f) promover oposição e fiscalização legislativa (REYNOLDS, REILLY, ELLIS, 2005).

Para Carlos Luiz Strapazzon, os sistemas eleitorais podem produzir pelo menos nove efeitos diferentes sobre os sistemas políticos. Assim, os sistemas eleitorais podem fortalecer a representatividade dos eleitos; ampliar o acesso e a relevância das eleições; gerar efeitos conciliatórios; auxiliar a formação de governos estáveis e eficientes; facilitar a accountability republicana; fortalecer ou enfraquecer os partidos políticos; promover a oposição legislativa e os controles do executivo; instituir um processo eleitoral sustentável; e, finalmente, ajudar uma nação a fortalecer sua posição internacional. Para Strapazzon, “quem planejar um sistema eleitoral deve, progressivamente, identificar esses nove princípios e selecionar os que melhor se acomodem ao contexto político em questão” (STRAPAZZON, 2008).

O reconhecimento de que o conceito de democracia abrange este aspecto material e substantivo não pode, entretanto, conduzir a uma minoração da importância dos aspectos formais viabilizadores da efetiva participação popular no governo. Se a realização de eleições periódicas, livres e justas não é suficiente por si só para a caracterização de um regime político como democrático, não há dúvidas de que a existência de um sistema eleitoral adequado é condição mínima necessária para tanto (NORRIS, 2004).

É possível, ante o exposto, concluir que mudanças no sistema eleitoral vigente que tenham o condão potencial de reduzir a representatividade das minorias não se coadunam com os princípios constitucionais consagrados em 1988.

Desta forma, seguindo os citados entendimentos expostos por Eneida Desiree Salgado, Dieter Nohlen e Giovanni Sartori, é possível concluir pela necessária preferência a ser dada a sistemas eleitorais de caráter proporcional no estabelecimento do desenho institucional aplicável às eleições para as câmaras de vereadores, assembleias

legislativas, Câmara Distrital e Câmara dos Deputados, em detrimento das fórmulas majoritárias. Dentre as fórmulas proporcionais, por sua vez, tanto a preservação da lista aberta quanto a adoção de outros modelos, como os de lista bloqueada pré-ordenada ou da lista flexível proposta por Jairo Nicolau, são compatíveis com os preceitos constitucionais vigentes.

A conveniência, ou não, de mudanças no âmbito das fórmulas proporcionais, com o abandono da lista aberta por outro modelo, portanto, não encontra óbices aparentes relacionados à observância dos princípios democráticos e republicanos, tais como consagrados na Constituição de 1988.

É de se questionar, portanto: há, de fato, necessidade de substituição do sistema eleitoral proporcional de lista aberta vigente nas eleições brasileiras para vereadores e deputados? O sistema vigente, de lista aberta, tem como principal vantagem, em relação ao sistema de lista bloqueada pré-ordenada, a garantia de uma maior autonomia do eleitor, que, além de escolher o seu partido político favorito, ainda tem a possibilidade de influenciar na constituição da lista partidária ao escolher nominalmente o seu candidato preferido, contribuindo, dessa forma, para a determinação da posição de cada um dos postulantes aos cargos eletivos na referida lista. Como desvantagens mais marcantes, por sua vez, o sistema eleitoral de lista aberta favoreceria o personalismo na política, em detrimento da representatividade dos partidos políticos (BARREIROS, 2018).

Além disso, teoricamente, em virtude do maior número de candidatos e das campanhas individuais, os custos das eleições proporcionais de lista aberta tenderiam a ser maiores para partidos políticos e candidatos, contrariando, dessa forma, o objetivo de realização de eleições mais baratas e equitativas em termos de custeio. Em relação às listas bloqueadas pré-ordenadas (mais conhecidas como listas fechadas), vislumbram-se, de forma geral, como argumentos positivos, a possibilidade de um fortalecimento dos partidos políticos, uma vez que as campanhas eleitorais e o próprio sistema de votação privilegiariam os partidos em relação aos candidatos individualmente considerados, e a tendência, em tese inerente a tal modelo, de promoção de uma redução global nos custos de campanha. Em compensação, as listas bloqueadas pré-ordenadas tenderiam, na visão de seus críticos, a promover uma maior oligarquização dos partidos políticos, além de reduzir o espectro

da soberania popular, uma vez que retiraria dos eleitores a possibilidade de interferir na hierarquia das listas partidárias (BARREIROS, 2018).

A representação política, dessa forma, tornar-se-ia menos personalizada, fato positivo por um lado, a partir do momento em que enfraquece a possibilidade do clientelismo político, mas negativo por outro, uma vez que retiraria do eleitor a opção de eleger candidatos individualmente mais afinados com suas ideias e interesses, perspectiva também legítima e que deve ser levada em conta em uma democracia pluralista (BARREIROS, 2018).

De todos os sistemas eleitorais aplicáveis às eleições parlamentares estudados, é possível entender que aquele que, em tese, mais se aproxima dos ideais e princípios constitucionais de uma democracia maximalista, fundada na soberania popular, como a prevista na Constituição de 1988, é o sistema eleitoral vigente, proporcional de lista aberta, fato que levaria naturalmente à conclusão da desnecessidade de reformas relacionadas a tais sistemas no Brasil (BARREIROS, 2018).

Talvez, portanto, mais do que mudar fórmulas e sistemas eleitorais, adotando ideias que, por vezes, não se coadunam com os princípios constitucionais consagrados pelo povo brasileiro, o caminho ideal para uma elevação da qualidade da democracia, quando se discute a reforma dos sistemas eleitorais, seja o investimento público em informação. É fundamental que o povo seja instruído acerca das responsabilidades e consequências prováveis do exercício do sufrágio, a fim de que haja um efetivo respeito à soberania popular (BARREIROS, 2018).

Assim, a igualdade material que sustenta uma sociedade verdadeiramente democrática não pode se contentar com a política de cotas sem fixar uma meta temporal para atingir paridade absoluta nos espaços públicos de poder, registrando a próxima onda a nortear o direito político das mulheres. Nessa direção, o registro de candidaturas de 30% de mulheres “deserve ao referente de igualdade substancial e acaba por delimitar o espaço das mulheres em percentual inferior a um terço, numa espécie de gueto para mantê-las limitadas ao quanto estabelecido pelo poder patriarcal” (LOBO, 2010).

