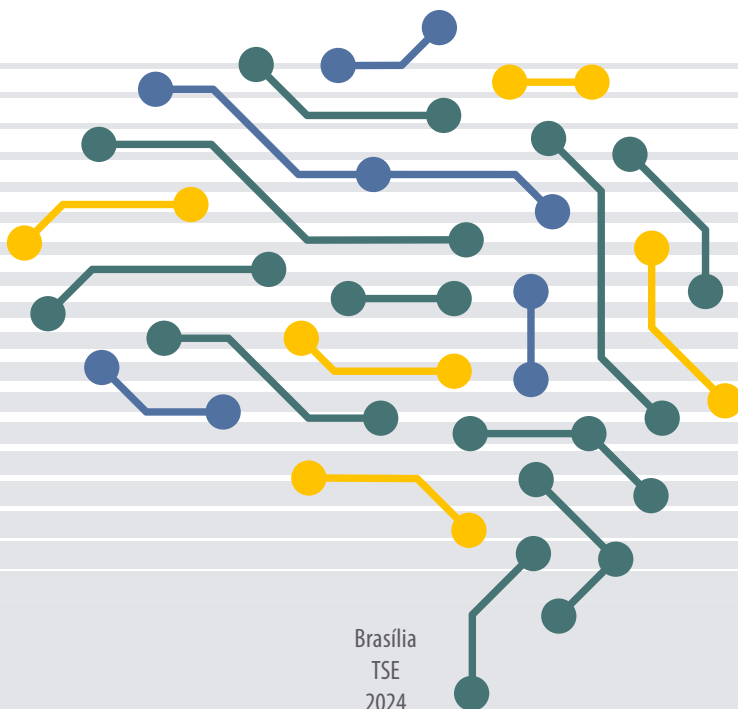




ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 17

Número 2 | Julho/Dezembro 2023



Brasília
TSE
2024

© 2024 Tribunal Superior Eleitoral

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa das autoras e dos autores.

Secretaria de Gestão da Informação e do Conhecimento
SAFS, Quadra 7, Lotes 1/2, 1º andar
Brasília/DF – 70095-901
Telefone: (61) 3030-9225

Secretária-Geral da Presidência

Andrea Maciel Pachá

Diretora-Geral da Secretaria do Tribunal

Roberta Maia Gresta

Secretário de Gestão da Informação e do Conhecimento

Cleber Schumann

Coordenador de Editoração e Publicações

Washington Luiz de Oliveira

Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do TSE (EJE/TSE)

Cristiano Zanin Martins

Unidade responsável pelo conteúdo

EJE/TSE

Capa, projeto gráfico e diagramação

Wagner Castro

Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGIC)

Revisão

Amanda Rodrigues, Cássia Santos, Harrison da Rocha, Leide Viana, Mariana Lopes,
Rayane Martins Carvalho e Valéria Carneiro

Seção de Preparação e Revisão de Conteúdos (Seprev/Cedip/SGIC)

As ideias e as opiniões expostas nos artigos são de responsabilidade exclusiva das autoras e dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Superior Eleitoral.

Est. Eleit.	Brasília	v. 17	n. 2	p. 1-294	jul./dez. 2023
-------------	----------	-------	------	----------	----------------

DIREITO À ACESSIBILIDADE

Avise às pessoas cegas, com baixa visão, analfabetas ou às que, mesmo sem deficiência, preferem ler em outros formatos que o documento também está disponível em meio digital. Para acessar o conteúdo, aponte a câmera do celular para o QR Code ao lado.



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Tribunal Superior Eleitoral – Biblioteca Professor Alysson Darowish Mitraud

Estudos eleitorais / Tribunal Superior Eleitoral. – Vol. 1, n. 1 (jan./abr. 1997)- . – Brasília :
Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Documentação e Informação, 1997- .
v. ; 24 cm.

Título varia: Revista estudos eleitorais.

Semestral: 2021-.

Quadrimestral: 1997-2020.

Interrompida: maio 1998 a dez. 2005; set. 2006 a dez. 2007; maio a dez. 2008; 2019;
set. a dez. 2020.

Editor: Tribunal Superior Eleitoral: 2008-.

Unidade responsável pelo conteúdo: Escola Judiciária Eleitoral do TSE, 2008-.

Número especial: Vol. 4 (2009).

Edição especial: Vol. 14, n. 1 (jan./abr. 2020).

Disponível, também, na internet (2009):-

<<https://www.tse.jus.br/o-tse/catalogo-de-publicacoes/lista-do-catalogo-de-publicacoes>>

ISSN 1414-5146

1. Direito eleitoral – Brasil – Periódico. I. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. II. Escola
Judiciária Eleitoral (Brasil).

CDD 342.810 705
CDU 342.8(81)(05)



Missão

A Revista *Estudos Eleitorais* é uma publicação semestral produzida pela Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE). É um periódico de fluxo contínuo (*rolling pass*), de acesso aberto (*open acess*), arbitrado por pares, que divulga artigos inéditos, nacionais e internacionais, nas áreas de Direito Eleitoral, Direito Político, Direito Partidário e suas interlocuções com as ciências sociais e humanas. Sua missão é estimular a produção intelectual sobre as questões do processo democrático, da cidadania e temas correlatos.

Fundadores: Ministro Walter Ramos Costa Porto (1997); Ministro André Ramos Tavares (2008).

Editor-Chefe: João Andrade Neto

Editora Adjunta: Roberta Maia Gresta

Gestão editorial: Caroline Sant’Ana Delfino, Polianna Pereira dos Santos e Sarah Fernandes Navega de Aguiar.

Indexadores: Scholar Google; BDJE – Biblioteca Digital da Justiça Eleitoral; CCN IBICT – Catálogo Coletivo Nacional de Publicações Seriadas; RVBI – Rede Virtual de Bibliotecas do Senado Federal.

A Revista *Estudos Eleitorais* adota uma Licença Creative Commons – Atribuição 4.0 Internacional.

As opiniões emitidas em artigos ou notas assinadas são de exclusiva responsabilidade dos respectivos autores.



EDITOR-CHEFE

João Andrade Neto

EDITORA ADJUNTA

Roberta Maia Gresta

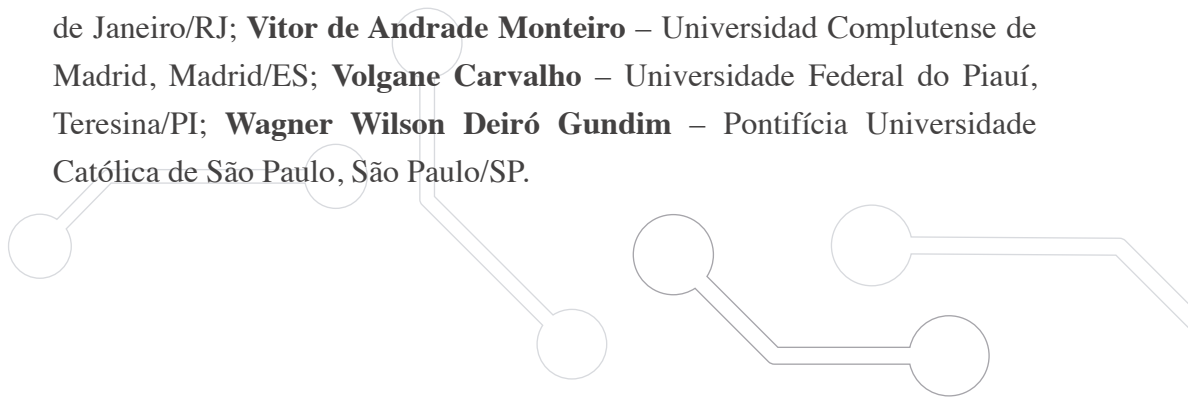
CONSELHO EDITORIAL

Anahi Guedes de Mello – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, Brasil; **Bruno Reis** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, Brasil; **Edilene Lôbo** – Universidade de Itaúna, Itaúna/MG, Brasil; **Fernanda de Carvalho Lage** – Universidade de Brasília, Brasília/DF, Brasil; **Flávio Luiz Yarshell** – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil; **Georgina Helena** – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas/RS, Brasil; **José Jairo Gomes** – Ministério Público Federal, Brasília/DF, Brasil; **Juliana Rodrigues de Freitas** – Centro Universitário do Pará, Belém/PA, Brasil; **Lorenzo Córdova** – Instituto Nacional de Educação (INE), Ciudad de México, México; **Luciana Panke** – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR, Brasil; **Luís Virgílio Afonso da Silva** – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil; **Marcelo Weick** – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/PB, Brasil; **Maria do Socorro Braga** – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP, Brasil; **Marilda de Paula Silveira** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília/DF, Brasil; **Renato Barros de Carvalho** – Tribunal Superior Eleitoral, Brasília/DF, Brasil; **Rodolfo Viana Pereira** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, Brasil; **Saete Maria da Silva** – Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA, Brasil; **Vânia Siciliano Aieta** – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, Brasil; **Walber de Moura Agra** – Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE, Brasil.

PARECERISTAS

Adilson Cunha Silva – Escola Superior da Magistratura Tocantinense, Tocantins/TO; **Adriana Campos Silva** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Adriano Oliveira dos Santos** – Universidade Federal de Pernambuco, Recife/PE; **Aparecida Luzia Alzira Zuin** – Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho/RO; **Bruna Camilo** – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Bruno Camilloto Arantes** – Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto/MG; **Bruno Cezar Andrade de Souza** – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ; **Caroline Maria Vieira Lacerda** – Universidade de Brasília, Brasília/DF; **Clara Cardoso Machado Jaborandy** – Universidade Tiradentes, Aracaju/SE; **Clarissa Fonseca Maia** – Universidade Estadual do Piauí, Teresina/PI; **Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília/DF; **Danilo Nascimento Cruz** – Universidade Federal do Piauí, Teresina/PI; **Danyelle da Silva Galvão** – Centro de Extensão e Pesquisa do Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília/DF; **Eduardo Henrique Lolli** – Universidade Federal de Goiás, Goiânia/GO; **Elaine Harzheim Macedo** – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS; **Emerson Urizzi Cervi** – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR; **Fabio Francisco Esteves** – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP; **Fernanda Lage** – Universidade de Brasília, Brasília/DF; **Fernanda Natasha Bravo Cruz** – Universidade de Brasília, Brasília/DF; **Flávio Cheim Jorge** – Flávio Cheim Jorge, Vitória/ES; **Frederico Franco Alvim** – Universidade de Fortaleza, Fortaleza/CE; **Gabriel Augusto Mendes Borges** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Georgina Helena Lima Nunes** – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas/RS; **José Guerra de Andrade Lima Neto** – Universidade Católica de Pernambuco, Recife/PE; **Jessica Hind Ribeiro Costa** – Universidade Católica do Salvador, Salvador/BA; **Juliana Rodrigues Freitas** – Centro Universitário do Pará, Belém/PA; **Julianna Moreira Reis Garcia Guedes** –

Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo/RS; **Luciana Panke** – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR; **Manoel dos Reis Moraes** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Maria do Socorro Braga** – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos/SP; **Marilda de Paula Silveira** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília/DF; **Olivia Cristina Perez** – Universidade Federal do Piauí, Teresina/PI; **Patrícia Gasparro Sevilha Greco** – Universidade Estadual de Londrina, Londrina/PR; **Paulo Alkmin Costa Júnior** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Pedro Augusto Lopes Sabino** – Universidade do Estado da Bahia, Valença/BA; **Rafael Silveira e Silva** – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília/DF; **Ramon Mapa da Silva** – Universidade Presidente Antônio Carlos, Itabirito/MG; **Raphael Rodrigues Ferreira** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Raquel Cavalcanti Ramos Machado** – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/CE; **Reinaldo dos Santos** – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS; **Ricardo Manoel de Oliveira Moraes** – Faculdade Milton Campos, Nova Lima/MG; **Rodolfo Viana Pereira** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG; **Rogério Bastos Arantes** – Universidade de São Paulo, São Paulo/SP; **Roseli Rego Santos Cunha Silva** – Universidade de Brasília, Brasília/DF; **Salete Maria da Silva** – Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA; **Samantha Ribeiro Meyer Pflug Marques** – Universidade Nove de Julho, São Paulo/SP; **Samara Carvalho Santos** – Samara Pataxó, Universidade de Brasília, Brasília/DF; **Sandro Kozikoski** – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR; **Silvana Batini Cesar Góes** – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro/RJ; **Vitor de Andrade Monteiro** – Universidad Complutense de Madrid, Madrid/ES; **Volgane Carvalho** – Universidade Federal do Piauí, Teresina/PI; **Wagner Wilson Deiró Gundim** – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP.



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL

Diretor

Cristiano Zanin Martins

Vice-Diretora

Vera Lúcia Santana Araújo

Assessora-Chefe

Polianna Pereira dos Santos

Assessores

Caroline Sant'Ana Delfino

Pedro Oliveira Mascarenhas

Servidoras e servidores

Adilson Cunha Silva

Letícia Passos Priante

Sabrina de Paula Braga

Soraya Cáritas Brasil Correia Berquó

Colaboradoras e colaboradores

Ana Clara Pereira da Conceição

Cristianne Sampaio de Oliveira

Erick Luiz Souza Silva

Keylla Cristina de Oliveira Ferreira

Juliana Zumagline de Oliveira

Maria Eduarda Ramos de Almeida

Romulo Ribeiro Valadares

Sarah Fernandes Navega de Aguiar

Estagiário

João Paulo Rodrigues Freire

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Presidente

Ministra Cármen Lúcia

Vice-Presidente

Ministro Nunes Marques

Ministros

Ministro André Mendonça

Ministro Raul Araújo

Ministra Isabel Gallotti

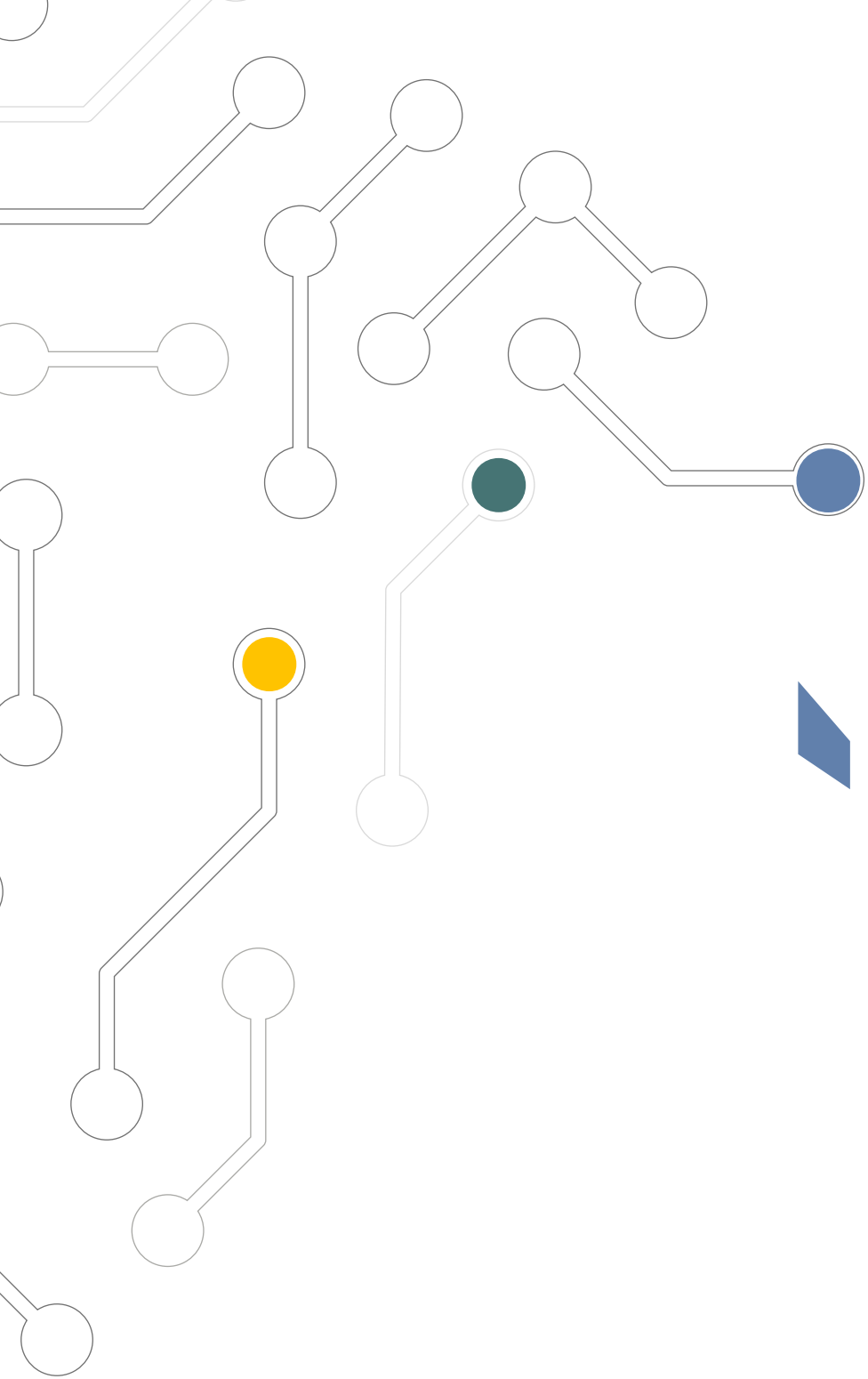
Ministro Floriano de Azevedo Marques

Ministro Ramos Tavares

Procurador-Geral Eleitoral

Paulo Gonet Branco

Sumário



Editorial..... 14

A falta de representatividade das minorias identitárias nos parlamentos brasileiros: a crise na democracia representativa 19

The lack of representativeness of identity minorities in Brazilian parliaments: the crisis in representative democracy

Luiz Carlos Garcia

Gustavo Marcel Filgueiras Lacerda

Nayara Maria de Lima

Candidaturas indígenas nos Legislativos estaduais e federal brasileiros, de 2014 a 2022 44

Indigenous candidates in Brazilian state and federal Legislatures, from 2014 to 2022

Jussara da Silva Tavares

Maria do Socorro Sousa Braga

Como lidar com partidos políticos que agem contra a Constituição: do silêncio reticente à aplicação direta do art. 17, *caput*, da Constituição da República..... 81

How to deal with political parties that act against the Constitution: from a reticent silence to a straightforward enforcement of the Constitution art. 17, caput

Eduardo Borges Espínola Araújo

Luiz Eduardo Peccinin

Lygia Maria Copi

Contribuições da Justiça Eleitoral para a concretização jurídica da proteção de dados pessoais do eleitorado brasileiro 115

Contributions of the Electoral Court to the legal implementation of the protection of personal data of the brazilian electorate

Roberta Laena Costa Jucá

Marcos Heleno Lopes Oliveira

Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues

Da possibilidade de medidas coercitivas em poder de polícia na seara eleitoral 142

Coercive measures' possibility in police power in the electoral sector

Marcos Youji Minami

Gustavo Machado Rebouças

Shayana Sarah Vieira de Andrade Mousinho



Sumário

Federações partidárias: os impactos na representatividade popular, na autonomia parlamentar e dos partidos e na governabilidade.... 172

Party federations: the impacts on popular representation, on parliamentary and party autonomy and on governance

Nelson Rodrigues Gomes

Caroline Maria Vieira Lacerda

O conceito de desinformação no controle judicial do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE-SC): análise dos julgados das eleições de 2022..... 202

The concept of disinformation in the judicial control of TRE-SC: analysis of the judgments of the 2022 elections

Marco Aurélio Rodrigues da Cunha e Cruz

Adriana Martins Ferreira Festugatto

Gregory Rodrigues de Lima Tessaro

O sistema proporcional eleitoral: comentários à proposta de alteração da legislação..... 230

The proportional electoral system: comments on the proposal to amend the legislation

Ramom Tácio de Oliveira

Giselle Morais Rocha

Marcelo da Cruz Trigueiro

Voto quadrático como ferramenta de modernização democrática.... 258

Quadratic voting as a tool for democratic modernization

Christine Peter da Silva

Gustavo Rodrigues Alves Dutz

Editorial





Editorial

A segunda edição da Revista *Estudos Eleitorais* de 2023 dá continuidade às discussões abordadas na primeira edição, em torno do processo democrático eleitoral e dos desafios apresentados à Justiça Eleitoral, considerando a complexidade das novas relações sociais, principalmente em virtude do volume de dados, da velocidade e da viralidade¹ com que são compartilhados.