Assim, a proposta a ser apresentada nos tópicos abaixo parte da ideia de um Estado de Partidos fortalecido, democrático e plural, com a aplicação e distribuição do fundo eleitoral e do fundo partidário, observando o financiamento da democracia e o pluralismo político.

Com essas premissas fixadas, é possível a manutenção do sistema eleitoral atual, no que diz respeito à forma de distribuição das cadeiras,

partindo do pressuposto de que a proporcionalidade será dos partidos e que essa proporcionalidade, assim concebida, terá condições de retratar a pluralidade da sociedade, pois os partidos serão efetivamente plurais.

A alteração no sistema eleitoral, ainda que estabelecido um Estado de Partidos para que a proporcionalidade do sistema seja efetiva, está na construção das listas, as quais deverão ser plurais. Como já visto anteriormente, com a construção de um Estado de Partidos e o cumprimento dos pressupostos já elencados, com a construção de um partido plural do ponto de vista de seus filiados, com enfoque pós-materialista e de uma democracia intrapartidária, é possível que o sistema eleitoral seja um mecanismo para viabilizar a proporcionalidade da sociedade na representatividade nos parlamentos, respeitando o direito político fundamental ao sufrágio, com relação à capacidade eleitoral passiva e ativa.

Dessa forma, uma proposta para que o sistema eleitoral seja efetivamente proporcional seria usar o censo demográfico como parâmetro obrigatório para que as listas partidárias do sistema eleitoral sejam elaboradas pelos partidos políticos, respeitando o percentual de cada grupo social existente na sociedade.

Assim, deverá ser observado na formação das listas esses percentuais de forma proporcional, sendo os seguintes grupos a serem inseridos nas listas, de forma obrigatória, conforme o percentual apresentado no censo demográfico: mulher negra, mulher branca, homem negro, homem branco, pessoas com deficiência física e intelectual, homossexuais e transexuais.

A partir de agora, será feita uma análise a respeito do censo e dos números apresentados, para a comprovação de como a sociedade brasileira está disposta e como é constituída.

O censo demográfico é realizado pelo IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, sendo hoje uma Fundação, criada pelo Decreto 161/67² e regulamentada pela Lei n° 5878/1973³. Anteriormente

2. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0161.htm.

3. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15878.htm.

o IBGE era uma autarquia, sendo que atualmente o IBGE está sob a coordenação do Ministério do Planejamento e Orçamento, tendo fundo próprio para custeio – o FNGE – fundo Nacional de Geografia e Estatística.

O Estatuto do IBGE foi aprovado pelo Decreto nº 11.177/2022⁴, sendo que seu artigo 1º^o reafirma a fundação pública vinculada ao atual Ministério da Economia, criando toda a estrutura administrativa e competências do IBGE.

Importante ressaltar que o artigo 3º do estatuto prevê a revisão periódica do Plano Geral de Informações Estatísticas e geográficas.

Assim, verifica-se a existência do arcabouço jurídico para o funcionamento da fundação. Com isso, passam a serem analisados os dados apresentados pelo IBGE, realizando um comparativo com a realidade dos parlamentos no Brasil.

A intenção dessa comparação é demonstrar como não existe proporcionalidade do nosso sistema eleitoral da forma como vem sendo operacionalizado, tendo em vista que os dados a serem apresentados demonstram uma realidade da população brasileira completamente diversa da que está sendo retratada no poder político e consequentemente, uma distorção na representatividade proporcional, partindo das premissas consideradas nesse trabalho. Analisando os dados e critérios apresentados pelo IBGE existem informações estatísticas em três

4. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.177-de-18-de-agosto-de-2022-423558825>.

5. Art. 1º A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, instituída pelo Decreto-Lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967, com duração indeterminada e com sede e foro no Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, rege-se pela Lei nº 5.878, de 11 de maio de 1973, por este Estatuto e por disposições que lhe sejam aplicáveis.

segmentos: Estatísticas Sociais e Demográficas⁶, estatísticas econômicas⁷, subdivididas em agropecuária, indústria, construção, comércio e serviços, preços e custos e contas nacionais e por fim, as informações de geociências, subdivididas em sistema geodésico brasileiro, mapeamento geográfico, topográfico e municipal, estruturas territoriais, recursos naturais e meio ambiente, informações geográficas e disseminação.

Para o interesse desse trabalho será considerado levantamento de dados das estatísticas sociais e demográficas, sendo que dentro desse item é considerado a contagem da população, levando em conta as estimativas anuais e nos anos subsequentes. Assim, o PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, traça um perfil do brasileiro levando em consideração as flutuações de força de trabalho, dos orçamentos familiares domésticos, de qualidade de vida e de estatísticas sociodemográficas.

6. <https://www.ibge.gov.br/acesso-informacao/institucional/atuacao-ibge.html> Levantamentos que têm como base a coleta de dados nos domicílios constituem as principais fontes estatísticas sociodemográficas, dentre as quais o Censo Demográfico, realizado decenalmente, se destaca como núcleo. Ao meio da década, no intervalo entre dois Censos, é efetuada a Contagem da População, operação também censitária que visa atualizar os contingentes populacionais municipais e subsidiar o cálculo de suas estimativas anuais nos anos subsequentes. De natureza amostral, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua produz indicadores trimestrais sobre as tendências e flutuações da força de trabalho e indicadores anuais sobre temas suplementares. Ela propicia uma cobertura territorial mais abrangente que a da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, encerrada em 2016. A Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF, de periodicidade quinquenal, oferece um perfil das condições de vida da população a partir da análise dos orçamentos domésticos, além de informações sobre as características dos domicílios e das famílias e sobre a autoavaliação subjetiva da qualidade de vida. Ainda como fonte de estatísticas sociodemográficas, encontram-se investigações fundamentadas em registros administrativos, como a Pesquisa Estatísticas do Registro Civil e a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB, entre outras.

Nesse momento será realizada a análise dos dados do censo demográfico realizado no ano de 2022, sendo que essa pesquisa levou em consideração os seguintes critérios: população por cor ou raça, população por idade e sexo, indígenas e quilombolas.

7. [12:38, 26/04/2024] Jéssica MPM: <https://www.ibge.gov.br/acao-informacao/institucional/atuacao-ibge.html> Agropecuária O Censo Agropecuário, de periodicidade quinquenal, segundo a legislação, constitui o núcleo das [12:39, 26/04/2024] Jéssica MPM: fontes estatísticas desse setor econômico. O levantamento investiga, a partir dos estabelecimentos agropecuários, a organização fundiária (propriedade e utilização das terras), o perfil de ocupação da mão de obra e o nível tecnológico incorporado ao processo produtivo, entre outros temas estruturais de relevância. Para o acompanhamento anual do setor, destacam-se levantamentos como a Produção Agrícola Municipal - PAM, a Pesquisa da Pecuária Municipal - PPM e a Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura - PEVS. O acompanhamento conjuntural é realizado por meio de variadas pesquisas mensais, trimestrais e semestrais. Indústria, Construção, Comércio e Serviços - Levantamentos de natureza amostral, como a Pesquisa Industrial Anual - Empresa - PIA-Empresa, a Pesquisa Industrial Anual - Produto - PIA-Produto, a Pesquisa Anual da Indústria da Construção - PAIC, a Pesquisa Anual de Comércio - PAC e a Pesquisa Anual de Serviços - PAS, visam identificar as características estruturais básicas dos segmentos empresariais desses setores econômicos. O acompanhamento conjuntural é realizado por meio de pesquisas mensais, como a Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física - PIM-PF, a Pesquisa Mensal de Comércio - PMC e a Pesquisa Mensal de Serviços - PMS. Para atividades selecionadas, a Pesquisa de Inovação - PINTEC, realizada trienalmente, investiga informações sobre as empresas que implementaram inovação, ou seja, que introduziram produto e/ou processo novo ou substancialmente aprimorado. Preços e Custos Os índices de preços, produzidos contínua e sistematicamente, constituem indicadores essenciais para o acompanhamento da economia. O Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC produz, entre outros, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA. O primeiro visa corrigir o poder de compra dos salários por meio da mensuração das variações de preços da cesta de consumo das famílias com rendimentos de 1 a 5 salários mínimos. O segundo visa medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias com rendimentos de 1 a 40 salários mínimos. O Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI permite acompanhar a evolução dos salários medianos da mão de obra e dos preços medianos dos materiais, máquinas, equipamentos e serviços da construção, contemplando os setores de saneamento básico, infraestrutura e habitação. Além desses indicadores, o Índice de Preços ao Produtor - IPP, cujo âmbito são as indústrias extrativas e de transformação, objetiva mensurar a mudança média dos preços de venda recebidos pelos produtores domésticos de bens e serviços, sinalizando as tendências inflacionárias de curto prazo. Contas Nacionais As Contas Nacionais oferecem uma visão de conjunto da economia e descrevem os seus fenômenos essenciais — produção, consumo, acumulação e riqueza —, fornecendo uma representação compreensível e simplificada, porém completa, desse conjunto de fenômenos e de suas inter-relações, bem como das relações entre a economia nacional e o resto do mundo. Seus resultados anuais abarcam o Sistema de Contas Nacionais - SCN, o Sistema de Contas Regionais - SCR e o Produto Interno Bruto dos Municípios - PIB dos Municípios. O acompanhamento conjuntural é realizado por meio do Sistema de Contas Nacionais Trimestrais - SCNT. As Contas Econômicas Ambientais - CEA, que fornecem a contabilidade de recursos naturais associados à atividade econômica, também integram as Contas Nacionais.

Dentro do recorte de cor ou raça, foram considerados brancos, pretos, pardos, amarelos e indígenas. O resultado do censo revela que o Brasil tem 43,5% da população branca (88.252.121), 10,2% da população preta (20.656.458), 45,3% da população parda (92.083.286), 0,4% da população amarela (850.130) e 0,6% da população indígena (1.227.642). No trabalho, para fins dos percentuais a serem considerados para a construção das listas, a população preta e parda será compreendida como um único bloco, ou seja, 55,5% da população brasileira, somando 112.739.744 pessoas pretas e pardas.

O segundo recorte a ser considerado neste trabalho, para a análise dos dados do censo, é por sexo, sendo que o resultado nos demonstra que 51,5% da população brasileira é feminina, contra 48,5% da população masculina.

O censo segmenta esses dados por idade, sendo estabelecida a diferença entre os sexos de 4 em 4 anos, de 0 a 100 anos. Sendo a soma de 104.548.325 mulheres e 98.532.431 homens.

O censo utilizou metodologia para identificar as questões de sexo, denominado razão de sexo⁸, assim quando esse indicador é um valor inferior a 100, significa que o volume de homens é inferior ao de mulheres, sendo essa estatística realizada em cada estado e por cidades.

No Paraná, por exemplo, a razão por sexo tem o índice de 95,1, o que indica 95,1 homens para cada 100 mulheres, e dessa forma encontra-se a proporção entre homens e mulheres para as formações de listas nos Estados e Municípios.

O censo demográfico não faz pesquisa relacionada à opção sexual da população, o que passaria a ser obrigatório para a construção das listas partidárias com base no censo, a partir da ótica desse sistema eleitoral.

8. O Censo Demográfico 2022 evidenciou, para o Paraná, uma razão de sexo igual a 95,1, indicando haver 95,1 homens para cada 100 mulheres (Tabela 3). Quando esse indicador é maior do que 100, representa populações cujo volume de homens é superior ao de mulheres. Por outro lado, quando esse indicador é um valor inferior a 100, significa que o volume de homens é inferior ao de mulheres. Devido ao envelhecimento demográfico, é esperado que o número de homens seja gradualmente menor que o número total de mulheres, já que essas apresentam, na média, menor mortalidade durante todas as etapas da vida.

Nesse sentido, as listas partidárias seriam muito mais plurais, focando no direito fundamental político ao sufrágio, tanto passivo como ativo. Nesse contexto, a proposta seria por uma lista flexível, o que poderá ser argumentado em um outro momento.

4. CONCLUSÃO

Assim, concluindo as ideias apresentadas no presente trabalho, é importante definir o papel dos partidos no Estado, para que não sejam apenas um artifício mecânico procedimental para os candidatos no momento do registro de candidaturas, mas sim para que exerçam de fato sua função substancial perante o Estado, como intermediadores entre Estado e Sociedade, representantes e representados, e defensores da democracia e representatividade da sociedade no Poder.