Assim, mais uma vez, o combate à desinformação e à sub-representatividade de grupos e populações politicamente minorizados torna-se tema central dos artigos contemplados nesta edição.

A falta de representatividade das minorias identitárias nos parlamentos brasileiros: a crise na democracia representativa, de autoria de Luiz Carlos Garcia, Gustavo Marcel Filgueiras Lacerda e Nayara Maria de Lima, propõe a discussão de medidas que promovam maior inclusão política nos processos democráticos, visando aumentar a representação dos grupos sub-representados, especialmente minorias e pessoas sujeitas a desigualdades estruturais.

Em *Candidaturas indígenas nos Legislativos estaduais e federal brasileiros, de 2014 a 2022*, Jussara da Silva Tavares e Maria do Socorro Sousa Braga apresentam, a partir da sistematização de dados referentes às legislaturas estaduais e nacional, de 2014 a 2022, a evolução quantitativa das candidaturas indígenas nesse período e por região, e, a partir da eleição de 2022, identificam o perfil dos eleitos segundo gênero, grau de instrução, partidos pelos quais concorreram, participação em eleições/reeleições anteriores e distribuição por região e estado. As autoras fazem uma análise

¹ Termo utilizado pela Ministra Cármen Lúcia em palestra magna proferida no Seminário “Democracia, Assédio Eleitoral e Liberdade de Escolha”, no dia 30/4/2024, sobre o desafio dos “vês”, enfrentado pela democracia atualmente: Volume de dados, Velocidade e Viralidade.





quantitativa e descritiva-exploratória tanto do papel das ONGs e da legislação eleitoral aplicada no pleito de 2022, quanto do aumento das candidaturas indígenas.

No artigo *Como lidar com partidos políticos que agem contra a Constituição: do silêncio reticente à aplicação direta do art. 17, caput, da Constituição da República*, a autora Lygia Maria Copie os autores Eduardo Borges Espínola Araújo e Luiz Eduardo Peccinin ocupam-se em demonstrar que o art. 17, *caput*, da Constituição autoriza o cancelamento do registro de partidos políticos que atuem contra ela. A discussão é conduzida à luz do processo constituinte e da redação das normas constitucionais e legais que regem os partidos políticos, para concluir que, considerada a insuficiência dos demais mecanismos de enfrentamento, é autorizado o cancelamento do registro de partidos com orientação e atuação antidemocráticas pelo Tribunal Superior Eleitoral, observado o devido processo legal.

Contribuições da Justiça Eleitoral para a concretização jurídica da proteção de dados pessoais do eleitorado brasileiro, de autoria de Roberta Laena Costa Jucá, Marcos Heleno Lopes Oliveira e Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues, objetiva inserir o assunto proteção de dados pessoais no sistema jurídico brasileiro, em especial para aproximá-lo do papel constitucional atribuído à Justiça Eleitoral. A relevância do tema se destaca no contexto da necessária concretização da proteção de dados pessoais confiados à Justiça Eleitoral no exercício de suas atividades para a manutenção e para o fortalecimento da cidadania e da democracia por meio das eleições.

Em *Da possibilidade de medidas coercitivas em poder de polícia na seara eleitoral*, Marcos Youji Minami, Gustavo Machado Rebouças e Shayana Sarah Vieira de Andrade Mousinho analisam o enunciado sumular n. 18 do Tribunal Superior Eleitoral. Objetivam avaliar se é possível aplicar medidas coercitivas quando do exercício do poder de polícia na esfera eleitoral, utilizando o método de abordagem hipotético-dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica, com utilização de dados qualitativos.





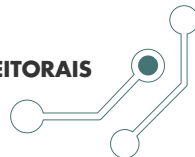
No artigo *Federações partidárias: os impactos na representatividade popular, na autonomia parlamentar e dos partidos e na governabilidade*, o autor Nelson Rodrigues Gomes e a autora Caroline Maria Vieira Lacerda contemplam as federações partidárias e refletem sobre aspectos do sistema político-constitucional brasileiro, com o objetivo de mensurar o impacto causado na representação popular, na autonomia partidária e parlamentar e na governabilidade pela implementação do novo instituto.

O conceito de *desinformação no controle judicial do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE-SC): análise dos julgados das eleições de 2022*, de autoria de Marco Aurélio Rodrigues da Cunha e Cruz, Adriana Martins Ferreira Festugatto e Gregory Rodrigues de Lima Tessaro, formula o seguinte questionamento: qual conceito (ou critério argumentativo) foi utilizado para o controle judicial da desinformação pelo Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina nas Eleições 2022? Os autores pretendem identificá-lo, com base nos julgamentos daquele Tribunal. A metodologia utilizada é qualitativa, utilizando-se recursos bibliográficos e documentais para analisar as decisões judiciais resultantes da consulta pública feita com os critérios das palavras-chave: “*fake news* e/ou notícias sabidamente inverídicas e/ou desinformação”.

Em *O sistema proporcional eleitoral: comentários à proposta de alteração da legislação*, Ramom Tácio de Oliveira, Giselle Moraes Rocha e Marcelo da Cruz Trigueiro abordam a problemática da restrição de acesso, pelos partidos políticos, às vagas eleitorais, na proposta de alteração legislativa sobre o cálculo das sobras eleitorais. Para tanto, apresentam, primeiramente, a ideia de Representação e de Proporcionalidade como bases do Sistema Proporcional Eleitoral vigente no Brasil, bem como os cálculos vigentes no referido sistema.

No artigo *Voto quadrático como ferramenta de modernização democrática*, a autora Christine Peter da Silva e o autor Gustavo Rodrigues Alves introduzem o estudo do sistema de Votação Quadrática, além de





apresentarem como foi a experiência com esse estilo de votação em Gramado. Expõem pesquisa realizada com esse modelo de votação, tanto para eleições presidenciais brasileiras, quanto para temas gerais do cotidiano político, considerando nosso contexto político contemporâneo, que apresenta problemas como a falta de representação democrática, polarização, discurso de ódio, além de outros fatores que enfraquecem a democracia.

Com mais este número, a Revista *Estudos Eleitorais* pretende aprofundar a discussão dos temas já abordados nas edições anteriores, os quais, pela relevância e atualidade, suscitam ainda perguntas sem respostas, que motivam pesquisadoras e pesquisadores a refletirem sobre a vida política e o contexto eleitoral contemporâneos.

Desejamos a todas e a todos uma profícua leitura!

João Andrade Neto

Editor-Chefe

Roberta Maia Gresta

Editora-Adjunta



**A falta de representatividade
das minorias identitárias
nos parlamentos brasileiros:
a crise na democracia
representativa'**





A falta de representatividade das minorias identitárias nos parlamentos brasileiros: a crise na democracia representativa

The lack of representativeness of identity minorities in Brazilian parliaments: the crisis in representative democracy

Luiz Carlos Garcia*

Gustavo Marcel Filgueiras Lacerda**

Nayara Maria de Lima***

Recebido em: 30/7/2023

Aprovado em: 26/4/2024

Resumo

O modelo representativo das democracias liberais, especialmente no Brasil, vivencia uma crise. Portanto, é necessária uma releitura desse paradigma, considerando a falta de representatividade das minorias sociais nos parlamentos pátrios, haja vista que diversos grupos minoritários não são efetivamente representados na política devido à metodologia vigente, ficando, dessa forma, submetidos a uma espécie de sub-representação. Tem-se uma ideia de participação na construção histórica, mas o que de fato ocorre é o controle social pelo próprio sistema e a sociedade atuando apenas como um dos meios para sua manutenção. Considerando as razões apresentadas, este trabalho, utilizando uma metodologia qualitativa e quantitativa – com análise de dados e sua interpretação – compreende serem necessárias propostas de

* Professor adjunto de Direito Privado na Universidade Federal do Tocantins. Mestre e doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). *E-mail:* luizcrg@gmail.com

** Advogado. Mestre em Direito Privado pela PUC Minas. Bacharel em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara e licenciado em Filosofia pelo Instituto Santo Tomás de Aquino. Professor da graduação do Centro Universitário Presidente Antônio Carlos (Unipac Itabirito/MG) e coordenador do Núcleo de Prática Jurídica da mesma instituição. *E-mail:* gusfilgueiras@gmail.com

*** Analista de Políticas Públicas na Prefeitura Municipal de Itabirito/MG. Mestra em Direito pela UFMG. Bacharel em Direito pela Unipac. *E-mail:* naymaria0412@gmail.com





maior inclusão política no que tange aos processos democráticos, inclusive com medidas que proporcionem aumento da representação dos grupos sub-representados, especialmente quando tratar de minorias ou daqueles sujeitos a desigualdades estruturais.

Palavras-chave: democracia; participação política; representatividade; opressão; minorias identitárias.

Abstract

The representative model of liberal democracies, especially in Brazil, is experiencing a crisis, making it necessary, therefore, to re-read this paradigm, considering the lack of representation of social minorities in national parliaments, given that several minority groups are not effectively represented in politics due to the current methodology, thus being subjected to a type of underrepresentation. There is an idea of participation in the construction of history, but what actually occurs is social control by the system itself and society acting only as one of the means for its maintenance. Considering the reasons presented, the present work using a qualitative and quantitative methodology – with data analysis and its interpretation – understands that proposals for greater political inclusion with regard to democratic processes are necessary, including measures that provide increased representation of sub-national groups. represented, especially when dealing with minorities or those subject to structural inequalities.

Keywords: democracy; political participation; representativeness; oppression; identity minorities.





Introdução

Ao se referir a gênero, tanto na perspectiva identitária quanto da própria expressão, bem como à orientação sexual, tem-se um padrão preestabelecido que exclui todo aquele que dele se distancia. Com isso, considerando que o direito é fruto da convivência humana em sociedade, é importante pensar como o sistema jurídico brasileiro lida com as sexualidades fora do padrão imposto.

A concepção binária de gênero, como categoria universal, naturaliza a existência apenas do homem e da mulher, ou seja, o sexo biológico é visto como determinante do gênero, suas expressões e seus desejos, ditando assim os comportamentos dos indivíduos. Essa visão coloca a heterossexualidade como ponto de referência, haja vista que os sujeitos que possuem orientação sexual e identidade de gênero fora desse marco sempre estiveram às margens do gozo dos principais direitos fundamentais.

Contudo, considerando o aspecto pluralista da sociedade, assim como a cidadania como fundamento que ultrapassa direitos políticos e a dignidade da pessoa humana como centro da estrutura do Estado, o direito de exercer a identidade de gênero em grau de igualdade, liberdade e sem discriminação de qualquer tipo é um postulado capaz de demonstrar, inclusive, que, em uma sociedade democrática, é preciso observar as demandas por inclusão social, política, cultural e econômica.

Ainda, cumpre evidenciar a existência de crítica ao direito posto, visto este ser dotado de capacidade de transformação social. Assim, para que tal transformação seja alcançada de forma eficaz, é preciso que o direito esteja atento às questões históricas e culturais de um povo, bem como a sua função social deve ser contemplada e analisada dentro de um Estado democrático de direito.¹

¹ STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 34.





No Estado democrático de direito, a Constituição possui dois contrapontos: de um lado ela faz a consagração de direitos fundamentais, com real estabelecimento de limites ao poder político, instituindo princípios básicos de proteção do indivíduo perante o Estado. De outro, a mesma Constituição fixa diretrizes, com o intuito de promover valores e ações de cunho social.

Dessa forma, o objetivo substancial do presente artigo é, portanto, analisar os processos de naturalização quanto às minorias identitárias e sua vinculação à questão da representatividade. Trata-se do desenvolvimento de estudo acerca de como esses processos não só formam, conformam, marginalizam tais grupos, mas os impedem – por diversos fatores – de serem representados nos organismos de poder, de modo a perpetuar situações de marginalização e sub-representatividade.

1 Direitos humanos e minorias identitárias

Inicialmente, é mister salientar que, no ano de 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos houve a inserção dos Direitos Humanos em um patamar universal, isto é, para ter tais direitos assegurados basta ser da raça humana. Ainda, até o ano de 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU) nunca havia tratado sobre o tema de direitos LGBTI+, o que mostra a invisibilidade dessa comunidade perante o sistema global de direitos humanos. Isso se dá porque os homossexuais, mesmo após o genocídio ocorrido na Segunda Guerra Mundial, eram desprezados pela sociedade. Esse grupo ainda não possuía voz nem para escrever suas memórias do que haviam passado nos campos de concentração, pelo fato de existirem diversas leis que criminalizavam relações homoafetivas em vigor no mundo. Portanto, os homossexuais viviam com o sentimento de que poderiam novamente ser presos e capturados pelas leis que vigoravam contra eles na época (Foucault, 2005).





A temática dos direitos humanos de pessoas LGBTI+ ingressou, de forma específica, na agenda política de discussões no sistema de proteção global e regionais, afirmando-se a necessidade de igual respeito e consideração para com essa população. Iniciativas concernentes aos direitos humanos de pessoas LGBTI+, passando por declarações oficiais, publicações e relatórios, culminaram na pioneira Convenção Interamericana contra toda Forma de Discriminação e Intolerância. Assim, o reconhecimento dos direitos humanos de pessoas LGBTI+ somente veio ser objeto de discussões nas últimas décadas após uma história milenar de invisibilidade e perseguição histórica.

A partir da ação política do movimento de lésbicas, *gays*, bissexuais, transgêneros e intersexuais (Movimento LGBTI) e de fatos como a despatologização da homossexualidade em 1973, pela Associação Americana de Psiquiatria, paulatinamente, não sem muitos desafios até hoje, a condição de LGBTI abandonou os códigos médicos (exceto quanto às pessoas trans) e passou a ser reconhecida como direito consecratório ao direito à liberdade individual e à igualdade (também quanto às pessoas trans).

Nesse sentido, a referida convenção, publicada em 5 de junho de 2013, é o primeiro documento internacional juridicamente vinculante que, de forma expressa, condena a discriminação baseada em orientação sexual, identidade e expressão de gênero. Ademais, foi assinada por Argentina, Brasil, Equador e Uruguai no mesmo dia da aprovação e, embora ainda não tenha o número de instrumentos de ratificação ou adesão, representa importante iniciativa simbólica num campo que até pouco tempo era relegado à invisibilidade.

A descriminalização de relações sexuais consentidas, a equiparação, para heterossexuais e pessoas LGBTI+, da idade de consentimento, a proibição da discriminação no emprego, a legislação contra os crimes de ódio e/ou incitação destes, o casamento civil ou as uniões civis e a coadoção são os direitos no catálogo das conquistas alcançadas nesse processo (Garcia, 2023). Contudo, a garantia desses direitos não é uniforme; pelo contrário, são poucos os países que os asseguram na integralidade, além de outros que punem com pena capital as relações entre pessoas do mesmo sexo.





A condição de pessoas LGBTI+, ao longo da história, foi objeto de perseguições e violência frutos da ignorância e do preconceito, inclusive por parte da comunidade científica e do Estado. O holocausto nazista, para ficar num paradigmático exemplo, também vitimou as pessoas LGBTI+, obrigadas a usarem o famigerado “triângulo rosa”. Esse quadro começou a se alterar positivamente quando, em 1973, a Associação Americana de Psiquiatria retirou a homossexualidade de seu índice de patologias. Em 1985, no Brasil, o Conselho Federal de Psicologia e o Conselho Federal de Medicina passaram a não mais considerar a homossexualidade como um desvio sexual e, em 17 de maio de 1990, a Assembleia-Geral da Organização Mundial de Saúde (OMS) retirou a homossexualidade da Classificação Internacional de Doenças (CID).