Nesse sentido, o partido político, no estado de partidos, deve ser visto como um sujeito coletivo, capaz de congrega as vontades individuais existentes internamente nos partidos, e somente a partir da acomodação do dissenso interno, o partido assume uma posição única, decidida por todos os integrantes e filiados partidários, para então poderem externar essa decisão através de seus mandatários, os quais jamais poderão contrariar tais decisões, agindo sempre em nome do sujeito coletivo - o partido político.

Obviamente, para a construção do estado de partidos ou democracia partidária, com a mudança de visão e ação em relação ao modelo de representatividade, algumas premissas devem ser fixadas, como a existência da democracia intrapartidária, fidelidade partidária, despersonalização de mandatos, entre outras.

Diante dessa necessidade, o sistema eleitoral deve ser capaz de oferecer ao eleitor, em respeito ao direito fundamental ao sufrágio, uma lista plural de candidatos, respeitando a proporcionalidade. Ainda que não seja possível uma proporcionalidade fiel, deve haver pelo menos pluralidade nas opções oferecidas ao eleitor, para que assim a representatividade possa cumprir o exercício do pluralismo.

Nesse sentido, os partidos políticos deverão compor em suas bases de filiados pessoas engajadas e representantes de um novo modelo de representatividade, focadas em valores pós-materialistas.

Os valores tradicionais ressaltam a importância da religião, deferência à autoridade, do nacionalismo e dos laços familiares. Os valores racionais seculares, reduzem o valor da religião e aceitam atitudes como

o divórcio, eutanásia e aborto (pós materialista). Os valores de sobrevivência estão relacionados com estabilidade econômica e segurança e os valores de auto expressão (pós materialista) são os relacionados com o meio ambiente, igualdade de gênero, tolerância à imigração e direito à diferença em geral.

Para tanto, há necessidade da perspectiva de mudança não apenas do sistema eleitoral, o que impacta diretamente na democracia representativa, mas também da governança e atuação dos partidos políticos, para que estes tenham condições de gerenciar e conviver com os conceitos de uma democracia representativa pós-materialista.

É preciso deixar claro que a pretensão de inserir os valores pós-materialistas internamente aos partidos não tem a intenção de extirpar do cenário brasileiro os partidos conservadores tradicionais, pois seria antidemocrático não permitir que os partidos de direita existissem, nesse momento sem exercer qualquer juízo de valor, tendo em vista que uns podem achar as pautas de direita nefastas e outros podem achar excelentes.

A intenção é trazer luz à necessidade, no mínimo, de conjugar possíveis valores tradicionais de partidos conservadores, pautados na religião, família e segurança, com o pluralismo político dando ênfase ao direito à diferença e autoexpressão, os quais são valores pós-materialistas, para que, nesse sentido, exista pluralidade dentro dessa esfera política.

O sistema eleitoral brasileiro é o mecanismo mais efetivo para a construção de uma representatividade plural, pautado nos valores pós-materialistas centrados no direito à diferença, tendo em vista que é a partir do sistema eleitoral que as cadeiras dos parlamentos são distribuídas aos partidos políticos.

Com isso, o sistema eleitoral torna-se um ponto central para que haja diversidade dentro dos parlamentos, partindo do pressuposto de que os partidos políticos serão organizados conforme todas as premissas fixadas para o funcionamento do Estado de Partidos.

Dessa forma, uma proposta para que o sistema eleitoral seja efetivamente proporcional seria usar o censo demográfico como parâmetro obrigatório para que as listas partidárias do sistema eleitoral sejam elaboradas pelos partidos políticos, respeitando o percentual de cada grupo social existente na sociedade.

Assim, deverá ser observado na formação das listas esses percentuais de forma proporcional, sendo os seguintes grupos a serem inseridos

nas listas, de forma obrigatória, conforme o percentual apresentado no censo demográfico: mulher negra, mulher branca, homem negro, homem branco, pessoas com deficiência física e intelectual, homossexuais e transexuais.

A partir da análise a respeito do censo e dos números apresentados, para a comprovação de como a sociedade brasileira está disposta e como é constituída, as listas partidárias deverão ser elaboradas, para que isso tenha reflexo direto na proporcionalidade da representatividade da sociedade nos parlamentos.

Referências

- TSE. **Número de mulheres eleitas em 2018 cresce 52,6% em relação a 2014**. 08 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/numero-de-mulheres-eleitas-em-2018-cresce-52-6-em-relacao-a-2014>>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: UnB, 1996.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.p. 150.
- GARCIA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*.Madrid: Alianza, 1986.p.73.
- MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*, vol. 1: *Introdução ao estudo da filosofia. A filosofia de Benedetto Croce*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- VACCA, Giuseppe. *Pensar o mundo novo: rumo à democracia do século XXI*. Tradução de marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Ática, 1996.Chuaca.
- RADBRUCH, Gustav. *Filosofia do Direito*. Tradução de C. Cabral de Moncada. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1937.
- HABERMAS, Jurgen, *Mudança estrutural da esfera pública: Investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa*. Ed: Unesp, 2014.
- INGLEHART, R.; WELZEL, C.. **Modernization, cultural change, and democracy: the human development sequence**. New York, Cambridge University Press, 2005.p.49. (tradução nossa)
- BORBA, Julian; RIBEIRO, Ednaldo. **Participação e pós materialismo na América Latina**. Revista Opinião Pública. Campinas, Vol. 16, n° 1, junho, 2010, p.28–63, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/op/a/SfwDQsZjtNNvYmH4tdzCnCR/?lang=pt>. Acesso em 18 de setembro de 2023.
- INGLEHART, R. *The Silent Revolution*. Princeton: Princeton University Press, 1977.