A violência à população LGBTI é parte do dia a dia do brasileiro, infelizmente. Segundo o relatório produzido pelo Grupo *Gay* da Bahia, em 2022, 256 pessoas do grupo LGBTI+ foram assassinadas ou cometeram suicídio a cada 34 horas no país, sendo 242 homicídios e 14 suicídios. Ainda, nos termos do documento Anuário Brasileiro de Segurança Pública, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023), os registros de violência sexual contra pessoas LGBTI+ cresceram 88,4% em 2021, que registrou 179 casos ante 95 no ano de 2020. Em 2022, no Brasil, foram registradas pelo menos 142 violações de direitos humanos. Em 2021, foram 158 casos. Dentre os casos em que conseguimos identificar a identidade de gênero das vítimas, cerca de 90% das violações de direitos humanos ocorreram contra pessoas transfemininas.

Com terreno fecundo na sociedade brasileira, forjada na cisnormatividade e na heterossexualidade como forma de conceber o mundo e guiar todo o tecido social e suas estruturas, tendo, portanto, cidadãos numericamente relevantes com preconceitos arraigados e dispostos a reagir com violência aos avanços conseguidos, candidatos pertencentes a grupos reacionários utilizaram propostas que majoritariamente versavam sobre discriminação e claros discursos de ódio contra a população LGBTI para emergir e ocupar cargos públicos. Na contramão disso, grupos organizados





também passaram a responder aos ataques, bem como a fortalecer candidaturas comprometidas com a diversidade e pautas progressistas de modo geral. A consequência necessária de tudo isso foi a ampliação dos debates, muitas das vezes de forma enviesada e distorcida, desnudando um cenário de combate à diversidade.

Alguns autores, não sem motivo, apontam como razão desse levante reacionário as conquistas recentes alcançadas por esses grupos identitários. Enquanto levou-se décadas para que algumas conquistas acontecessem, nos últimos anos, além da maior visibilidade que tais grupos tiveram, maior protagonismo em geral, conquistas relevantes em esferas várias como o casamento entre pessoas do mesmo sexo e a criminalização da homotransfobia, ainda que em sede do Poder Judiciário, causaram uma reação violenta e consequente perseguição.

Na mesma medida em que direitos foram alcançados e o progresso ocorreu, permanecem, e inclusive com alguma intensificação, questões básicas de violência e marginalização, tais como agressões sistemáticas às pessoas LGBTI, tentativas de retirada de possibilidades perpetradas por alas conservadoras do Congresso Nacional e a violação diária ao direito efetivo de viver uma vida com tranquilidade, sem se preocupar em ser ofendido, agredido, quiçá morto. Enquanto o projeto de vida de alguns ainda for razão de ódio e violência de outros, e houver a negligência do Estado, é necessário que se lute.

Assim, faz-se necessário compreender como o tema identidade de gênero tem sido tratado no Direito Eleitoral. Assim como os muitos questionamentos sobre a identidade de gênero e identidade sexual – como são construídas e encaradas pela sociedade e pelo Estado/Direito. E necessariamente a situação da representatividade política desses grupos frente aos processos de naturalização estigmatizantes, com a necessidade de análise sobre os déficits de representatividade, ante a naturalização das minorias, impedindo que participem dos organismos de poder.





2 A crise na democracia representativa e suas variantes

Em uma análise da história da sociedade, houve a definição da democracia como sistema político ideal, considerando que é reflexo da efetivação da vontade popular, por expressar “o governo do povo, pelo povo e para o povo”, razão pela qual é considerada a forma mais igualitária de governo. As relações existentes entre Estado, democracia e sociedade civil tornaram-se mais acentuadas com o advento da Constituição Federal de 1988, haja vista a instituição de dispositivos e procedimentos designados à participação da sociedade na estrutura, dinâmica, bem como ao funcionamento do poder público. Para tanto, cumpre ressaltar que há dois modelos de democracia que se articulam com a sociedade civil, qual seja, a democracia representativa e a democracia participativa ou direta. A primeira é caracterizada pelo método em que as decisões são tomadas por representantes eleitos, e que, em regra, representam interesses e vontade de cidadãos. Já na segunda, as decisões dos assuntos públicos são tomadas pelos próprios cidadãos neles envolvidos e, atualmente, alguns doutrinadores entendem ser a democracia participativa uma solução para os excessos e o elitismo configurado pela democracia representativa (Wood, 2003).

Ainda, uma das questões precípuas da democracia é, inclusive, a participação política das minorias, haja vista que só os regimes que privilegiam os diversos setores e camadas sociais podem ser considerados e intitulados como democráticos. Os diversos modelos políticos, que são pautados em padrões culturais hegemônicos, impostos aos demais, possuem uma base autoritária e são, portanto, um dos responsáveis pelas diversas atrocidades na história da humanidade. Há uma dinâmica burguesa que dificulta o acesso de grupos historicamente marginalizados e desprovidos de força econômica ao aparato estatal, sendo notória a força conservadora da participação política tradicional, invisibilizando e inviabilizando a integração das minorias (Ferreira; Garcia, 2024).





Importante ressaltar que, para garantir a liberdade real dessas pessoas, bem como dirimir essa inviabilização no que tange à representatividade, é fundamental a promoção de sua consciência e da oportunização para que se desenvolvam. Do mesmo modo que, para assegurar uma igualdade substancial, não basta apenas a proibição de atitudes discriminatórias, por meio de uma legislação repressiva. É fundamental a utilização de estratégias promocionais capazes de estimular e possibilitar a inserção e a inclusão desses grupos socialmente vulneráveis na sociedade (Piovesan, 2003).

Diante de uma conduta discursiva, há definição dos papéis de forma padrão, que declara como naturais todos esses indivíduos. Para além, sobre a sexualidade e as identidades, exerce poder controlador, que acaba por subjugar determinados indivíduos usando como ponto de partida como se identificam e como vivem sua sexualidade/identidade (Foucault, 1984). Diante dos padrões determinados, sobrevém um processo de naturalização, fazendo com que todo aquele que está em desacordo com o determinado passa a ter uma conduta antinatural. Entretanto, a consequência sofrida pelo indivíduo que não se adequa a esse padrão pré-constituído é a marginalização e a culpabilização de seus comportamentos, quer seja por membros da sociedade, como pelo Estado, que adota uma postura que concorda com a conduta e a doutrina social e as chancela.

O reconhecimento das minorias identitárias é elemento primordial para qualquer democracia e não pode, de forma alguma, ser silenciado. Quando se tem a ausência desse reconhecimento ante a presença de atos discriminatórios, surgem diversos movimentos em busca de reconhecimento e direitos igualitários no contexto social. Em razão disso, os grupos minoritários precisam ser respeitados ante o cenário político, bem como em todas as esferas da vida, cada qual com suas particularidades, dentro de um sistema denominado democracia. As diferenças existentes entre determinadas culturas e grupos exigem a aceitação do diferente e das suas individualidades, a fim de evitar o “perigo da história única”, ou seja, de uma cultura única e silenciadora.





Ademais, cumpre ressaltar o histórico de opressão sofrido por esses grupos minoritários, especialmente, identitários, considerando que vários foram violentamente obrigados a esquecer suas origens, sendo desprezados diante de seus grupos predominantes, haja vista que a desconsideração de determinadas identidades de gênero é fato que repetidamente legitima inúmeras violências. Essa não recepção, bem como o silêncio diante dela, cria um sistema de opressão que pune os indivíduos, antes de tudo, pela sua existência.

Nesse contexto, essa insatisfação pessoal e indignação diante desse desrespeito – não reconhecimento – são a fonte emotiva e cognitiva de resistência social e de levantes coletivos (Honneth, 2009). Essa é a ideia central da chamada Teoria do Reconhecimento, que vem exatamente tratar de como a luta por reconhecimento dos indivíduos e dos grupos movem as lutas sociais e muitas mudanças que ocorrem. A organização social é vista sob o prisma da divisão homem e mulher, hetero e homossexualidade. Os organismos e instituições sociais acabam por se guiarem por esses binarismos e atuam de maneira a perpetuar a divisão. Excelente definição do que é o *queer* é feita pelo sociólogo Steven Seidman, que traz que o *queer* é o estudo “daqueles conhecimentos e práticas sociais que organizam a ‘sociedade’ como um todo, sexualizando – heterossexualizando ou homossexualizando – corpos, desejos, atos, identidades, relações sociais, conhecimento, cultura e instituições sociais” (Seidman, 2002).

Conforme apurado e mencionado pela Escola Nacional de Gênero e Sexualidade², apesar do aumento expressivo de candidaturas LGBTI+, indubitavelmente é ainda inexpressiva a representatividade política desse grupo, considerando que sempre sofreram e ainda sofrem com o cerceamento de seus direitos, havendo a busca de melhorias sobre essas questões. E muito embora a Constituição Federal seja garantidora da igualdade, há uma falha principalmente nas áreas econômica e política. Apesar de existirem normas

² ESCOLA NACIONAL DE GÊNERO E SEXUALIDADE. Resultados: análise no Poder Legislativo. Disponível em: <https://escolageneros.com.br/pesquisa-legislativa/resultado-analise-legislativo/>. Acesso em: 30 abr. 2024.





que visam garantir a igualdade política no cenário formal, isso não ocorre no cenário material e ainda encontra-se óbice considerando que, geralmente, os problemas pautados por determinado grupo social só serão discutidos, de maneira ampla, por pessoas que sofrem ou sofreram com referidas questões.

Nesse sentido, o termo representatividade ganha destaque, considerando que segmentos sociais marginalizados conseguiram amplificar suas vozes na luta por direitos, fruto de um processo civilizatório que colocou à prova a perspectiva de um ser universal, pautado pelo ocidental, pelo patriarcado, pelo binarismo e pela branquitude, por exemplo. O autor Axel Honneth afirma que “são as lutas moralmente motivadas de grupos sociais, sua tentativa de estabelecer, institucional e culturalmente, formas ampliadas de reconhecimento recíproco, por meio do qual se realiza a transformação normativamente gerida das sociedades” (Honneth, 2003).

Segundo informações do Programa Voto com Orgulho (2020)³, da Aliança Nacional LGBTI, dentre o número total de votos válidos, pessoas LGBTI que foram eleitas receberam 450.854 votos, com um total de 48 candidaturas aos mandatos. Afirma-se que foram registradas 585 adesões de pré-candidaturas em prol da agenda da diversidade de gênero, sendo que 569 (97%) visaram a cadeiras nas Câmaras Municipais e 15 (3%) pleitearam cargos de chefe do Executivo. Urge salientar que cidades como São Paulo e Belo Horizonte obtiveram votações expressivas reconhecidas nacionalmente, elegendo Érica Hilton e Duda Salabert, respectivamente, ao Legislativo municipal em 2020. Em Aracaju/SE, a candidata Linda Brasil foi a mais votada dentre os concorrentes local. Ainda assim, apenas dois parlamentares assumidamente LGBTI+ ocupam cadeiras no Congresso Nacional: Davi Miranda (PSOL), suplente do ex-deputado federal Jean Willys na Câmara Federal e Fabiano Contarato (REDE), no Senado Federal. Entretanto, apesar

³ ALIANÇA NACIONAL LGBTQIA+ (Brasil). Eleição de pessoas LGBTI+ e aliadas à causa alcança marca história. *Boletim Central de Apuração do Programa Voto com Orgulho*, [s. l.], n.º 3, 2020. Disponível em: <http://aliancagbti.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Boletim-No-03.pdf>. Acesso em: 8 maio 2024.





dos dados supracitados, torna-se extremamente importante frisar e destacar as diversas violências sofridas por candidatos democraticamente eleitos, que, apesar de ocuparem os cargos, foram obrigados a renunciar considerando as ameaças sofridas. Tal situação evidencia que até mesmo além de encontrar diversas dificuldades de existência na vida privada, tal medida reflete e possui impactos na vida política e pública desse indivíduo, razão pela qual, notoriamente, é necessária a inserção da comunidade LGBTI no cenário político para garantia de representatividade, além de diversas contribuições e abordagens de transformação social.

3 Reconhecimento das diferenças dentro do processo democrático

Inicialmente, cumpre salientar que a estrutura legislativa não garante a consolidação da representatividade política dos setores socialmente excluídos. As cadeiras legislativas continuam sendo ocupadas, em sua maioria, pelas oligarquias e por seus aliados, instrumentalizados para votar em dispositivos que assegurem sua permanência no âmbito decisório. As reformas, quando apreciadas, são votadas com propósitos definidos, medidos e planejados no sentido de não se colocar em risco a estrutura de poder decisória em vigência (Rennó, 2008). Nesse sentido, quando da dominação por poderes totalmente autoritários, a possibilidade de união cultural e de grupos sociais torna-se indispensável, haja vista que o autoritarismo não possui interesse nenhum em grupos, indivíduos ou sociedades que tenham opiniões, crenças, debates e atitudes diversas, considerando que essa diversidade de opiniões é uma ameaça real ao poder dominador.

Os grupos no Brasil que se enquadram numa ideia de minoria – considerando como tais aqueles que sofrem preconceitos e são vítimas de marginalização por não se enquadrarem por alguma razão ao padrão estabelecido – foram e são historicamente vítimas dos mais variados tipos de abusos, muitos desses cancelados pelo Estado, ainda que por meio da omissão. O Estado e as instituições públicas acabam por reforçar e reproduzir





tais situações e isso está também alicerçado na ausência de representação por tais grupos, que acabam por não ter voz nos espaços de decisão e assim ficam alijados dos processos de tomada de decisão. É nesse contexto que se enquadram os grupos identitários no Brasil.

Pode se afirmar que a ideia que se tem hoje de construção identitária como construção social manipulada pela cultura estabelecida acaba por definir papéis, retirando assim a liberdade dos indivíduos e excluindo todo aquele que não se enquadre no padrão, gerando assim as lutas por reconhecimento, oriundas exatamente da ausência ou usurpação de direitos consagrados no plano nacional e internacional, desses sujeitos de direitos. O que é vislumbrado na ausência de representatividade desses grupos e se torna verdadeiro veículo de retroalimentação para que não haja mudanças efetivas nesse cenário.

Discutir como a sociedade e o Direito têm tratado as questões relativas à identificação de gênero e à sexualidade dos indivíduos – aqui denominados de minorias sociais identitárias – é algo extremamente atual e relevante. Como colocado por Simone de Beauvoir (1949), não se nasce mulher, torna-se mulher. Ou seja, o que se tem é uma construção social que estipula, de forma muitas vezes cruel, papéis a serem desempenhados pelos indivíduos. Nessa esteira, qualquer um que destoe dessas molduras consequentemente será discriminado, marginalizado. Assim, a frase célebre pode, na verdade, ser expandida para todas as minorias identitárias, uma vez que são conformadas desde o momento de sua concepção e por toda a vida, de modo a atender a uma premissa social de ser/estar no mundo.

Essa separação, discriminação, acaba por gerar nesses indivíduos diversas necessidades que acabam por se verificar comuns a outros, que se juntam, formando grupos que se identificam como minorias sociais identitárias discriminadas e que passam a buscar reconhecimento. É o que Axel Honneth (1992) aborda quando trabalha a Teoria do Reconhecimento. O autor alega que a busca por reconhecimento está nas lutas voltadas para a construção da cidadania, para compreender políticas públicas e muitos dos conflitos.





As minorias identitárias vivem uma política de desrespeito de maneira ampla e naturalizada. Padecem com ações discriminatórias no seio familiar – pelo menos na maioria dos casos –, por parte das instituições que deveriam proteger todos os cidadãos, mas negligenciam as minorias, e por parte da sociedade, de modo geral, que, numa ideia reproducionista, sem muita reflexão, acabam por segregar e agredir essas pessoas. Ainda, insta salientar que a estrutura legislativa não garante a consolidação da representatividade política dos setores socialmente excluídos.

Os movimentos sociais e as lutas voltadas para a construção da cidadania assumem papel importante no sentido de promover maior inclusão dos seus membros, que estão sub-representados politicamente. Há uma ausência de pessoas LGBTI nas instituições representativas, e isso ocorre devido à exclusão social que, diversas vezes, é promovida pela escassez de recursos, bem como pelas diferentes formas de violência, o que dificulta o ingresso desse grupo no cenário político. Considerando serem intitulados como peças estranhas, anormais e abjetas, não fica difícil compreender a exclusão desse grupo minoritário da esfera política, bem como a compressão da ambição política desse público. Reformas no sistema político ou adoção de políticas de presença para LGBTI+ e outros grupos minoritários, embora sejam bem-vindas e essenciais, não resolverão completamente a exclusão política se desigualdades extra políticas não forem superadas. A ausência de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis e transexuais nos espaços de representação política é notória e evidente. Ademais, é apócrifo, pouco representativo e nada democrático que as instituições representativas desse grupo minoritário sejam ocupadas por homens cis heterossexuais, em detrimento de toda uma diversidade de sujeitos, pensamentos e interesses.

Para além, apontamentos da Teoria *Queer* permitem uma melhor exploração das relações entre sociedade e subjetividade, numa perspectiva de se compreender os determinantes sociais e sua ação sobre os indivíduos na construção de suas subjetividades (Scott, 1998). Torna-se importante a análise do gênero e da identidade sexual como direitos de personalidade e, portanto,





seu respeito e promoção como desdobramentos necessários de qualquer ideia de efetividade da dignidade da pessoa humana. Além de se verificar como os processos de naturalização acabam por interferir de forma direta nas questões relativas à representação nas instituições e nos espaços de poder, o que acaba por determinar não só os expedientes normativos, mas todo o conjunto de ações por parte do Estado e sua atuação – ou não – em prol de determinados grupos historicamente marginalizados.