- MORENO, Alejandro. Value Cleavages Revisited. 2013. (MORENO, 2013).
- CASTRO, H. C. de O. de. CAPISTRANO, D.; CASTILLO, S. I. V. **Valores morais e de autoexpressão: pós-materialismo em/na crise?**. Revista USP, [S. l.], n. 131, p. 33-46, 2021. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.i131p33-46. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/193314>. Acesso em: 17 nov. 2023.
- SALGADO, Eneida Desiree. **O sistema eleitoral brasileiro**. In: SALGADO, Eneida Desirre (coord.). Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2012.p.163.
- SALGADO, Eneida Desiree. Princípios constitucionais eleitorais. 2. ed. p. 158-166, Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- LOBO. Edilene. **Processo eleitoral democrático e as ondas de direitos políticos das mulheres**. Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/210566610>
- BARREIROS NETO, Jaime. **Os sistemas eleitorais e a Reforma Política no Brasil**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2018, p. 41. Disponível em: <http://srv24.teste.website/~faculd27/wp-content/uploads/2020/06/sistemas-eleitorais.pdf>. Acesso em 25 de julho de 2023.
- José Antonio Giusti Tavares, Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia. 1. ed. p. 17, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben; ELLIS, Andrew (org.). **Concepção de Sistemas Eleitorais: uma visão geral do Novo Guia do International IDEA – Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral**. p. 11, Estocolmo, Suécia: International IDEA, 2005
- Carlos Luiz Strapazzon. Princípios dirigentes dos sistemas eleitorais: teoria clássica e contemporânea sobre sistemas eleitorais de representação majoritária e proporcional e suas consequências. In: GONÇALVES, Guilherme de Salles; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; STRAPAZZON, Carlos Luiz (org.). **Direito Eleitoral Contemporâneo**, 1. ed. p. 41. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- NORRIS, Pippa. **Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior**. New York: Cambridge University Press - 2004, p. 04. Tradução nossa
- LOBO. Edilene. **Processo eleitoral democrático e as ondas de direitos políticos das mulheres**. Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/210566610>
- TORCAL, Mariano. **Analisis dimensional y estudio de valores: el cambio cultural en Espana**”,Revista Espanola de Investigaciones Sociologicas n. 58, 1992, p. 97 - 122. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0161.htm
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15878.htm
<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.177-de-18-de-agosto-de-2022-423558825>
<https://www.ibge.gov.br/aceso-informacao/institucional/atuacao-ibge.html>.

Os paradoxos da democracia ideológica à luz do pensamento de Espinosa e a infocracia de Byung-Chul Han

José Laurindo de Souza Netto

Resumo

Em um contexto em que a abstração formalista do pensamento político é um habilidoso giro de chave que permite converter a democracia em seu contrário, procurou-se elencar os paradoxos que atingem o contexto democrático. Para tanto, a presente pesquisa utilizou as lições clássicas do filósofo Espinosa, sobretudo, como ele determina a ontologia política democrática, concebe o sujeito político e considera a democracia o mais natural dos regimes políticos. Posteriormente, passa-se a uma análise da infocracia, sob a visão do contemporâneo Byung-Chul Han, oportunidade que se verificou uma mudança transcendental nas relações humanas através da manipulação de dados. A metodologia aplicada à pesquisa foi dedutiva com análise bibliográfica. Os dados foram coletados de doutrinas clássicas e contemporâneas da filosofia política. Conclui-se, ao final, que os sujeitos da comunidade – alvo da democracia – deixaram a posição passiva como consumidores de informações, para serem produtores das mesmas, deteriorando a racionalidade comunicativa, e possibilitando que esse sistema seja influenciado pelas intercorrências ideológicas.

Palavras-chaves: democracia; infocracia; ineficiência; participação popular; vigilância.

Sobre os autores

Juiz Estadual do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, desde 1989. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, desde 2010. Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (Biênio 2021 - 2022). Presidente do Conselho de Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil CONSEPRE (Biênio 2021 2022).

Abstract

In a context where the formalistic abstraction of political thought is a skillful turn of the key that allows democracy to be converted into its opposite, we sought to list the paradoxes of this inefficiency today. This research used the classic lessons of the philosopher Spinoza, how he determines political ontology, conceives the political subject, considering democracy the most natural of political regimes. Subsequently, an analysis of infocracy was carried out, under the vision of contemporary Byung-Chul Han, an opportunity that saw a transcendental change in human relations through the manipulation of information. The methodology applied to the research was deductive with bibliographic analysis, considering that it is the appropriate method for research that seeks to describe complex problems. Data was collected from classical and contemporary doctrines of political philosophy. Thus, it is concluded that the subjects of the community – the target of democracy – left a passive position as consumers of information, to be producers of it, deteriorating communicative rationality, and enabling this system to be influenced by ideological interferences.

Keywords: democracy; infocracy; inefficiency; popular participation; surveillance.

INTRODUÇÃO

Os desafios do sistema democrático são modificados de acordo com as mudanças que transpassam pela sociedade. Não se nega que o referido sistema aparece como algo necessário para garantir o pluralismo na sociedade e os valores substantivos, como a liberdade, igualdade, diversidade e solidariedade.

Para o filósofo italiano Baruch Espinosa, a democracia é a forma mais natural de governo, sendo a mais útil para preservação da coisa pública. Isto porque, ocorre a transferência de poder para parte da população que integra aquela sociedade, instituindo uma igualdade natural. Diferente da monarquia e da aristocracia, em que o poder permanecia sob a esfera de poucos.

Nesse sentido, a democracia sem a participação do povo não passa de ideologia, adentrando em um cenário vulnerável, pois uma das facetas da ideologia é ser usada como instrumento de dominação que age por meio de convencimento – persuasão ou dissuasão – de forma prescritiva, alienando a consciência humana e muitas vezes mascarando a realidade.

Corroborando nesse cenário, o paradoxo da manipulação de dados, e omissões de informações, que mascarados de participação popular,

degeneram a democracia em infocracia, segundo o filósofo Byung-Chul Han.

O tema justifica-se pelas interferências que os processos democráticos estão sofrendo - a nível global - influenciados por questões ideológicas. A concepção genuína de democracia foi deteriorada, e hoje representa o indivíduo-mercadoria-dinheiro.

A metodologia aplicada à pesquisa foi dedutiva com análise bibliográfica, considerando que é o método adequado para pesquisas que procuram descrever problemas complexos. Os dados foram coletados de doutrinas clássicas e contemporâneas da filosofia política.

A fim de que a exposição fosse clara e, dedutivamente, sistemática, o texto foi dividido em três segmentos, sendo que o primeiro capítulo aborda os parâmetros gerais da democracia, o segundo segmento apresenta as lições de democracia do italiano Baruch Espinosa, por fim, colaciona-se as ideias elaboradas pelo coreano Byung-Chul Han.