O processo de naturalização ocorre como forma de perpetrar e justificar diversos tipos de discriminação – raça, gênero, sexualidade, classe social – e obviamente também cada base de discriminação dessas é transversal às demais. Logo, o processo se opera de maneira a criar verdadeiro hibridismo entre as causas que torna praticamente impossível analisar uma situação sem no mínimo levar em conta a outra. Ilustrativamente, é muito complicado problematizar a situação do homossexual sem levar em consideração sua classe social. Quando vislumbrada a questão do preconceito, é notório que isso acontece de maneira diversa no caso de um homossexual de classe média ou média alta e um homossexual em situação de hipossuficiência econômica. Não se aduz aqui que o preconceito não atinja todos os grupos, mas se afirma que o faz de maneira diferente e com impactos diferentes na vida de quem é vítima dessa exclusão.

4 Dos processos de naturalização estigmatizantes

Um dos fatores que possibilita que o processo de naturalização aconteça de maneira eficiente está na crença de que há um substrato *natural* no sujeito que acaba por moldar parte, ou pelo menos a essência, de suas atitudes (Monteiro; Vilela; Soares, 2014). E que esse substrato natural está completamente blindado de qualquer influência das práticas sociais, como o discurso e as instituições. A perspectiva aqui lançada remete-nos a diferentes momentos da história, em que a ideia de algo anterior ao ser foi utilizada para justificar desigualdades, normalmente com viés religioso; a ação convence





exatamente por retirar da álea do debate a situação e colocá-la no *locus* de não tema por ser natural.

Na perspectiva do que os teóricos de gênero já trabalharam o discurso como formador dos sentidos – Foucault (1984), Butler (2017), Louro (2016), Pinho (2013) –, não é o corpo que gera a interpretação de que determinados órgãos são natural e essencialmente determinados para uma funcionalidade, mas o discurso que dá esse sentido e o estabelece. Se considerarmos as muitas práticas sexuais, pensando as mais comuns e sem analisar as variáveis culturais que tornariam o trabalho exaustivo e talvez impossível de ser fechado, é fácil concluir que o ato sexual como algo que mescla físico e psíquico não é engessado e se alterou ao longo do tempo e do espaço. Se o ato sexual mudou e o corpo humano permanece igual, não se está diante de um fenômeno natural, mas de apropriação e significação do corpo pela cultura, logo, pelo discurso. O discurso pseudonaturalista que ainda impera muitas vezes não se sustenta.

Ademais, ao analisar os grupos historicamente marginalizados e os regimes democráticos vigentes, é perceptível a super-representação de segmentos e interesses em detrimento de grupos excluídos das instituições representativas. Logo, para a análise desse fenômeno, tornam-se necessário estudos de teóricos como: Castells (2018), Limongi e Figueiredo (2002), Manin *et al.* (2006), Miguel (2000), Nicolau (2017), Silva (2014) e Welffort (2006). Ainda, cumpre ressaltar que referidos grupos minoritários, como exemplo, mulheres, população negra, lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis e transexuais, são impedidos de ocupar espaços de poder seja pela exclusão social, seja pelos filtros institucionais que tendem a reproduzir as desigualdades sociais na esfera pública e na política eleitoral.

Considere-se ainda que tais questões esbarram, pela sua extensão e complexidade, em diversos princípios norteadores do ordenamento pátrio, dentre eles o da igualdade. Igualmente ferem normativas e decisões internacionais, bem como posicionamentos e orientações de organismos de caráter internacional. Além de resultar na quase total sub-representação desses grupos, o que, pelo sistema representativo brasileiro e a forma como as





políticas públicas são construídas, desagua em ausência de ações do Estado, manutenção de preceitos discriminatórios e violência.

Nesse diapasão, nota-se que as implicações oriundas das questões de gênero e da orientação sexual repercutem na esfera pessoal, social e jurídica dos indivíduos e passam à esfera social e de grupos. Questões relevantes como direitos que são negados, posturas discriminatórias de instituições públicas, postura por parte do Estado, de modo geral, e a luta por reconhecimento desses grupos que são marginalizados por não obedecerem à padronização estabelecida devem ser analisadas na busca de uma efetivação dos direitos humanos.

A autora Hannah Pitkin (1967), em seu livro *O Conceito da Representação*, apresenta uma tipologia, aduzindo que representação é o ato de tornar presente o que está ausente. Ainda, segundo Pitkin (1967), Hobbes diferenciou os sujeitos em naturais e artificiais. As pessoas naturais são aquelas que agem diretamente por si, já as pessoas artificiais são a base para a ideia moderna de representados e representantes, peças essenciais do direito político.

Conforme expressa Silva (2014), a justificativa da representação ou do governo da representatividade é que o indivíduo eleito deve agir em conformidade com a vontade do povo, com a luta por interesses do bem comum. Lado outro, possuem o poder de agir conforme repute ser melhor para a população, desde que ainda representando a sociedade.

O representante deve agir conforme'', no sentido de sua representação ser do tipo delegada. Ao mesmo tempo, os representantes têm margem de manobra para agirem conforme considerarem melhor, dentro de certos limites que também representariam''. Por fim, até certo ponto os representantes, ao menos no âmbito da Câmara dos Deputados, representam a diversidade do povo brasileiro – o que é visto pelo fato de que cada unidade da federação elege um número de deputados que corresponde, aproximadamente, à proporção de sua população frente à população total do Brasil, (SILVA, 2014).





Nicolau (2017) afirma que, nas democracias, existem conjuntos de eleitores que têm preferência por algum partido, determinado político ou até mesmo por pessoas que participam diretamente de atividades militantes, com representação de algum grupo minoritário. Contudo, insta salientar que a estrutura legislativa não garante a consolidação da representatividade política dos setores socialmente excluídos.

Há notória disparidade de representação e, consequentemente, de representatividade associada à política deficitária brasileira e, quando pensamos nas minorias identitárias, problemas ainda maiores surgem, como exemplo, discriminação, agenda dos direitos sexuais tida como específica e não universal. A luta contra a violência e a defesa da igualdade de gênero, podendo aqui ser compreendida como igualdade substantiva entre homens, mulheres, pessoas LGBTI+ e cis heterossexuais, atualmente é vista como manifestação para obtenção de privilégios, o que afronta, claramente, a Constituição Federal.

Indubitavelmente, a desconsideração de determinadas identidades de gênero, no Ordenamento Jurídico e suas práticas como um todo, que repetidamente legitima inúmeras violências. Essa não recepção, bem como o silêncio diante dela, cria um sistema de opressão que pune os indivíduos, antes de tudo, pela sua existência, razão pela qual torna-se necessário questionamento sobre a postura a ser adotada quando sujeitos contrários ao padrão normativo são submetidos ao sistema penal. Decerto que, tal qual a norma está disposta, a indagação é logo confrontada com a realidade que se materializa cotidianamente, ou seja, o enquadramento no binarismo sexual é uma imposição que se justifica por fatores naturais e biológicos, desconsiderando a perspectiva da identidade de gênero.

Apesar do aprofundamento dos debates sobre a temática, ainda há muito que avançar, considerando a necessidade do enfrentamento do preconceito, da discriminação e da exclusão que atingem transexuais, travestis, lésbicas, bissexuais e *gays* no país, por possibilitarem a visibilização, quantificação e comparação da realidade de violações dos direitos humanos. Temos um





problema ontológico, pautado em determinar as relações sociais em termos de dicotomia identitária, com autêntica negação sexual da diversidade, a qual repercute na interpretação de cuidado e proteção aos idênticos, e não àqueles que são diferentes, destacando e reproduzindo as performances de rejeição social.

A exclusão contemporânea é pautada pela criação de indivíduos inteiramente desnecessários ao universo produtivo, para os quais parece não haver mais possibilidades de inserção. Poder-se-ia dizer que os novos excluídos são seres descartáveis⁴. Tal exclusão acaba por empurrar as pessoas trans para fora da sociedade, para fora de suas melhores e mais justas relações sociais, privando-as dos direitos que dão sentido a essas relações.

Ainda, rotineiramente às pessoas trans é negado reconhecimento legal do gênero com o qual se identificam, e, para consegui-lo, é necessário o enfrentamento de diversos abusos, como esterilizações, tratamentos forçados, sem o qual sofrem com a exclusão e a marginalização. Conforme mencionado por Berenice Bento, o sofrimento das pessoas trans deriva muito mais do tratamento que recebem na sociedade do que da própria transexualidade.⁵

Conclusão

Ante o exposto, torna-se evidente como a violência e as desigualdades sociais perpassam pelas instituições políticas, replicando as diversas injustiças e distorções na sociedade civil. Trata-se, portanto, de um ataque objetivo das estruturas de poder, do ponto de vista dos recursos desigualmente distribuídos, da aniquilação do desejo entre os sujeitos vulneráveis politicamente, mas também se trata de um ataque subjetivo que visa, sobretudo, reforçar os lugares inferiores de determinados grupos minoritários e coletivos. Ainda, conforme assevera Berenice Bento (2014), há uma “gambiarra legal”,

⁴ SAWAIA, B. (org.). *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial da ética e da desigualdade social*. 8. ed. Petropolis: Vozes, 2008.

⁵ BENTO, Berenice. *O que é transexualidade*. São Paulo: Brasiliense, 2008, p. 37.





consistente em um conjunto de documentos, normas, portarias, decretos e toda uma parafernália burocrática que busca reconhecer as especificidades dos grupos minoritários, especialmente, da população LGBTI+, mas isso realizado em diferentes órgãos, sem qualquer perspectiva universal, o que acaba por impactar diretamente a representatividade dessas minorias.

Embora haja legislações que conferem direitos e garantias sem qualquer distinção de indivíduos, há também aquelas que por adotarem termos específicos – como referência a gênero – acaba por suprimir direitos básicos da comunidade LGBTI. Inclusive a legitimidade da própria identidade de gênero, tal qual ocorre historicamente com transexuais e travestis.

O sistema jurídico, por meio de omissões e exclusões declaradas, marginaliza os que não se enquadram no padrão binário. Desconsiderar essa realidade é pactuar com as inúmeras violências a qual esse grupo é exposto diariamente. Está-se falando de agressões reais e simbólicas que permeiam e degradam a vida dessas pessoas sistemática e diariamente. São corpos que já possuem determinados os lugares que devem e podem estar.

É preciso olhar e enxergar as minorias identitárias a partir de óticas que não aquelas nas quais estão constituídos os saberes científicos, sendo necessário localizar os saberes em campos outrora negados e subjugados. É preciso (trans)formar a realidade de centenas de travestis e mulheres transexuais que vivem no cárcere a maximização das violações sofridas fora dele.

E, na atualidade, vive-se verdadeiro paradoxo na temática, pois, na mesma medida que ocorreu progresso, ainda que exclusivamente pela via judicial, o avanço reacionário tanto no cenário político quanto na prática social também aconteceu. Utilizando as mídias sociais, com discursos violentos e incitação ao ódio contra a população LGBTI+, cenas de violência ainda são diárias. Além das tentativas igualmente hodiernas por meio de alas conservadoras do cenário político e religioso de retirar direitos dessa população, inclusive buscando a revogação das conquistas anteriormente listadas.





Portanto, e considerando o cenário ainda complexo e violento para os homossexuais e transexuais, bem como para a comunidade LGBTI+ de modo geral, no que tange à sua segurança e ao exercício de direitos básicos, urge o comprometimento dos órgãos públicos no sentido de coibir a violência e efetivar a promoção desses indivíduos. Urge a reflexão acerca das tecnologias que são utilizadas para reforçar tais papéis e de como rompê-las, de modo a quebrar esse ciclo de exclusão e marginalização. Afinal, se o ser humano não for livre para criar suas identidades, qualquer outra liberdade será sempre falha e falsa.

Referências

ALIANÇA NACIONAL LGBTQIA+ (Brasil). Eleição de pessoas LGBTI+ e aliadas à causa alcança marca história. *Boletim Central de Apuração do Programa Voto com Orgulho*, [s. l.], n. 3, 2020. Disponível em: <http://aliancalgbti.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Boletim-No-03.pdf>. Acesso em: 8 maio 2024.

BEAUVOIR, Simone de. *O segundo sexo: experiência vivida*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1967.

BENTO, Berenice. *O que é transexualidade*. São Paulo: Brasiliense, 2008.

BORRILLO, Daniel. O sexo e o direito: a lógica binária dos gêneros e a matriz heterossexual da lei. *Meritum: revista de direito da Universidade FUMEC*, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p 289-321 jul./dez., 2010)

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *OMS retira transexualidade da lista de doenças e distúrbios mentais*. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/junho/organizacao-mundial-da-saude-retira-a-transexualidade-da-lista-de-doencas-e-disturbios-mentais>. Acesso em: 30 nov. 2023.





BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*: anotada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 2. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2022. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaInternacional/anexo/STF_ConvencaoAmericanaSobreDireitosHumanos_SegundaEdicao.pdf. Acesso em: 1 mai. 2024.

BUTLER, Judith. *Corpos que importam*: sobre os limites materiais e discursivos do sexo. Buenos Aires: Paidós, 2005.

BUTLER, Judith. *Problemas de gênero*: feminismo e subversão de identidade. Tradução: Renato Aguiar. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura*: a crise da democracia liberal. Tradução: Joana Angélica d'Ávila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CONNELL, Robert W.; MESSERSCHIMIDT, James W. Masculinidade hegemônica: respeitando o conceito. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 241-282, abr. 2013.

ESCOLA NACIONAL DE GÊNERO E SEXUALIDADE. *Resultados*: análise no Poder Legislativo. Disponível em: <https://escolageneros.com.br/pesquisa-legislativa/resultado-analise-legislativo/>. Acesso em: 30 abr. 2024.

FERREIRA, Mariah Brochado. GARCIA, Luiz Carlos. *Violências contra a mulher*: da condição de gênero a subalternidade política. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 26, n. 138, p202-228, jan./abr. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *17º anuário brasileiro de segurança pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://apidspace.universilab.com.br/server/api/core/bitstreams/d41faf30-9914-43e0-9c1f-d83f785ad9ac/content>. Acesso em: 12 mar. 2024.

FOUCAULT, M. *História da sexualidade I*: a vontade de saber. Tradução: M.T. C. Albuquerque e J. A G. Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal, 1977.





FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I: a vontade de saber*. São Paulo: Graal, 2005.

FRASER, Nancy. Heterossexismo, falso reconhecimento e capitalismo: uma resposta a Judith Butler. *Revista Ideias*, Campinas, v. 8, n. 1, p. 279-289, 2017.

GARCIA, Luiz Carlos. *Quando você se descobriu hétero?: gênero, sexualidade e naturalização*. Curitiba: CRV, 2023.

GRUPO GAY DA BAHIA. *Relatório de mortes violentas de LGBT+ Brasil: observatório do Grupo Gay da Bahia de 2022*. Curitiba: Centro de Documentação Prof. Dr. Luiz Mott (CEDOC), 2022. Disponível em: <https://cedoc.grupodignidade.org.br/2023/01/19/mortes-violentas-de-lgbt-brasil-observatorio-do-grupo-gay-da-bahia-2022/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós estruturalista*. Petrópolis: Vozes, 1997.

MANIN, Bernard *et al.* *Eleições e representações*. São Paulo: Lua Nova, 2006.

MOTT, Luiz. Raízes históricas da homossexualidade no atlântico lusófono negro. *Revista Afro-Ásia*, Salvador, n. 33, p. 9-33, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/afroasia/article/view/21099>. Acesso em: 10 maio 2024.

NICOLAU, Jairo Marconi, *Representantes de quem?: os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos: desafios e perspectivas contemporâneas. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília, v. 75, n. 1, p. 107-113, jun./mar. 2009 Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/6566/010_piovesan.pdf?sequence=5. Acesso em: 8 maio 2024.





PITKIN, Hannah. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

ROSENFELD, Cinara; SAAVEDRA, Giovani Agostini. Reconhecimento, teoria crítica e sociedade: sobre desenvolvimento da obra de Axel Honneth e os desafios da sua aplicação no Brasil. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 15, n. 33, p. 14-54, maio/ago. 2013. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/Drhr9LsbFXdHvyXyjfwv53p/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 maio 2024.

SALIH, Sara. *Judith Butler e a Teoria Queer*. Tradução: Guacira Lopes Louro. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

SAWAIA, B. (org.). *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial da ética e da desigualdade social*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

WELFFORT, Francisco C. (org.) *Os clássicos da política*. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.

YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Como citar este artigo:

GARCIA, Luiz Carlos; LACERDA, Gustavo Marcel Filgueiras; LIMA, Nayara Maria de. A falta de representatividade das minorias identitárias nos parlamentos brasileiros: a crise na democracia representativa. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17. n. 2, p. 19-42, jul./dez. 2023.



**Candidaturas indígenas
nos Legislativos estaduais e
federal brasileiros, de 2014 a
2022**





Candidaturas indígenas nos Legislativos estaduais e federal brasileiros, de 2014 a 2022

Indigenous candidates in Brazilian state and federal Legislatures, from 2014 to 2022

Jussara da Silva Tavares*
Maria do Socorro Sousa Braga**

Recebido em: 2/10/2023

Aprovado em: 6/2/2024

Resumo

Este trabalho constitui-se como um recorte da pesquisa de tese do Doutorado, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos-UFSCAR. Pela primeira vez na história política brasileira, num momento emblemático para os povos indígenas, sete candidatos indígenas são eleitos para os Legislativos estaduais e federal, nas eleições de 2022, segundo dados estatísticos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de 2014, 2018 e 2022. Possivelmente isso se deu pelo impulso de associações e Organizações não Governamentais (ONGs) vinculadas às diversas comunidades indígenas presentes nos Acampamentos Terra Livre (ATLs). Desde a Constituição de 1988 até o ano de 2022, apenas um indígena foi eleito para o Legislativo estadual (2014, TSE) e uma indígena foi eleita para a Câmara dos Deputados (2018, TSE). Mas quantos integrantes desses povos já tentaram figurar nas listas partidárias e, assim, disputar eleitoralmente uma cadeira legislativa? Qual foi a relevância das ONGs e associações civis nesse

* Graduada em Ciência Jurídica pelo Instituto Paulista de Ensino Superior Unificado (1994), mestre em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente pela Universidade de Araraquara (2009). jstavares@estudante.ufscar.br

** Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (1992), mestre (1997), doutora (2003) e pós-doutora (2005) em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professora associada da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCAR. msbraga@ufscar.br





processo de incremento da participação eleitoral dos indígenas em meio ao primeiro governo da extrema direita brasileira, eleito após a redemocratização? Assim, o objetivo desse estudo é apresentar, a partir da sistematização de dados das candidaturas indígenas às legislaturas estaduais e federal, de 2014 a 2022, a evolução quantitativa das candidaturas nesse período e por região. E, a partir da eleição de 2022, identificar o perfil dos eleitos segundo gênero, grau de instrução, partidos pelos quais se elegeram, participação em eleições/reeleições anteriores e distribuição das candidaturas por região e estado. Metodologicamente, trata-se de análise quantitativa e descritiva-exploratória tanto do papel das ONGs e da legislação eleitoral aplicada no pleito de 2022 quanto do aumento das candidaturas indígenas.

Palavras-chave: representação política; candidaturas indígenas; ativismo indígena.

Abstract

For the first time in Brazilian political history, at an emblematic moment for indigenous peoples, seven indigenous candidates are elected to federal and national Legislatures, in the 2022 Elections, according to statistical data from the Superior Electoral Court for 2014, 2018 and 2022. This was possibly due to the impetus of associations and non-governmental organizations linked to the various indigenous communities present in the Terra Livre Camps (ATLs). From the 1988 Constitution until 2022, only one indigenous person was elected to the state Legislature (2014, TSE) and one indigenous woman was elected to the Chamber of Deputies (2018, TSE). But how many representatives of these peoples have already tried to appear on the party lists and, thus, contest electorally for a legislative seat? Thus, the objective of this study is to present, based on the systematization of data from indigenous candidacies to state and federal legislatures, from 2014 to 2022, the quantitative evolution of candidacies in that period and by region. And, starting from the 2022 Election, identify the profile of those elected according to gender, their level of education, the parties they were elected for, their participation in previous elections/reelections and the distribution of candidacies by region and state. Methodologically, it is a quantitative and descriptive-exploratory analysis of both the role of NGOs and the electoral legislation applied in the 2022 Election and the increase in indigenous candidacies.





Keywords: political representation; indigenous candidacies; indigenous activism.





Introdução

O ativismo político dos povos indígenas

Na década de 1970, as manifestações de resistência à ditadura militar em muitos países da América Latina, incluindo o Brasil, contribuíram para a criação de entidades voltadas para defesa dos direitos políticos, civis, ambientais e das minorias que estavam ameaçadas pelo regime totalitário, especialmente os indígenas atingidos pelas ações desenvolvimentistas de tal ditadura (Cunha, 2018).

Nesse contexto, ainda no ano de 1973, foi escrito o Documento de Urgência de Bispos e Missionários: “Assistimos em todo o país à invasão e gradativo esbulho das terras dos índios. Praticamente, não são reconhecidos os seus direitos humanos, o que os leva paulatinamente à morte cultural e também biológica, como já sucedeu a muitas tribos brasileiras” (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, 1973, p. 4). Trata-se de manifesto de alguns bispos e missionários religiosos, no qual denunciam a violência sofrida pelos povos indígenas. No prefácio, os assinantes invocam a dramática condição dos povos indígenas do Brasil, buscando sensibilizar a comunidade nacional e internacional para que tomem medidas para conter a matança dos indígenas, patrocinada por uma política ditatorial integracionista e desenvolvimentista (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, 1973).

Nesse período, o líder xavante Mario Juruna ganhou destaque nacional e internacional por denunciar as violências sofridas pelos povos indígenas. De posse de um gravador, Juruna registrava as falas dos representantes do governo, para que pudessem ser cobrados de suas “promessas” de assistência aos indígenas e proteção de seus territórios (Graham, 2011).

Com as atividades do rádio e da televisão restritas pela censura, no período da ditadura militar, que ocorreu de abril de 1964 até 15 de março de 1985, alguns meios de comunicação utilizaram a fala de Juruna para denunciar, de forma indireta, as ações da ditadura militar, o que repercutiu em





outros segmentos, tais como o dos trabalhadores, dos estudantes e das demais entidades civis, contribuindo para sua visibilidade e sua eleição a deputado federal em 1982 (Graham, 2011).

Paralelamente, impulsionados pela crescente ameaça às suas vidas e incentivados por organizações civis e religiosas, os indígenas realizaram encontros e assembleias em que suas principais lideranças passaram a discutir propostas de ações conjuntas para a defesa de seus territórios (Conceição, 2018; Bicalho, 2010), numa demanda única pela sobrevivência, e a possibilidade de, com os demais movimentos sociais, participarem efetivamente da redemocratização do país.

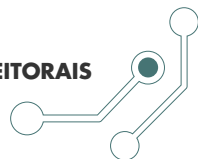
No entendimento de Bicalho (2010), nessa seara se intensificam os movimentos indígenas que incorporam olhar amplo em defesa de seus direitos, levando essa mensagem ao mundo e ampliando sua participação nos debates pré-constituente de 1985/1986, buscando a conquista do exercício pleno da cidadania e o reconhecimento da autodeterminação dos povos indígenas.

Em sua dissertação de mestrado em Direito, *A Invisibilidade do Indígena no Processo Eleitoral Brasileiro: as Organizações Indígenas e a Luta pela Representação Política* – Conceição (2018, p. 21) trata da participação dos indígenas por meio de assembleias como “[...] precursores do surgimento de um movimento político e social dos povos indígenas, no momento em que o país passava por um processo de redemocratização, juntamente com o início da discussão da Constituinte”. Como apontado pelas autoras supracitadas, o objetivo desses movimentos e dessas assembleias era promover um espaço de conhecimento das vivências nas comunidades e, a partir das suas falas, discutir suas demandas como coletivo étnico (Conceição, 2018; Bicalho, 2010).

Dentro do contexto histórico, do fim da ditadura para o estado democrático, as discussões nas assembleias indígenas pautaram-se, dentre suas demandas, na possibilidade da participação dos indígenas na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) (Lacerda, 2008).

Sem clareza de qual seria o melhor caminho para a participação na Constituinte, se por meio de partido político ou de forma direta com candidatos





escolhidos pelas comunidades e sem vinculação partidária, as lideranças indígenas presentes optaram por levar essa discussão às aldeias, para decisão final, conforme registro no periódico *Porantim* (Política [...], 1985).

Em agosto de 1985, no Rio de Janeiro, a coordenação nacional da União das Nações Indígenas (UNI) realizou um encontro com lideranças indígenas, representantes de entidades indigenistas, antropólogos e advogados para falar da representação direta dos indígenas na Constituinte, o que não se mostrou possível pela falta de apoio de parlamentares e pela falta de tempo para apresentar emenda alternativa ao anteprojeto do governo. Também foi sugerida a criação de comissões de estudo para viabilizar a participação dos indígenas e suas pautas, especialmente as territoriais (Política [...], 1985).

Em outubro de 1985, a matéria sobre a participação dos indígenas na Constituinte foi registrada pelo *Porantim* por meio de entrevistas com personalidades envolvidas na temática dos povos indígenas. Observa-se que o único consenso foi a necessidade da participação dos indígenas na Constituinte, como apontado na manifestação de alguns participantes, tais quais: Júlio Gaiger, presidente da Associação Nacional de Ação Indigenista de Porto Alegre e assessor jurídico do Conselho Indigenista Missionário (CIMI) – “[...] que não tem nos partidos políticos e nos meios institucionalmente vigentes um canal de representação legítimo.”; Carlos Moreira Neto, ex-diretor do Museu do Índio – “[...] devem participar como os outros segmentos da sociedade nacional.”; Ailton Krenak, da coordenação de publicações da UNI – “[...] não concorrer através de partidos políticos, mas garantir a participação indígena na Assembléia Nacional Constituinte”; e Dalmo de Abreu Dallari, jurista – “Creio que a forma não importa. Devem usar os meios que forem úteis”. (O índio, 1985, p. 6)

No entanto, sem conseguirem a aprovação de candidatura direta para a ANC, sete lideranças indígenas se candidataram ao cargo legislativo, por meio de partidos políticos, com o objetivo de participar da ANC.





Com o apoio da UNI, concorreram os candidatos Álvaro Tukano, pelo Estado do Amazonas, Biraci Brasil Yawanawá, pelo Estado do Acre, Davi Yanomami e Gilberto Pedroso Macuxi, pelo Estado de Roraima, todos pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Sem vínculo com a UNI, concorreram os indígenas Idjahuri Karajá, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) do Estado de Goiás, Marcos Terena pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) do Distrito Federal e Mário Juruna, também pelo PDT do Estado do Rio de Janeiro, tentando a reeleição (Lacerda, 2008).

Como nenhum indígena conseguiu se eleger para a Assembleia Nacional Constituinte, socorreram-se de seus apoiadores para apresentação das suas demandas, mas a presença massiva de suas lideranças durante todo o período dos trabalhos constituintes foi essencial para a aprovação de seus direitos (Pataxó, 2021).

Na ANC, coube a Ailton Krenak (2019) fazer a manifestação em nome dos povos indígenas. Em nota, transcrevo parte do discurso feito em setembro de 1987, mas que poderia, perfeitamente, se tratar do momento político atual.

E hoje nós somos alvo de uma agressão que pretende atingir na essência a nossa fé, a nossa confiança de que ainda existe dignidade, de que ainda é possível construir uma sociedade que sabe respeitar os mais fracos, que sabe respeitar aqueles que não têm o dinheiro para manter uma campanha incessante de difamação. Que saiba respeitar um povo que sempre viveu à revelia de todas as riquezas. Um povo que habita casas cobertas de palha, que dorme em esteiras no chão, não deve ser identificado de jeito nenhum como um povo que é inimigo dos interesses do Brasil, inimigo dos interesses da nação, e que coloca em risco qualquer desenvolvimento. O povo indígena tem regado com sangue cada hectare dos oito milhões de quilômetros quadrados do Brasil. E os senhores são testemunhas disso. Eu agradeço a presidência desta casa, agradeço os senhores e espero não ter agredido com as minhas palavras os sentimentos dos senhores que se encontram nesta casa. (Krenak, 1987 *apud* Mandagará, 2021, p. 3)





A Constituição de 1988 foi um marco na defesa e afirmação dos direitos dos povos indígenas (Brasil, 1988). Durante a ANC, o povo indígena e suas lideranças se destacaram pelo comprometimento e pela presença sistemática, contribuindo para a efetivação de conquistas legais de ampliação dos direitos dos povos indígenas, que culminou com a elaboração do Capítulo VIII, Dos Índios, na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que promoveu formalmente a igualdade cidadã dos povos indígenas e reconheceu o direito originário sobre as terras tradicionalmente ocupadas, nos termos dos arts. 231 e 232 da Carta Magna, dentre outros (Almeida, 2018).

Em entrevista ao Instituto Socioambiental (ISA) (2017), três deputados constituintes – José Carlos Saboia do PMDB/SP, Fabio Feldman do PMDB/SP e Luis Carlos Sigmaringa Seixas do PMDB/DF – deram seu depoimento sobre a participação e inclusão dos direitos indígenas na CF/1988 e comentaram sobre a situação atual, reafirmando que os direitos indígenas são permanentes.

Na fala de Saboia (2017, n. p.), “O conceito de direitos à vida, à cultura própria e à terra foi uma conquista e uma visão inovadora e revolucionária em oposição à barbárie colonizadora presente na história dos índios no Brasil. O índio tornou-se seu constituinte”.

De acordo com Feldman (2017, n. p.), “O movimento indigenista se organizou muito bem para esse embate. Houve uma grande mobilização, uma grande organização, de modo que o movimento indigenista esteve presente”.

Segundo Seixas, os indígenas conquistaram o direito ao exercício pleno da cidadania e o entendimento de sua cultura e vivência.

A ideologia dominante à época pensava na perspectiva de integração do indígena, de sua assimilação pela sociedade branca. Na Constituinte surgiu o orgulho indígena reivindicando seu reconhecimento. Daí, além da questão da terra, os indígenas lutaram e conseguiram o ensino em língua própria, o resgate educacional de sua história e a valorização efetiva de seus usos e costumes. (SEIXAS, 2017, n. p.)





No entanto, o texto constitucional não foi suficiente para impedir a ação exploratória e criminosa sobre os povos indígenas, suas vidas e seu território, como identificado na fala de Cunha: “[...] Começo a escrever no dia 8 de outubro... Há 30 anos e 3 dias, celebrava-se uma nova Constituição, dita cidadã, a mais igualitária que até então se conseguira. Hoje, o que se conseguiu está ameaçado (Cunha, 2018, p. 429).

Apesar de a CF/1988 ter reconhecido, especialmente nos seus arts. 231 e 232, a organização social dos indígenas, seus costumes, línguas, crenças, tradições e direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens, observa-se que, desde sua promulgação, inúmeras têm sido as propostas executivas e/ou legislativas, que buscam suprimir esse direito constitucional assegurado aos povos indígenas (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil [Apib], 2021).

Nas últimas décadas, a violência e a perda de direitos dos povos indígenas têm sido reforçadas institucionalmente, com proposições legislativas e do Poder Executivo que propõem mudanças na legislação visando excluir e/ou modificar os direitos constitucionais assegurados, dos quais destacamos: o Projeto de Lei n. 490/2007, que transfere aos parlamentares a decisão sobre as demarcações de terras indígenas; e, em outra frente, aguardando o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) do Recurso Extraordinário n. 1.017.365 (Brasil, 2023), que pode definir o futuro das demarcações das terras indígenas num embate sobre as teses do Indigenato (Direito Originário) e do Fato Indígena (Marco Temporal), dentre outras (Apib, 2021), que serão abordadas no desenvolvimento da tese.

1 Das assembleias às ONGs

Dentro de tal contexto, diversos foram os movimentos dos povos indígenas para enfrentamento dessas e de outras questões. Em 2005, com a





criação da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) e sua atuação em diferentes frentes de luta, esses esforços ganharam nova configuração com intensa mobilização e capilaridade entre as etnias (Conceição, 2018).

A Apib é composta por organizações regionais e está presente em mais de nove unidades da federação brasileira, o que contribuiu para difundir a possibilidade de candidaturas indígenas em todas as regiões, a saber: Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), com representações nos seguintes estados: Acre, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins; Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoimne), que abrange os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe; Conselho do Povo Terena e Conselho da Aty Guasu Kaiowá Guarani, no Estado do Mato Grosso do Sul; Comissão Guarani Yvyrupa, que congrega coletivos do povo guarani das regiões Sul e Sudeste do Brasil; Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul (Arpinsul), presente na Região Sul e que representa os povos indígenas Kaingang, Xokleng, Xetá e descendentes de Charrua (Apib, 2023).

Para efeito desse estudo, o foco é o desempenho da Apib para otimizar as candidaturas indígenas no cenário político nacional, especialmente o 18º Acampamento Terra Livre/ATL 2022 com o tema Retomando o Brasil: Demarcar Territórios e Aldear a Política (Apib, 2022). Dentre elas, a candidatura de Sonia Guajajara em 2018, que concorreu à vice-presidência da República na chapa do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), e a eleição e o desempenho de Joênia Wapichana no cargo de deputada federal pelo partido Rede Sustentabilidade (REDE), representando o Estado de Roraima, trouxeram visibilidade à causa indígena e grande representatividade aos povos indígenas (Scofield, 2022).

A seguir, alguns depoimentos sobre a representatividade de Joênia, retirados da reportagem de Laura Scofield, pela Agência Pública: “Quando Joênia foi eleita, ela abriu um caminho que a gente não conseguia enxergar da possibilidade de ocuparmos [a política]. [...]. A gente era desencorajado





o tempo todo para não estar nesses espaços” (Witoto, 2022 *apud* Scofield, 2022, n. p.).

De acordo com Almir Suruí (2022 *apud* Scofield, 2022, n. p.), “A eleição da deputada Joênia demonstrou como é possível você fazer política com responsabilidade, inserindo todos e respeitando as opiniões, e tentando fazer o melhor para o Brasil”. No mesmo sentido, há a manifestação de Daniel Munduruku (2022 *apud* Scofield, 2022, n. p.), que diz que “[...] ela quebrou uma bolha, quebrou uma lógica, um paradigma que vinha se arrastando no Brasil há 500 anos”.

Em seu mandato, Joênia Wapichana constituiu a Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas, organização suprapartidária, composta por 212 deputados e 27 senadores, para deliberar e atuar em defesa dos direitos dos povos indígenas, e atuou como membro das comissões Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), Minas e Energia (CME) e Educação (CE).

Na continuidade da atuação da Apib para viabilizar as candidaturas indígenas, a 18ª edição do Acampamento Terra Livre (ATL) 2022, realizado em Brasília pela Apib, com o apoio de outras ONGs e de movimentos indígenas, no período de 4 a 14 de abril de 2022, reuniu 8 mil indígenas de todo o país, e teve como tema Retomando o Brasil: Demarcar Territórios e Aldear a Política. A estratégia da Apib foi bastante inovadora, as candidaturas foram discutidas e encampadas por suas lideranças e “parentes” presentes, (Apib, 2022)

No evento, deu-se o lançamento da Campanha Indígena com a aprovação de mais de 30 candidaturas indígenas, previamente indicadas por suas associações regionais no Fórum Nacional de Lideranças Indígenas ocorrido no Estado da Paraíba, no período de 20 a 26 de fevereiro de 2022, priorizando-se as candidaturas de partidos progressistas e com maior potencial e viabilidade eleitoral, segundo Sonia Guajajara (2022 *apud* Scofield, 2022), em reportagem de Laura Scofield, jornalista da Agência Pública.