I. A DEMOCRACIA DE PARTIDOS

Se o Estado brasileiro preconiza a adoção de um sistema democrático, consubstanciado em uma democracia representativa, esta não subsiste.

Dentro da tripartição de funções estatais apresentada por Platão (1993), difundida por Montesquieu, na qual assiste ao Executivo a função típica de gerir a administração pública, ao Judiciário de compor os conflitos de interesses colocados à sua apreciação, ao Legislativo incumbe a elaboração de textos normativos impessoais (MONTESQUIEU, 2005).

Neste contexto, em uma perspectiva teórica e prática, propõe-se a análise da diferença que geraria no jogo político dos partidos – na dialética entre maiorias e minorias – se em um Estado de autonomias o chefe de governo derivasse seus poderes de uma maioria contingente quanto não perigosa e frágil, na qual o peso de um partido minoritário pode ser determinante, mas que fosse investido em suas funções por sufrágio universal direto, como nas repúblicas presidencialistas. O exame induz a reflexões mais aprofundadas sobre o conceito de democracia.

Nos sistemas de representação democrática, o calcanhar-de-Aquiles consiste em considerar o povo, enquanto conceito político, como mera soma de cidadãos formalmente iguais perante a lei.

Esse conceito representa, indiscutivelmente, um grande avanço sobre os regimes de privilégio – de ordens, estamentos ou outros –, mas na prática tem mostrado a ocorrência de um fenômeno que em ótica se conhece como visão de imagem invertida. De fato, o sufrágio universal jamais permitiu o acesso ao poder dos menos favorecidos. Muito ao contrário.

Convém também refletir sobre as consequências do formalismo em políticas, quando o colapso da representação através dos partidos é um fato à vista de todos. A representatividade tornou-se característica de indivíduo, não de partidos.

O correlato conceitual de cidadãos abstratos é o conceito de sociedade como totalidade abstrata, isto é, homogênea e não diferença da, na qual está completamente desalojada a noção de povo na pluralidade de extratos e estruturas, nos quais se integram os cidadãos como indivíduos social e economicamente desiguais, cuja capacidade efetiva de concorrer concretamente nos foros públicos é tão diferente que, numa altíssima porcentagem, tende praticamente para zero.

Assim, a abstração formalista do pensamento político é um habilitado giro de chave que permite converter a democracia em seu contrário, a saber, o inexpugnável baluarte no qual se entrincheiram as oligarquias contra a imensa maioria do povo.

O povo, como totalidade, expressa a situação real dos indivíduos de carne e osso, como os famélicos brasileiros do agreste e do semiárido nordestino, inseridos em estruturas que configuram a sua desigualdade de poder.

Se se determina que a democracia – que deve ser o governo do povo, pelo povo e para o povo – consiste essencialmente nos mecanismos previstos para produzir maiorias de votantes formalmente iguais, então esse nobre conceito equivale a uma abstração que entroniza o êxito eleitoral – obtido em escandalosas condições de desigualdade real – como paradigma do autêntico.

O resultado de determinações reais, concretas, econômicas, sociais, políticas, culturais, é o povo. Àquele que conforma a vida dos cidadãos em suas situações de classe e em suas funções no progresso produtivo, e não uma totalidade abstrata e ideológica na qual essas determinações se esfumam em um igualitarismo jurídico ilusório.

A versão de democracia que temos visto se apresenta como um processo degradado, que se equipara à arte de ganhar eleições mediante conhecidas manipulações da massa média, como o populismo, e à

repartição das prebendas políticas e econômicas, com manifesta violação do espírito e das regras do Estado democrático de direito, como uma das formas de corrupção.

A concepção genuína de democracia representa a antítese de todo um crescente processo de abstração: indivíduo-mercadoria-dinheiro, no espaço econômico, nessa ascendente escala de abstração, o votante e o dinheiro são consagrados como os fins importantes, embora sejam categorias despojadas de todas as notas específicas de existência política real.

O impulso decisivo para essa concepção formalista da sociedade democrática foi a translação do postulado da igualdade jurídica de todos os cidadãos desde o âmbito da política para o âmbito da economia.

Supõe-se como algo axiomático que, no livre mercado, a tendência é de sempre intercambiar quantidades de igual valor, e que todos os concorrentes têm plena liberdade para intercambiar ou não as suas respectivas mercadorias, entendendo-se que a força de trabalho, de qualquer natureza, é também uma mercadoria como as demais, em termos econômicos.

A fusão de ambas as noções, em sua aplicação prática, consolidou a falácia da equação cidadão-indivíduo real concreto.

O liberalismo político, assumido no seu contexto real e não só formal, tem necessariamente que limitar e corrigir o liberalismo econômico, mediante um ordenamento jurídico que permita as intervenções indispensáveis do Estado no mercado, a fim de contrabalançar a desigualdade dos indivíduos e redistribuir, pelos procedimentos adequados, os frutos da acumulação capitalista obtida durante muitas gerações.

Somente superando as falsas abstrações formalistas será possível construir formas de organizações econômicas, sociais e políticas fundadas nos princípios de corresponsabilidade e de solidariedade verdadeiras.

As concessões cívicas (cestas de alimentos) que aplacam as consciências, se isoladas dos direitos humanos fundamentais, não somente são incapazes de gerar uma sociedade realmente democrática, senão que destroem inevitavelmente os alicerces de qualquer Estado democrático.

Um dos imperativos primeiros para um governo responsável consiste em reformar profundamente o modelo vigente de democracia, começando pela reestruturação e funcionamento dos partidos políticos, cuja grave crise de identidade é urgente resolver.

O sistema político vigente é perverso, porque ao invés de viabilizar os objetivos constitucionais da república acaba fomentando exatamente o contrário do que se busca coibir. A reforma política é urgente porque se liga a um problema que o Brasil sofre historicamente, qual seja, a falta de governabilidade.

Para Churchill, a democracia é a pior forma de governo¹, com exceção de todas as demais! Talvez seja mesmo essa a grande força da democracia em relação ao regime totalitário: confessar-se falível e com imperfeições. Entretanto, essa imperfeição da democracia no Brasil é tão aclamada que a reforma política se torna imperiosa.