O grande diferencial político da ATL 2022 foi que as lideranças dos partidos progressistas foram convidadas a “[...] participarem e assumirem compromisso com as demandas do movimento indígena e com apoio às candidaturas indígenas” (Guajajara, 2022 *apud* Scofield, 2022, n. p.). Em reportagem de Cristiane Sampaio, jornalista do Brasil de Fato, no evento ATL 2022, menciona-se o registro da fala do então candidato e ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o qual assumiu compromisso inédito com os povos indígenas, propondo a criação do Ministério dos Povos Indígenas (Sampaio, 2022): “Agora vocês me deram uma ideia. Se a gente criou o Ministério da Igualdade Racial, o dos Direitos Humanos, se a gente criou o Ministério da Pesca, por que a gente não pode criar um ministério para discutir as questões indígenas?” (Silva, 2022 *apud* Sampaio, 2022).

A seguir, há outras falas sobre o evento (Apib, 2022). O cacique Aruã Pataxó, candidato a deputado estadual pela Bahia, em entrevista à jornalista Andressa Franco, da Revista Afirmativa, declarou:

O lema hoje é resistir para existir [...]. Somos obrigados a nos adequar ao mundo atual da representação, para fazer a defesa dos nossos direitos. [...] Aldear a política é trazer essa discussão para as bases das comunidades e dizer aos nossos povos que é necessário lutarmos na política, lutar por espaço de poder. (Pataxó, 2022, n. p.)

Toya Manchineri, assessor da Coiab, em entrevista à jornalista Anna Beatriz Anjos, defende a construção de uma bancada indígena no Congresso, pois é caminho fundamental na defesa dos povos originários. “Só a partir da lei é que se vai modificando as situações. Senão, vamos chover no molhado. É nesse sentido: a gente entender como funciona a estrutura do Estado para que possamos interferir nela e construir leis que sejam benéficas aos povos indígenas” (Manchineri, 2022 *apud* Anjos, 2022, n. p.).

Finalmente, há a manifestação de Sonia Guajajara, coordenadora executiva da Apib e pré-candidata a deputada federal pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) pelo Estado de São Paulo, em entrevista a Rafael Duarte,



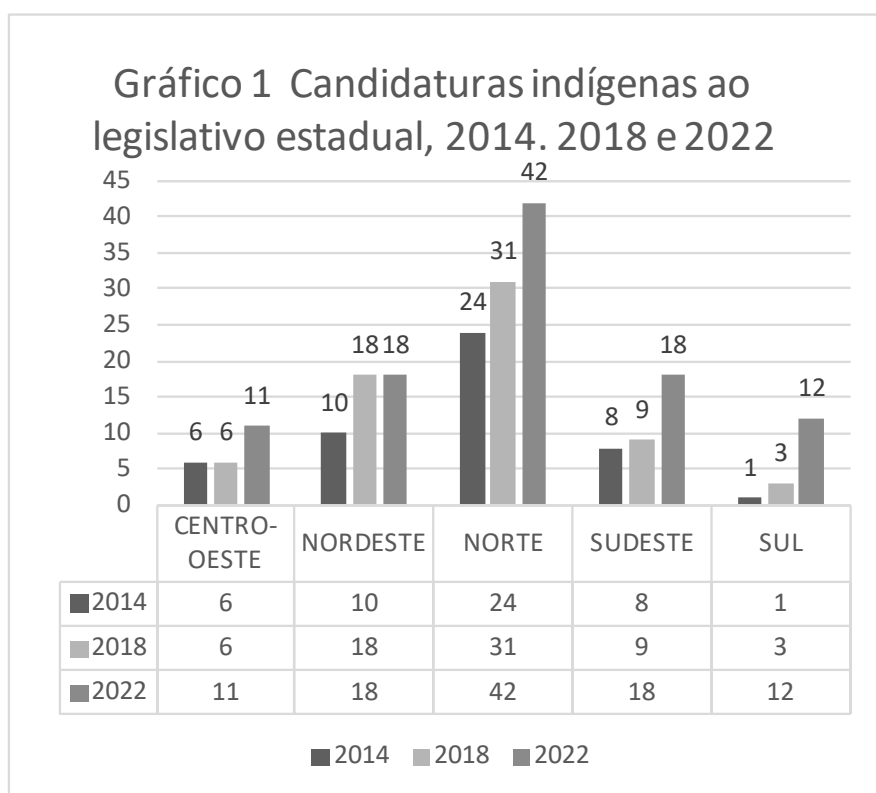


jornalista da agência de reportagem Saiba Mais: “[...] a gente não quer mais só visibilidade, agora quer disputar e ganhar eleição” (Guajajara, 2022 apud Duarte, 2022, n. p.).

2 Candidaturas indígenas

2.1 Candidaturas indígenas à Assembleia Legislativa, de 2014 a 2022, por região

No cenário que compreende as eleições de 2014, 2018 e 2022, observa-se, no Gráfico 1, aumento de 106% no número de candidaturas indígenas ao Legislativo estadual, passando de 49 candidaturas em 2014 para 101 candidaturas em 2022, considerando as candidaturas deferidas.



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do TSE (TSE, 2022a).





Como se observa, o maior número de candidatos indígenas ao Legislativo estadual está localizado na Região Norte (42 candidatos) e, na sequência, nas Regiões Sudeste e Nordeste (18 candidatos), Sul (12 candidatos) e Centro-Oeste (11 candidatos).

Segundo dados parciais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2022), a Região Norte é a que tem o maior número de população indígena. Os dados das demais regiões ainda estão em processamento, mas, para efeito de comparação entre a população indígena e os indígenas eleitos, essa premissa não se confirmou, visto que apenas na Região Sudeste tivemos candidatos eleitos e, ainda, sem nenhuma ligação com a Apib e/ou com partidos progressistas alinhados às demandas dos povos indígenas.

2.2 Candidaturas indígenas à Câmara dos Deputados, de 2014 a 2022, por região

Em referência às candidaturas à Câmara dos Deputados, no período que compreende as eleições de 2014, 2018 e 2022, observa-se, no Gráfico 2, aumento de 163% no número de candidaturas indígenas, passando de 19 candidaturas em 2014 para 50 candidaturas em 2022, considerando as candidaturas deferidas.

Esse aumento das candidaturas correspondeu a significativo número de eleitos, que, no período contemplado, passou de uma candidata eleita em 2018, Joenia Wapichana, na coligação Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)/REDE/Partido Verde (PV)/PT, pelo REDE/RR, para cinco candidatos indígenas eleitos em 2022, sendo quatro candidatos na Região Sudeste e uma na Região Norte, correspondendo aos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Amapá.

Dos candidatos da Região Sudeste, duas candidatas indígenas representantes da Apib foram eleitas em 2022: Celia Xakriabá e Sonia Guajajara, ambas eleitas por quociente partidário (QP), que se refere ao número de votos válidos de cada partido dividido pelo quociente eleitoral,





pela Federação PSOL/REDE, respectivamente pelos Estados de Minas Gerais e São Paulo.

Dois candidatos foram eleitos pela Federação Brasil da Esperança (PT/Partido Comunista do Brasil (PCdoB)/PV), pelo PT/MG e pelo PT/SP, respectivamente, Paulo José Carlos Guedes, eleito por QP, e Juliana Cardoso, eleita por média, ambos representantes de partidos progressistas alinhados às demandas indígenas defendidas pela Apib.

Na Região Norte, foi eleita a indígena Sílvia Waiãpi, eleita por média, pelo Partido Liberal (PL) do Estado do Amapá, sem ligação com a Apib e representante de um partido antagônico às demandas indígenas defendidas pela Apib.

O maior número de candidatos indígenas à Câmara dos Deputados está localizado na Região Norte e, na sequência, nas Regiões Sudeste, Nordeste, Sul e Centro-Oeste, sendo que essa última apresenta pequeno declínio no número de candidatos, porém o maior número de indígenas eleitos deu-se na Região Sudeste, e não na Região Norte, que concentra a maior população indígena (IBGE, 2022).

Um fator a ser observado na distribuição das candidaturas legislativas por região e estado é que, para a Câmara dos Deputados, os candidatos eleitos se concentram nos dois maiores colégios eleitorais da Região Sudeste, São Paulo e Minas Gerais, e há apenas uma candidatura na Região Norte, no Estado do Amapá.

Essa configuração sugere que, eventualmente, outras pautas, que não as específicas de interesse dos povos indígenas, tenham contribuído para esse engajamento de eleitores não indígenas, podendo estar relacionadas às questões sobre o meio ambiente e as mudanças climáticas, cuja destruição por queimadas, garimpo ilegal e outros agravos tem repercutido nacional e internacionalmente.



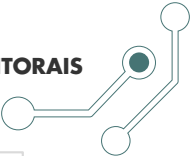
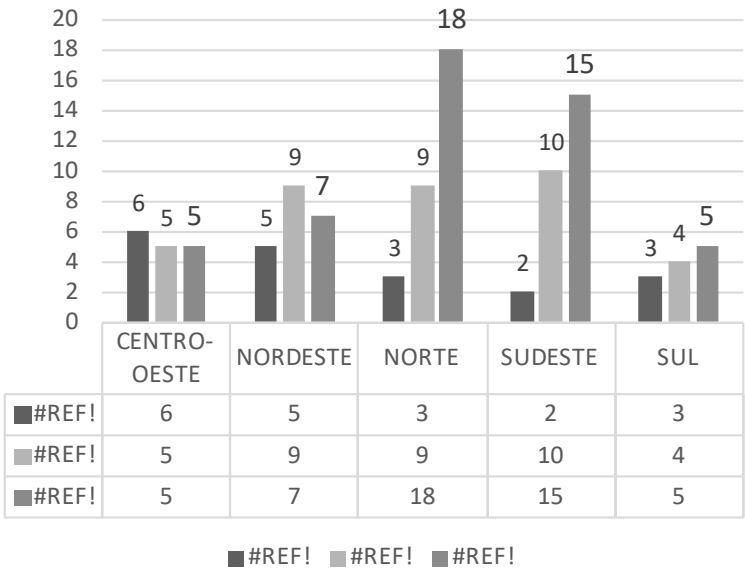


Gráfico 2 Candidaturas indígenas a Deputado Federal 2014, 2018 e 2022



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do TSE (Brasil, 2022a).

3 Dos candidatos eleitos às legislaturas estaduais e federal no ano de 2022

3.1 Grau de instrução

Como se observa na Tabela 1 e segundo os dados no TSE (Brasil, 2022a), na eleição do ano de 2022, a porcentagem de candidatos indígenas aos Legislativos estaduais e federal com grau superior completo era de quase 50%, em comparação aos candidatos brancos (63%), pardos (47%), pretos (43%) e amarelos (68%), estando os indígenas ocupando a terceira posição no grau de instrução superior.

Com superior incompleto e ensino médio completo, os candidatos indígenas atingem 36%, os brancos, 29%, os pardos, 40%, os pretos, 41% e os amarelos, 27%. Nesse quesito, os indígenas estão na terceira posição.





Somados os candidatos com ensino médio incompleto e fundamental completo, os indígenas correspondem a 9%, os brancos, a 5%, os pardos, a 8%, os pretos, a 10% e os amarelos, a 4%, ocupando os indígenas a segunda posição.

Dentre os candidatos com ensino fundamental incompleto e que leem e escrevem, encontramos os candidatos indígenas, com 4%, os brancos, com 2%, os pardos, com 4%, e os pretos, com 5%. Dessa forma, os indígenas ocupam a segunda posição nesse quesito, que não conta com nenhum candidato amarelo.

Tabela 1 – Grau de instrução dos candidatos aos Legislativos estaduais e federal em 2022

Grau de instrução	Raça/Cor				
	Amarela	Branca	Indígena	Parda	Preta
Superior completo	69	7.571	75	4.224	1.508
Superior incompleto	10	1.203	16	785	358
Ensino médio completo	19	2.375	40	2.821	1.074
Ensino médio incompleto	1	219	1	273	134
Ensino fundamental completo	2	394	13	517	209
Ensino fundamental incompleto	00	184	6	301	134
Lê e escreve	00	72	1	70	40

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do TSE (Brasil, 2022a).

3.2 Eleições/reeleições anteriores

Quanto às eleições legislativas estaduais, os dois deputados estaduais eleitos estão em seu primeiro mandato estadual, sendo que o candidato do Espírito Santo já exercera o mandato de deputado federal em 2014.

Dos cinco eleitos à Câmara dos Deputados, um candidato foi reeleito em Minas Gerais e uma candidata eleita deputada federal exercia o mandato de vereadora por São Paulo. As outras três candidatas eleitas, Sonia Guajajara,





Celia Xakriabá e Sílvia Waiãpi, elegeram-se para o primeiro mandato, respectivamente, pelos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Amapá. Os candidatos reeleitos correspondem a 40% dos eleitos.

3.3 Gênero

Para a Assembleia Estadual, em 2022, concorreram 73 homens e 71 mulheres, sendo eleitos uma candidata e um candidato. Para a Câmara dos Deputados, em 2022, concorreram 27 homens e 31 mulheres, sendo eleitos um candidato e quatro candidatas, como mostra a Tabela 2.

Observa-se crescimento de 120,58% nas candidaturas de mulheres de 2014 para 2022, favorecido pela legislação vigente (Brasil, 2022a).

Tabela 2 – Candidaturas indígenas estaduais e nacionais por gênero, no período de 2014 a 2022

Ano	Candidaturas estaduais		Candidaturas nacionais	
	Gênero		Gênero	
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
2014	34	15	11	8
2018	40	27	26	10
2022	51	50	28	23
Total	125	92	65	41

Fonte: elaborada pela autora a partir de dados do TSE (BRASIL, 2022a).

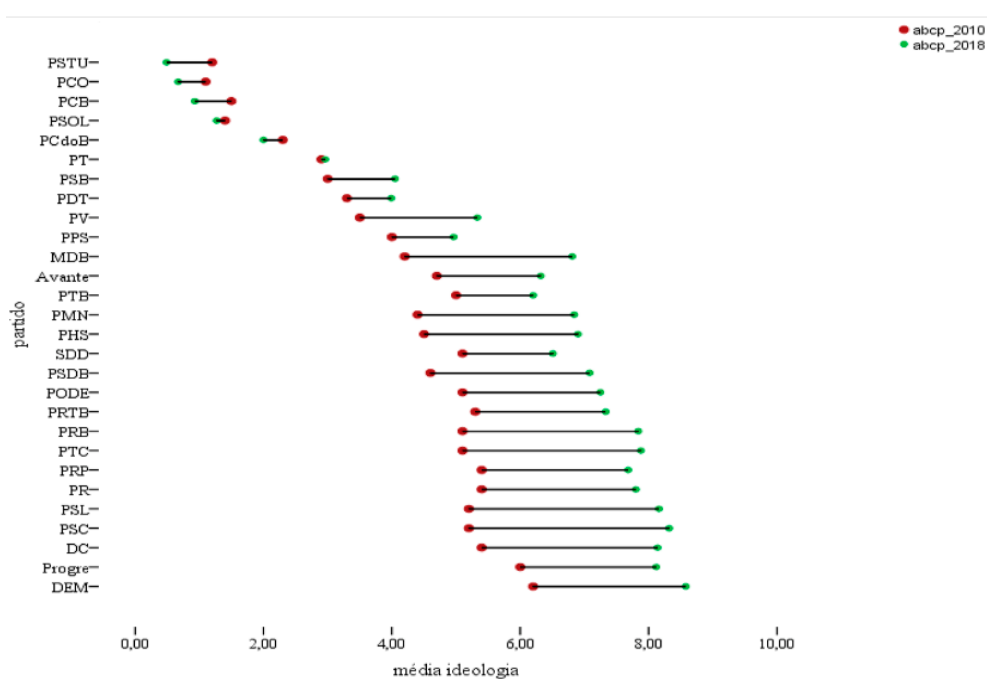
3.4 Candidaturas indígenas por ideologia

Para identificar os partidos a que os candidatos indígenas mais se filiaram para concorrer nas eleições legislativas de 2022, segundo suas ideologias, utilizou-se a classificação de Bolognesi *et al.* (2022), que comparou a consulta feita a especialistas da Ciência Política por Tarouco e Madeira (2015), com a consulta realizada por Bolognesi *et al.* (2022).





Figura 1 – Comparação do posicionamento ideológico em 2010 e em 2018



Fonte: Survey ABCP/UFPR e Tarouco e Madeira (2015).

A Figura 1 apresenta tendência partidária à direita, e os partidos de esquerda ampliaram seu posicionamento de forma mais acirrada, mantendo o PT posição mais central. Pela classificação de Bolognesi *et al.* (2022), observa-se, no quantitativo das candidaturas ao Legislativo estadual por partido, uma tendência das candidaturas indígenas aos partidos de esquerda/centro-esquerda.

Das 101 candidaturas que concorreram à legislatura estadual, 38 concorreram por partidos ideologicamente de esquerda/centro-esquerda – PSOL, PT, REDE, PV e PcdoB –, correspondendo a 37,6% das candidaturas.

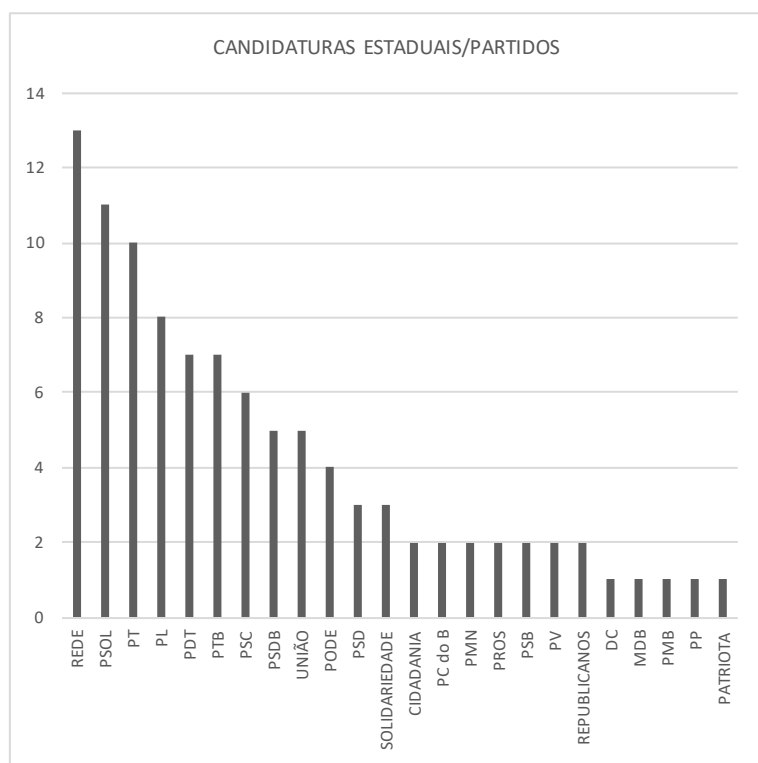
As demais 63 candidaturas, que correspondem a 62,3%, concorreram por 19 outros partidos de direita e centro-direita, ou seja, em maior número, porém mais fragmentadas entre os partidos, numa proporção de 7 candidatos





indígenas nos partidos de esquerda/centro-esquerda e de 3 nos partidos de direita/centro-direita.

Gráfico 3 – Candidaturas ao Legislativo estadual por partido



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do TSE (BxxRASIL, 2022a).

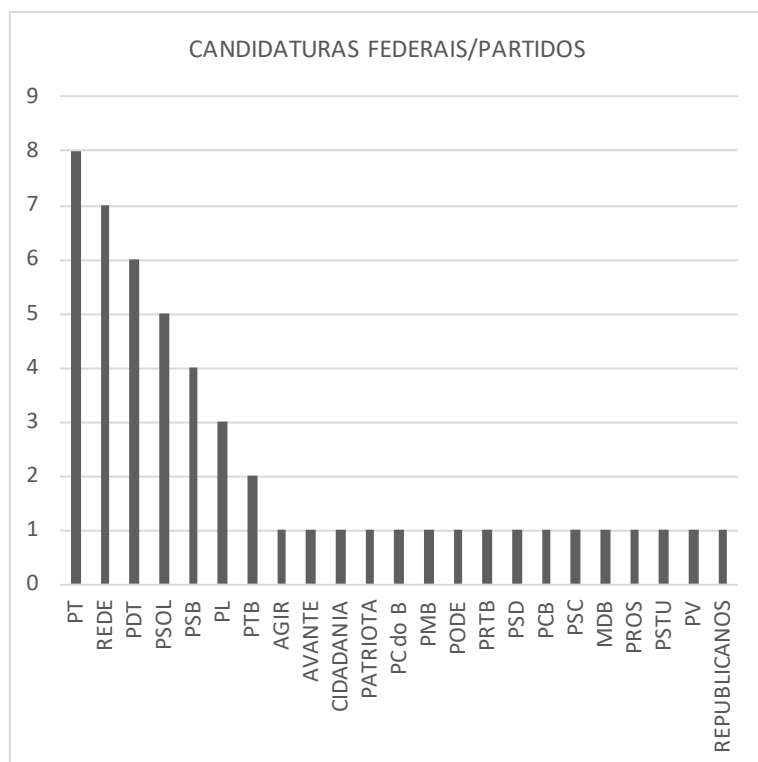
O Gráfico 3 aponta o quantitativo das candidaturas ao Legislativo federal por partido, que, da mesma forma, demonstra significativa tendência das candidaturas indígenas aos partidos de esquerda. Das 51 candidaturas que concorreram à legislatura federal, 23 concorreram por partidos ideologicamente de esquerda – PSOL, PT, REDE, PCB, PV, PCdoB e PSTU –, correspondendo a 45% das candidaturas. As demais 28 candidaturas, que correspondem a 54,9%, concorreram por 44 outros partidos de direita e centro-direita, ou seja, bastante fragmentadas entre os partidos, numa proporção de





3 candidatos indígenas nos partidos de esquerda/centro-esquerda e 0,6 nos partidos de direita/centro-direita.

Gráfico 4 – Candidaturas ao Legislativo federal por partido



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do TSE (BRASIL, 2022a).

4 A legislação eleitoral e os povos indígenas

Além da grande mobilização dos povos indígenas em apoio às suas candidaturas para a eleição legislativa estadual e nacional por meio de suas associações e ONGs representativas, observa-se, nas instituições públicas, algumas ações que contribuem para diminuir a desigualdade de oportunidades enfrentada pelos indígenas, algumas visando aos pleitos municipais e outras, à totalidade de candidaturas estaduais e federais.





Nesse sentido, o TSE tem atuado de forma a ampliar a participação de toda a população, especialmente dos povos indígenas, visto que os entraves relacionados à comprovação de domicílio eleitoral e à fluência da língua portuguesa, dentre outros requisitos previstos para exercer o direito de votar e ser votado, previstos no Código Eleitoral de 1965, contribuíram para a invisibilidade política e legislativa dos povos indígenas, ficando essas demandas sujeitas a decisões judiciais¹.

No entendimento de Ribeiro *et al.* (2013), existe dificuldade em organizar as diferentes etnias em torno do pleito eleitoral, seja porque vivem em locais de difícil acesso/distantes das cidades, ou ainda devido aos altos custos das campanhas eleitorais e à falta de documentação nos termos da legislação vigente, dentre outros obstáculos, exigindo de suas lideranças grande esforço para que os povos indígenas efetivamente participem do processo eleitoral.

Em reportagem da revista *Exame*, identificamos, na fala de Nailah Neves Veleci (2022), algumas dificuldades enfrentadas pelas candidatas indígenas. Para além da falta de apoio político e financeiro dos partidos, as candidatas indígenas ainda enfrentam o racismo, a violência étnica e a violência territorial.

4.1 Resolução-TSE n. 23.659/2021, de 26 de outubro de 2021

As mudanças com a entrada em vigor da resolução-TSE n. 23.659/2021, que dispõe sobre a gestão do Cadastro Eleitoral e os serviços eleitorais que lhe são correlatos, efetivaram os direitos de participação política aos grupos

¹ É vedado impor qualquer empecilho ao alistamento eleitoral que não esteja previsto na Lei Maior, por caracterizar restrição indevida a direito político. Há que se afirmar a inexigibilidade de fluência da língua pátria para que o indígena ainda sob tutela e o brasileiro possam alistar-se eleitores. Declarada a não recepção do art. 5o, II, do Código Eleitoral pela CF/1988. (BRASIL, 2010). (Resolução-TSE n. 23.274 no PA n. 19840, de 1º/6/2010, rel. Min. Fernando Gonçalves.) Processo Administrativo n. 19840 (30219-46.2007.6.00.0000) – Classe 19 – Tabatinga/AM.





socialmente vulneráveis e minorizados por diferente viés, seja social, geográfico, étnico, dentre outros.

Em relação aos povos indígenas, tais mudanças trouxeram prerrogativas que asseguram a observância do respeito a sua organização social, seus costumes e suas línguas, crenças e tradições, para efeito da prestação de serviços eleitorais (art. 13, da Resolução-TSE n. 23.659/2021) (Brasil, 2021).

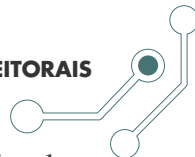
Por força dessa resolução, deixa de ser exigida a fluência na língua portuguesa para fins de alistamento eleitoral, garantindo aos povos indígenas o uso de suas línguas maternas e de seus processos próprios de aprendizagem (§ 3º do art. 13 da Resolução-TSE n. 23.659/2021) (Brasil, 2021).

Outra importante inovação se refere à dispensa da apresentação de documento que comprove o domicílio eleitoral do indígena, valendo-se do novo entendimento, bastando que faça a opção autônoma do domicílio eleitoral, segundo critérios de limites territoriais ou de vínculo de pertencimento (§ 4º do art. 13 e alínea *a* do § 3º do art. 42 da Resolução-TSE n. 23.659/2021) (Brasil, 2021).

Como possibilidade a ser estendida a todo o território nacional, o Tribunal Regional Eleitoral de Tocantins (TRE-TO) desenvolve, desde 2017, um projeto de inclusão eleitoral para os povos indígenas, com a edição de vídeos desenvolvidos para esclarecimento do eleitor indígena, com a participação de indígenas das etnias Karajá, Xerente, Krahô e Apinajé, que falam nas respectivas línguas maternas – Akwen (Xerente), Iny (Karajá, Javaé e Xambioá), Panhi (Apinajé) e Meri (Krahô) – e repassam as orientações eleitorais na língua-mãe de cada povo. (Tocantins, 2022)

Os materiais bilíngues abordam, dentre outros temas, noções básicas acerca do voto, campanha eleitoral, votação eletrônica e principais crimes eleitorais, contribuindo para aumentar em 9,52% o número de candidatos indígenas eleitos nas eleições de 2016 e 2020 para o Legislativo municipal (Brasil, 2022a).





Embora seja importante conquista na efetivação da cidadania plena dos povos indígenas, muito há que se fazer para que os direitos assegurados constitucionalmente sejam de fato exercidos pelos povos indígenas. Dentre as ações que poderão ser implementadas, a instalação de seções eleitorais próximas às bases das comunidades indígenas poderá contribuir para ampliar a participação dos indígenas nos pleitos eleitorais, [...] “que seja regulada a possibilidade de criação de seções eleitorais etnoterritoriais”. (Carvalho, 2022)

4.2 Emenda Constitucional (EC) n. 117, de 5 de abril de 2022

Importante conquista parlamentar para as candidatas, a EC n. 117/2022 determina que os partidos políticos apliquem os recursos do Fundo Partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres e outras medidas que contribuirão com a candidatura das mulheres indígenas (Brasil, 2022a).

4.3 Portaria-TSE n. 367, de 12 de abril de 2022

Essa portaria do TSE instituiu a Comissão de Promoção de Participação Indígena no Processo Eleitoral, que é composta por 13 participantes, dos quais sete são indígenas, sob a coordenação de Samara Pataxó. Esse é um momento histórico para os povos indígenas, que poderão contribuir com estudos e projetos para promover e ampliar a participação de pessoas indígenas no processo eleitoral (Brasil, 2022b).

Na fala do Ministro Edson Fachin, a comissão contribuirá para o enfrentamento da sub-representatividade desse grupo nos espaços políticos.

Atuará também para o enfrentamento da sub-representatividade desse grupo nos espaços políticos, de forma a auxiliar a Justiça Eleitoral no compromisso de ampliar o exercício da cidadania, respeitando sua organização social, seus costumes, suas línguas, crenças e tradições, nos termos do artigo 231 da Constituição Federal de 1988. (Fachin, 2022 *apud* TSE, 2022, n. p.)





5 Materiais e métodos

O trabalho utilizou estudo de natureza quantitativa e de abordagem descritiva-exploratória, apresentando um painel de pesquisa que abordou diversas análises da estrutura política e eleitoral dos Legislativos estadual e federal referentes aos povos indígenas, no período de 2014 a 2022. A escolha desse período deve-se ao fato de que, a partir de 2014, os dados referentes a cor/raça passaram a ser autodeclarados no momento da candidatura perante o TSE, integrando o perfil dos candidatos e permitindo efetiva constatação da sub-representação de indígenas nos cargos legislativos estaduais e federais.

Primeiramente, realizou-se levantamento da evolução quantitativa das candidaturas indígenas no período de 2014 a 2022, segundo os dados do TSE. A partir da eleição dos candidatos indígenas em 2022, levantaram-se os dados de gênero dos candidatos indígenas às legislaturas estaduais e federal, de 2014, 2018 e 2022, considerando a distribuição das candidaturas por região e estado; os partidos dos candidatos eleitos; o grau de instrução; as eleições/reeleições anteriores; o gênero e o bloco ideológico.

Elencaram-se as ONGs mais representativas da atuação política dos povos indígenas e o papel da Apib no impulsionamento das candidaturas indígenas, para compreensão das relações políticas e do contexto sociocultural no qual algumas lideranças se inserem, a partir de registros em *sites* sobre essas ONGs e suas ações relativas às eleições legislativas, destacando a escolha de seus candidatos nas comunidades e o papel do ATL 2018 e do ATL 2022 nesse processo.

Analizou-se a legislação eleitoral vigente, especialmente a Resolução-TSE n. 23.659/2021 e a Portaria-TSE n. 367/2022, para compreensão de eventuais avanços na legislação eleitoral referentes às candidaturas indígenas.

Espera-se que as interpretações das análises possam contribuir para melhor entendimento do acesso à política institucional pelos povos indígenas, visando à otimização da sua representação política.





6 Resultados e discussão

Nesse contexto, o objetivo desse estudo é apresentar, a partir da sistematização de dados das candidaturas indígenas às legislaturas estaduais e federal, de 2014 a 2022, a evolução quantitativa das candidaturas nesse período e por região. A partir da eleição de 2022, identificar o perfil dos eleitos segundo gênero, grau de instrução, partidos pelos quais se elegeram, participação em eleições/reeleições anteriores e distribuição das candidaturas por região e estado.

O objetivo também é mostrar como a intensa mobilização das organizações que representam os povos indígenas, especialmente a Apib, e o esforço de seus candidatos na efetivação de suas candidaturas contribuíram para o resultado legislativo federal, que pode parecer incipiente perante o quantitativo de eleitos, porém esse número tem importante conotação, uma vez que, desde a promulgação da CF/1988, apenas em 2018, tivemos uma deputada eleita para a Câmara dos Deputados (Brasil, 2022a).

Em estudo apresentado por Braga e Amaral (2013), identificamos o interesse dos partidos na seleção dos integrantes de sua lista eleitoral como fator a ser considerado, desde que o candidato demonstre potencial para “puxar” votos. Essa comprovação poderá se dar de diversas maneiras, favorecendo os candidatos em busca de reeleição, por já contarem com eleitores e repercussão do mandato e pela candidatura de indivíduos com forte apelo popular, como é o caso de Sonia Guajajara e de Celia Xakriabá.

Segundo Souza, Santos e Fialho (2019), outro fator que dificulta o ingresso dos indígenas aos cargos legislativos estaduais e federais está ligado ao quociente eleitoral exigido para esses cargos. O aumento de indígenas eleitos para o Legislativo municipal de 2016 para 2020, segundo o TSE (Brasil, 2022a), foi de 9%, e o número de candidaturas indígenas aos referidos cargos foi de 22%, o que demonstra maior participação política dos povos indígenas, que veem nas eleições locais melhores condições financeiras para





a campanha, maior proximidade de comunicação com o eleitorado e menor quociente eleitoral.

Exemplo dessa dificuldade é que, apesar da destacada atuação da então deputada federal Joenia Wapichana, e de ter sido a sexta candidata mais votada na classificação geral em 2022, com cerca de 11.130 votos, sua reeleição foi impossibilitada pelo quociente eleitoral², que segue o sistema proporcional para a escolha dos deputados estaduais e federais, em que o total de votos válidos é dividido pelo número de vagas que cada estado tem na Câmara Federal ou nas assembleias estaduais. Segundo o TSE (2022), o sistema proporcional tem finalidade de assegurar a representatividade dos partidos.

Em um país em que os indígenas representam menos de 0,5% da população, segundo dados do IBGE (2022), é certo que os candidatos indígenas aos Legislativos estaduais e federal necessitam contar com o apoio e o interesse de parte da população não indígena, com propostas que sensibilizem diferentes tipos de eleitores, e não apenas os indígenas. Nesse sentido, as ações coordenadas pela Apib, nacional e internacionalmente, foram destaque na imprensa e nas mídias sociais, contribuindo para atrair eleitores não indígenas para as pautas relativas às questões climáticas e ambientais.

O resultado das urnas em 2022 parece sugerir que tenha ocorrido essa condição na eleição legislativa nacional, visto que, dos cinco deputados federais eleitos, uma candidata é da Região Norte, do Estado do Amapá, quatro candidatos são da Região Sudeste, contemplando os Estados de São Paulo e Minas Gerais, lugares em que os agravos contra os povos indígenas são menos sentidos, o que nos leva a inferir que outras pautas tenham despertado esse envolvimento.

No entanto, a distribuição partidária dos indígenas eleitos para os Legislativos estaduais e federal contemplou, de forma quase igualitária, os partidos que defendem posições divergentes sobre o combate ao garimpo

² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm





ilegal, a demarcação de territórios, a derrubada da tese do marco temporal, dentre outras pautas de interesse dos povos indígenas.

Assim, será necessário o acompanhamento de suas ações legislativas para que se consiga identificar, na trajetória política dos deputados eleitos, os que estão alinhados com as causas dos povos indígenas.

Conclusão

Com os dados coletados no TSE, foram possíveis o levantamento e a quantificação das candidaturas indígenas às legislaturas estaduais e federal, de 2014 a 2022, oportunizando o conhecimento da evolução no número das candidaturas nesse período e por região.

A análise dos dados nos remete à constatação da reduzida representatividade legislativa estadual e nacional dos povos indígenas, apesar da edição de leis eleitorais que investiram na inclusão dos direitos de participação política aos grupos socialmente vulneráveis e minorizados, especialmente por meio da Resolução-TSE n. 23.659/2021 e da Portaria-TSE n. 367/2022.

Nesse sentido, o conhecimento das regras eleitorais e partidárias requer esforço e iniciativas das instituições para que possa ir ao encontro dessas comunidades. A inclusão pressupõe a equidade de condições para uma cidadania plena, e um governo para todos necessita investir em políticas públicas que atendam de fato os direitos de participação política dos grupos socialmente vulneráveis e minorizados.

Apesar do significativo aumento de candidaturas indígenas para a Câmara dos Deputados, fica evidente que são necessárias outras ações políticas e partidárias para tornar mais paritária a representação dos indígenas nesses espaços políticos, considerando sua maneira de ocupação territorial e o reconhecimento das diversas línguas faladas, dentre outras especificidades.