Ao avançar sobre essa temática, torna-se irrefutável que o sistema político brasileiro, de fato, facilita a corrupção. Isso porque realmente não sabemos em quem votamos.

Esse desconhecimento deve-se ao sistema político partidário, que, sob o crivo do coeficiente eleitoral, faz com que o voto depositado em um candidato beneficie outro, elegendo-o. Se não é possível saber em quem se vota, não há como saber de quem cobrar.

De outra sorte, se os representantes eleitos desconhecem seus eleitores, não têm destinatários certos. Logo, desconhecem a quem devem satisfações. Essa temática tem sido muito bem abordada pelo ministro Luís Roberto Barroso em seu discurso sobre a reforma política.

No governo, há um nítido enfraquecimento das instituições, onde constantemente a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo não fluem como deveriam, colocando o Poder Judiciário muitas vezes em xeque e na contramão da separação dos poderes, forçando-o a atuar onde não precisaria.

Neste exato momento é que a democracia representativa apresenta seu mais evidente descompasso, pois o Poder Legislativo, encarregado de criar os consensos entre representantes e representados, queda-se inerte, prestigiando corporações, quando não os interesses pessoais dos parlamentares.

A consequência mais evidente desse sobressalto está no fenômeno denominado de “ativismo judicial”, ou seja, o Poder Judiciário está fazendo as vezes do Poder Legislativo.

1. A frase foi citada pelo primeiro-ministro inglês Winston Churchill, em discurso na Câmara dos Comuns em 1947.

De outro vértice, o sistema eleitoral atual fraudava a vontade do eleitor, uma vez que apenas 10% dos eleitos recebem o voto direto das urnas. Há uma nítida inversão na representatividade. E o sistema partidário subverte a soberania do povo, fazendo com que ideologias partidárias mascarem os reais objetivos de pequenos grupos.

O que é mais grave, o Brasil não supera as suas crises, resigna-se a postergá-las para o futuro. Como consequência, há um volume de demandas reprimidas e sem solução, as quais só se justificam diante da omissão do Poder Legislativo em não criar os consensos imprescindíveis com os representados.

Nota-se claramente a preponderância das vontades de minorias cujas vertentes em nada têm se relacionado com as necessidades do povo. Enquanto não houver uma mudança concreta no sistema político, principalmente no que se refere à representatividade, o povo vai continuar sentindo na pele o desprezo daqueles que deveriam representá-lo.

Para um país que adota como regime o modelo democrático de direito, a soberania não pode advir de nenhum outro lugar, senão do povo. Se assim não for, pode ser qualquer outra coisa, menos democracia. Aliás, democracia sem a participação do povo não passa de ideologia, e sabe-se bem que ideologias, além de não serem capazes de atender os anseios do povo, sempre acabam mal. A experiência mostra que, em nome de ideologias de grupos minoritários, costuma-se pagar um alto preço.

Importante pontuar que uma das facetas da ideologia é ser usada como instrumento de dominação que age por meio de convencimento – persuasão ou dissuasão – de forma prescritiva, alienando a consciência humana e muitas vezes mascarando a realidade.

Sob esse viés, adverte Jorge Mario Bergoglio (Papa Francisco), condenando as ideologias políticas que pretendem representar os indivíduos, mas terminam em regimes ditatoriais: “As ideologias terminam mal, não servem. Não assumem o povo, por isso pensem no século passado, em que as ideologias sempre terminaram em ditaduras” (ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO, portal eletrônico, 2015).

2. DEMOCRACIA NO TRATADO POLÍTICO DE ESPINOSA

O pacto democrático é, para Baruch Espinosa, a forma de governo mais natural possível e o que equivale a liberdade e a natureza do indivíduo.

Em suas obras, sobretudo, no *Tratado Político*², o autor afirma que a democracia é a forma de governo superior a todas as demais (comparando especificamente com a aristocracia e monarquia), isto porque, ninguém transfere seu direito natural a outro, mas transfere para a maior parte da população que integra aquela sociedade, instituindo uma igualdade natural.

Com a transferência desses direitos naturais não significa que ocorrerá a alienação para um único indivíduo, e sim para todos. Pois, transferir seu direito natural para a sociedade é consentir em obedecer às leis civis.

Assim, o autor sugere um pacto de viver coletivamente, sendo regido pela razão, de modo que se alguém manifesta algo que incorra em prejuízo dos demais, o próprio pacto se extingue.

Sobre a razão no processo democrático, é importante colacionar que em sua obra *Ética*, o filósofo afirma que um afeto não pode ser destruído pela razão, ou seja, a razão deve se sobrepor as paixões inerentes aos homens, tornando a democracia um compromisso transindividual, com mecanismos de autorregulação naturais.

Nesse sentido, a autora Marilena Chauí, ao pesquisar a filosofia de Espinosa, ensina que os homens portadores de razão, tomam consciência de que a vida em solidão não lhe é favorável, e que encontrarão maior utilidade reunindo-se visando o interesse em comum, nesta esteira de entendimento:

Ela não tem como finalidade (como imaginava a tradição) estabelecer a vida justa pelo bem comum, e sim garantir a liberdade de cada um, proporcionando, assim, a paz e a segurança de todos. O bem comum não a finalidade da política, mas efeito de uma política adequada aos interesses e costumes dos cidadãos que a instituíram (CHAUÍ, 1995, p. 75).

Pode-se dizê-lo, portanto, que homens que são conduzidos pela razão, percebem que a vida em comum é mais vantajosa do que qualquer busca individual, pois vivem de acordo com as leis comuns da sociedade civil, do que na solidão.

2. Espinosa é autor de três textos – a *Ética* (1663-1675), o *Tratado Teológico-Político* (1664-1670) e o *Tratado Político* (1676-1677).

Espinosa reitera em suas obras que a democracia é a mais natural forma de governo –porque entende que o desejo humano de governar é “natural”, desta forma, tendo maiores representantes governando, haverá mais potência do que “um” ou “poucos”. A democracia, portanto, é uma tentativa de superar qualquer absolutismo ou concentração de potências para poucos.

Sua obra inova, pois, na época, essas características costumavam ser reservadas apenas para a “monarquia”, governo de “um”, preferencialmente, o “melhor” dentre os homens, que seria um soberano absoluto. Extraí-se do Tratado Teológico-Político:

[...] a condição para que uma sociedade se possa constituir sem nenhuma contradição com o direito natural e para que todo o pacto seja sempre observado com a máxima fidelidade é, pois, a seguinte: cada um deve transferir para a sociedade toda a potência que possui de forma que só ela detenha sobre todas as coisas, o supremo direito de natureza, isto é, o poder supremo ao qual cada um é obrigado a obedecer, livremente ou por receito da pena capital. O direito de uma sociedade assim chama-se democracia, a qual, por isso mesmo, se define como a união de um conjunto de homens que têm colegialmente o supremo direito a tudo o que estiver em seu poder. (ESPINOSA, 2003, p. 240).

Por fim, retira-se do pensamento do autor, que apesar de defender a democracia como o melhor processo para a comunidade, é necessário garantir que ela seja uma prática livre, realizada exclusivamente pelo povo e para o povo, sendo imprescindível que os afetos – as paixões não interfiram na tomada de decisão.

3. INFOCRACIA PARA BYUNG-CHUL HAN

O escritor Byung-Chul Han estuda a estrutura das sociedades do século atual, sobretudo, os modelos econômicos, políticos e sociais. Em primeiro momento de sua obra Infocracia, o autor apresenta a transformação do regime disciplinar para o regime de informação, cuja forma de dominação é realizada por meio de algoritmos e inteligência artificial que influenciam nos processos sociais, econômicos e políticos.

Como consequência, o acesso ao poder não decorre mais dos meios de produção tradicionais, mas ao “acesso de dados utilizados para vigilância, controle e prognóstico de comportamento psicopolíticos” (HAN, 2022, p. 7), ou seja, no regime de informação, a exploração dos

dados substitui o antigo modo de produção, e os dados passaram ser centrais das dinâmicas do sistema de produção.

Ao analisar o regime político, parte-se que a vinda das informações desencadeia forças destrutivas e disrupções massivas no processo democrático, de modo que a democracia degenera em infocracia. Isto porque, no início da democracia, a mídia determinante era o livro, e a esfera pública discursiva estava centrada ao público leitor pensante, contudo, as mídias eletrônicas de massa destroem o discurso racional, produzindo uma midiocracia e lançando a democracia em uma crise.

Em tom de crítica, o autor ressalta que o entretenimento ganha destaque em detrimento do conhecimento, logo, não prevalecem os melhores argumentos, mas as informações com maior potencial de estimular o indivíduo, como as Fake News, notícias falsas, tuites etc.

A psicométrica também surge como ferramenta para angariar votos, o profiling (caraterização de perfil) torna possível prever o comportamento de uma pessoa ou um grupo de pessoa, e assim possibilita a influência do comportamento eleitoral, mesmo em níveis inconscientes, destaca-se que “a infocracia impulsionada por dados mina o processo democrático que presuppõe autonomia e liberdade de vontade” (HAN, 2022, p. 39).

Outro aspecto fundamental levantado pelo autor que ajuda a compreender o mal-estar da sociedade democrática atual é a ausência da verdade ou desinformação, a verdade de fato deixa de ter importância, para ser substituída por informações com maior estímulo, porém, inverídicas.

4. CONCLUSÃO

Como exposto por Espinosa, o *jus naturale* é inútil para que se garanta o processo democrático, é necessário assegurar a cooperação com os demais homens, surgindo a essência de bem comum.

Em suas três obras, o autor aponta que a democracia é a única prática que contém a essência da política, devendo ser livre e realizada pela multidão, consequentemente, a administração pública estará voltada para o bem comum.

Apesar de instituir que o modelo democrático é o único aceitável para a sociedade, o referido autor alega a problemática em instituí-lo, isto porque, todos possuem tendência de fugir da obrigação e procurar o prazer, assim, não se rege pela razão e sim pelas paixões, atraindo—se e corrompendo-se, impossibilitando que o direito público permaneça acima dos interesses privados.

Nesse mesmo sentido, Byung-Chul Han realiza diversas críticas às convicções democráticas do século XXI.

Esclarece que há uma distorção dos debates políticos, com uma máxima exposição aos eleitores a influência direta de bots sociais, contas fake autônomas, fake News, calúnias e comentários de ódio.

Na campanha eleitoral não são mais os melhores argumentos que prevalecem, mas os algoritmos inteligentes e o resultado da manipulação deles. E deste modo, a infocracia e seus instrumentos de poder, são o que consolidam o maior perigo para a democracia.

Em conclusão, uma mudança é fundamental. Mas não apenas no sistema político. É necessário que haja uma mudança comportamental em toda a sociedade. O cidadão não tem somente o direito de votar, mas também tem o dever de acompanhar seus representantes, tornando-se responsável por seus atos.

É necessário salvaguardar que seja exercido de maneira plena e eficaz, ou seja, ausente de interferências ideológicas e desvios que maculam a soberania do povo.

Referências

- ANDRADE, Fernando Dias. *Filosofemas: ética, arte, existência*. São Paulo: Unifesp, 2010
- ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. *Ideologias terminam sempre em ditaduras*. Disponível em: < <https://arquisp.org.br/vicariatoeducacao/reflexao/textos/ideologias-terminam-sempre-em-ditaduras>>. Acesso em 15 mar 2024.
- BOBBIO, Norberto. *Entre as duas Repúblicas. Às origens da democracia italiana*. Trad. Mabel Malheiros Bellati. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CHAUÍ, Marilena de Souza. *Espinosa: uma filosofia da liberdade*. São Paulo: Moderna, 1995.
- ESPINOSA, Baruch de. *Ética*. Trad. Diogo Pires Aurélio. 2ª Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.
- ESPINOSA, Baruch de. *Tratado Político*. Trad. Diogo Pires Aurélio. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- ESPINOSA, Baruch de. *Tratado teológico-político*. Trad. Diogo Pires Aurélio. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 36 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.
- HAN, Byun-Chul, *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*, Petrópolis: Vozes, 2022
- MONTESQUIEU, C. S. *O Espírito das Leis*. 3.ed. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- PLATÃO. *A República*. Trad. M. H. Rocha Pereira. 7. ed. Lisboa: F. C. Gulbenkian, 1993.
- RAWLS, John. *Justiça e democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