O grande destaque da atuação da Apib, nessa seara, é ter levado a pauta das temáticas indígenas ao âmbito nacional e internacional, sensibilizando





parte significativa da nação para a defesa do meio ambiente, que é também a defesa do território e da vida dos povos indígenas, por meio da intensa mobilização das comunidades indígenas nos territórios e em Brasília, quando houve a realização dos ATLs e a participação de seus representantes em fóruns internacionais, noticiadas na imprensa e nas mídias sociais.

Essa atuação resiliente e aguerrida dos povos indígenas, associada à candidatura e posterior eleição de um presidente representante de partidos progressistas, contribuiu para a criação do Ministério dos Povos Indígenas e a ressignificação de um novo espaço de luta para os povos indígenas. Assim se afigura e será objeto da sequência desse estudo.

Referências

A ARTICULAÇÃO dos povos indígenas do Brasil (APIB) é uma instância de aglutinação e referência nacional do movimento indígena no Brasil. *Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)*. Quem somos. Brasília, 2023. Disponível em: <https://apiboficial.org/sobre/>. Acesso em: 20 fev. 2023.

ALDEANDO a política: indígenas lançam pré-candidaturas durante o ATL 2022. Brasília: APIB, 12 abr. 2022. Disponível em: <https://apiboficial.org/2022/04/12/aldeando-a-politica-indigenas-lancam-pre-candidaturas-durante-o-atl-2022/>. Acesso em: 17 maio 2023.

ALMEIDA, A. C. Aspectos das políticas indigenistas no Brasil. *Interações*, Campo Grande, v. 19, n. 3, p. 611-626, jul./set. 2018. Disponível em: https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/1721/pdf_1. Acesso em: 13 maio 2023.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). Dossiê Internacional de Denúncias dos Povos Indígenas do Brasil. APIB, Brasília, 2021. Disponível em: https://apiboficial.org/files/2021/08/DOSSIE_pt_v3web.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

BICALHO, P. S. dos S. *Protagonismo indígena no Brasil: movimento, cidadania e direitos (1970-2009)*. 2010. 464 f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.





BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 66, n. 2, p. 1-29, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.2.303>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRAGA, M. do S. S.; AMARAL, O. E. do. Implicações do processo de seleção de candidatos na competição partidária: o caso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 33-43, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/WrmQncVBHQYcsJLhBG8j6rJ>. Acesso em: 21 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Retificada em: 30 jul. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737compilado.htm. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 set. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 117, de 5 de abril de 2022. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 abr. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc117.htm. Acesso em: 15 abr. 2023.





BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 1017365*. Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 5º, incisos XXXV, LIV e LV; e 231 da Constituição Federal, o cabimento da reintegração de posse requerida pela Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (FATMA) de área administrativamente declarada como de tradicional ocupação indígena, localizada em parte da Reserva Biológica do Sassafrás, em Santa Catarina. Recorrente: Fundação Nacional do Índio. Recorrido: Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina. Relator: Min. Edson Fachin, 19 de junho de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5109720&numeroProcesso=1017365&classeProcesso=RE&numeroTema=1031>. Acesso em: 20 jun. 2023.

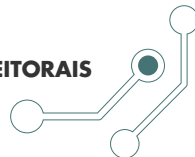
BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais*. Brasília: TSE, 2022a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Portaria nº 367, de 12 de abril de 2022*. Institui a Comissão de Promoção de Participação Indígena no Processo Eleitoral. Brasília: TSE, 2022b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2022/portaria-no-367-de-12-de-abril-de-2022>. Acesso em: 4 maio 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.274, de 1º de junho de 2010*. Consulta. Recebida como processo administrativo. Juiz eleitoral. TRE-AM. Recepção. Constituição federal. Artigo 5º, inciso II, do Código Eleitoral. Brasília, DF: 1º de junho de 2010. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2010/resolucao-no-23-274-de-1o-de-junho-de-2010>. Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.659 de 26 de outubro de 2021*. Dispõe sobre a gestão do Cadastro Eleitoral e sobre os serviços eleitorais que lhe são correlatos. Recorrente: Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, 26 de outubro de 2021. Disponível em: <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2021/Dez/10/diario-da-justica-eletronico-tse/republicacao-resolucao-no-23-659-de-26-de-outubro-de-2021-dispoe-sobre-a-gestao-do-cadastro-eleitora>. Acesso em: 4 abr. 2022.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.675, de 16 de dezembro de 2021*. Altera a Resolução-TSE nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-675-de-16-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 4 abr. 2022.

CARVALHO, V. O. O conceito de domicílio eleitoral para os indígenas: um percurso de obstáculos e incompreensões. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 33., 2022, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2022. p. 1-10. Disponível em: https://www.33rba.abant.org.br/trabalho/view?ID_TRABALHO=1380&impressao&printOnLoad. Acesso em: 4 abr. 2023.

CONCEIÇÃO, K. F. de J. da. *A invisibilidade do indígena no processo eleitoral brasileiro*: as organizações indígenas e a luta pela representação política. 2018. 120 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL (CNBB). Y-Juca-Pirama: o índio: aquele que deve morrer. [S. l.]: CNBB, 1973. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/j1d00163_0.pdf. Acesso em: 24 maio 2023.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). *Movimento e organizações indígenas no Brasil*. CIMI, Brasília, 14 jul. 2008. Disponível em: <https://cimi.org.br/2008/07/27614/#:~:text=Em%20termos%20nacionais%2C%20no%20contexto,a%20União%20das%20Nações%20Indígenas>. Acesso em: 20 abr. 2023.

CUNHA, M. C. Índios na Constituição. *Novos Estudos*: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 429-443, set./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/d9Kq7jjTt8GqR8DqBSgQbTK/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

DISCURSO Ailton Krenak Assembleia Nacional Constituinte – 1987. [S. l.: s. n.], 2020. 1 vídeo (3 min). Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1PkFNpds7iPbqHHAWibvxtrZfjroFVsyY/view>. Acesso em: 25 maio 2023.





FACHIN destaca criação de comissão para ampliar presença dos indígenas no processo eleitoral. *Tribunal Superior Eleitoral*. Comunicação. Notícias. Brasília, 19 abr. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Abril/na-sessao-desta-terca-19-fachin-destaca-criacao-de-comissao-para-ampliar-presenca-dos-indigenas-no-processo-eleitoral>. Acesso em: 13 mar. 2023.

FELDMAN, F. Constituintes de 1988 reafirmam caráter permanente dos direitos indígenas. [Entrevista cedida ao] *Instituto Socioambiental (ISA)*. Programa Povos Indígenas no Brasil, São Paulo, 16 jan. 2017. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/constituientes-de-1988-reafirmam-carater-permanente-dos-direitos-indigenas>. Acesso em: 19 abr. 2022.

GRAHAM, L. R. Citando Mario Juruna: imaginário linguístico e a transformação da voz indígena na imprensa brasileira. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 271-312, ago. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mana/a/mZZdVmwfB5fPYBNfpTFwmJC/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

GUAJAJARA, S. Sônia Guajajara: “A gente não quer mais só visibilidade, agora quer disputar e ganhar eleição”. [Entrevista cedida ao] Rafael Duarte. Agência de reportagem Saiba Mais, [s. l.], 17 abr. 2022. Disponível em: <https://saibamais.jor.br/sonia-guajajara-a-gente-nao-quer-mais-so-visibilidade-agora-quer-disputar-e-ganhar-eleicao>. Acesso em: 20 abril 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo 2010*. IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 24 abr. 2022.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Programa Povos Indígenas no Brasil, São Paulo, 16 jan. 2017. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/constituientes-de-1988-reafirmam-carater-permanente-dos-direitos-indigenas>. Acesso em: 19 abr. 2022.

KRENAK, A. Discurso de Ailton Krenak, em 4.9.1987, na Assembleia Constituinte, Brasília, Brasil. *GIS: gesto, imagem e som ; Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 421-422, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/gis/article/view/162846>. Acesso em: 11 fev. 2023.





LACERDA, R. F. *Os povos indígenas e a Constituinte: 1987-1988*. Brasília: CIMI, 2008.

MANCHINERI, T. Eleger indígenas é “mudar estrutura do Estado” a favor dos povos, diz liderança amazônica. [Entrevista cedida à] Anna Beatriz Anjos. *Agência Pública*, [s. l.], 14 abr. 2022. Disponível em: <https://apublica.org/2022/04/eleger-indigenas-e-mudar-estrutura-do-estado-a-favor-dos-povos-diz-lideranca-amazonica/>. Acesso em: 24 maio 2022.

MANDAGARÁ, Pedro. Inovação à terra: discurso de Ailton Krenak na Constituinte. Rio de Janeiro: Dantes Editora Biosfera, 2021. *E-book*. (Cadernos Selvagem). Disponível em: http://selvagemciclo.com.br/wp-content/uploads/2021/07/CADERNO27_CONSTITUINTE.pdf. Acesso em: 26 fev. 2022.

O ÍNDIO na Constituinte. *Porantim*, [s. l.], v. 8, n. 80, p. 6, out. 1985. Disponível em: <http://www.docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=HemeroIndio&pagfis=4130>. Acesso em: 20 maio 2023.

PATAXÓ, A. Pré-candidato a deputado estadual, Cacique Aruã Pataxó fala sobre desafios e principais demandas para os povos indígenas na Bahia. [Entrevista cedida à] Andressa Franco. *Revista Afirmativa*, Bahia, 27 abr. 2022. Disponível em: <https://revistaafirmativa.com.br/pre-candidato-a-deputado-estadual-cacique-arua-pataxo-fala-sobre-desafios-e-principais-demandas-para-os-povos-indigenas-na-bahia/>. Acesso em: 20 maio 2022.

PATAXÓ, N. Relatando utopias: o movimento indígena no Brasil narrado pelos protagonistas. In: BRIGHENTI, C. A.; HECK, E. D. (org.). O movimento indígena no Brasil: da tutela ao protagonismo (1974-1988). Foz do Iguaçu: Edunila, 2021. p. 70-87. *E-book*. Disponível em: https://portal.unila.edu.br/editora/livros/e-books/movimento_indigena.pdf. Acesso em: 26 mar. 2022.

POLÍTICA indigenista é debatida em Goiânia. *Porantim*, [s. l.], v. 8, n. 77-78, p. 5-6, jul./ago. 1985. Disponível em: <http://www.docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=HemeroIndio&pagfis=4093>. Acesso em: 23 maio 2023.





RIBEIRO, P. S. dos S.; SOUZA, C. A. da S.; GOMES, I. M. M.; ASSIS, E. C. O financiamento de campanha dos vereadores: uma análise comparativa da composição das receitas dos parlamentares eleitos nas regiões, norte, nordeste e centro-oeste nas eleições 2012. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013, Águas de Lindoia. *Anais [...]*. Águas de Lindoia: ANPOCS, 2013. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/37-encontro-anual-da-anpocs/st/st16/8493-o-financiamento-de-campanha-dos-vereadores-indigenas-brasileiros-em-foco-uma-analise-comparativa-da-composicao-das-receitas-dos-parlamentares-eleitos-nas-regioes-norte-nordeste-e-centro-oeste-nas-eleicoes-2012>. Acesso em: 26 maio 2022.

SABOIA, J. C. Constituintes de 1988 reafirmam caráter permanente dos direitos indígenas. [Entrevista cedida ao] Instituto Socioambiental (ISA). Programa Povos Indígenas no Brasil, São Paulo, 16 jan. 2017. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/constituientes-de-1988-reafirmam-carater-permanente-dos-direitos-indigenas>. Acesso em: 19 abr. 2022.

SAMPAIO, C. No Acampamento Terra Livre, Lula fala sobre criação de ministério indígena se for eleito. Brasil de Fato, Brasília, 12 abr. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/04/12/no-acampamento-terra-livre-lula-fala-sobre-criacao-de-ministerio-indigena-se-for-eleito>. Acesso em: 19 abr. 2022.

SCOFIELD, L. Indígenas se articulam para formar bancada indígena no Congresso e parlamentos estaduais. *Agência Pública*, [s. l.], 12 abr. 2022. Disponível em: <https://apublica.org/2022/04/indigenas-se-articulam-para-formar-bancada-indigena-no-congresso-e-parlamentos-estaduais/>. Acesso em: 5 maio 2022.

SEIXAS, L. C. S. Constituintes de 1988 reafirmam caráter permanente dos direitos indígenas. [Entrevista cedida ao] *Instituto Socioambiental (ISA)*. Programa Povos Indígenas no Brasil, São Paulo, 16 jan. 2017. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/constituientes-de-1988-reafirmam-carater-permanente-dos-direitos-indigenas>. Acesso em: 19 abr. 2022.





SOUZA, C. A. da S.; SANTOS, N. S. dos; FIALHO, L. M. A participação de candidatos indígenas na política local: uma análise socioespacial das candidaturas no território brasileiro. *In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA*, 10., 2019, Monterrey. *Anais [...]*. Monterrey: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 2019. Disponível em: <https://alacip.org/cong19/127-dasilva-19.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2022.

TOCANTINS. Tribunal Regional Eleitoral. *Inclusão sociopolítica dos povos indígenas*. Palmas: Tribunal Regional Eleitoral, 2022. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/o-TRE-escola-judiciaria-eleitoral/inclusao-sociopolitica-dos-povos-indigenas>. Acesso em: 20 maio 2022.

VELECI, N. N. Supressão do voto indígena e a bancada do cocar em 2022. *Exame*, [s. l.], 3 maio 2022. Disponível em: <https://exame.com/bussola/supressao-do-voto-indigena-e-a-bancada-do-cocar-em-2022/>. Acesso em: 13 abr. 2023.

Como citar este artigo:

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; TAVARES, Jussara da Silva. Candidaturas indígenas nos Legislativos estaduais e federal brasileiros, de 2014 a 2022. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17. n. 2, p. 44-79, jul./dez. 2023.



**Como lidar com partidos
políticos que agem contra
a Constituição: do silêncio
reticente à aplicação direta do
art. 17, *caput*, da Constituição
da República**





Como lidar com partidos políticos que agem contra a Constituição: do silêncio reticente à aplicação direta do art. 17, *caput*, da Constituição da República¹

How to deal with political parties that act against the Constitution: from a reticent silence to a straightforward enforcement of the Constitution art. 17, caput.

Eduardo Borges Espínola Araújo*

Luiz Eduardo Peccinin**

Lygia Maria Copi***

Recebido em: 17/10/2023

Aprovado em: 14/2/2024

Resumo

O artigo situa-se entre os diversos trabalhos dedicados a entender e apresentar soluções no contexto da erosão democrática experimentada no Brasil desde julho de 2013, ocupando-se sobretudo da contribuição dos partidos políticos a este processo. Na democracia, a liberdade do partido em escolher as bandeiras e desenvolver os projetos na disputa pelo eleitorado e na representação desses interesses justifica-se pela função de intermediar a relação entre sociedade e governo. Contudo, não são raras as vezes em que partidos, valendo-se dessa liberdade, disputam eleições para defender a ruptura com a democracia. Diante

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – Código de Financiamento 001.

* Doutor em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), com período de pesquisa na Universidade da Califórnia em Los Angeles (UCLA), financiada pela Capes. Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador do Núcleo de Investigações Constitucionais (NINC) da UFPR. Advogado.

** Mestre e doutorando em Direito do Estado pela UFPR. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral (Abradep). Pesquisador do Centro de Estudos da Constituição (CCONS) da UFPR. Advogado.

*** Doutora em Direito pela UFPR. Mestre e bacharel em Direito pela UFPR. Professora do curso de Direito do Centro Universitário Univel. Membro do Núcleo de Pesquisa Virada de Copérnico na UFPR. Mentora acadêmica.





deste problema, ocupa-se de demonstrar que o art. 17, *caput*, da Constituição Federal (CF/1988) autoriza o cancelamento do registro de partidos políticos que atuem contra a CF/1988, o que é conduzido à luz das discussões constituintes e da redação das normas constitucionais e legais que regem os partidos políticos para chegar à conclusão de que, considerada a insuficiência dos demais mecanismos de enfrentamento, é autorizado o cancelamento do registro de partidos com orientação e atuação antidemocráticas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), observado o devido processo legal.

Palavras-chave: democracia militante; liberdade partidária; dissolução de partido.

Abstract

The article sides with the many works dedicated to understand and propose remedies to the democratic erosion experienced in Brazil since July 2013, focusing mainly on the contribution of political parties to this process. In democracy, the freedom of the party to choose its flags and develop its projects to dispute the electorate and to represent these interests is justified by its function of intermediating the relationship between society and government. However, it is not uncommon for parties, taking advantage of this freedom, to defend democratic rupture. Faced with this problem, the work is concerned with demonstrating that art. 17, *caput*, of the Constitution authorizes the deregistration of political parties that act against constitution, what is done in the light of constituent discussions and the wording of constitutional and legal norms that govern political parties, reaching the conclusion that, considering the insufficiency of other mechanisms, the deregistration of parties with an anti-democrat ideology and action is authorized by the Superior Electoral Court, subject to due process of law.

Keywords: militant democracy; party autonomy; party prohibition.





*“En la lucha de clases
todas las armas son buenas
piedras
noches
poemas”*

Paulo Leminski

Introdução

O Brasil atravessa um processo de fragilização dos fundamentos básicos do Estado democrático de direito. Para utilizar somente uma das muitas categorias disponíveis na doutrina contemporânea, como desnaturação constitucional (Kreuz, 2020, p. 258) ou crise desconstituente (Pinto, 2016, p. 83), testemunha-se a erosão democrática, um “processo de declínio gradual, mas, em última análise, substancial, nos três predicados básicos da democracia – eleições competitivas, direitos de livre expressão e associação e estado de direito” (Ginsbourg; Huq, 2018, p. 43). O exercício dos direitos e o funcionamento das instituições saem vulnerados por força do acúmulo de desmontes no arcabouço jurídico e institucional que, sozinhos, não descaracterizariam a democracia.

A marcha em direção a um regime que pode não ser autoritário por completo, mas que tampouco é plenamente democrático, está em curso desde julho de 2013. Não apenas as instituições, mas as pessoas de carne e osso, seu silenciamento e apagamento atestam o déficit democrático.

A captura e o desvirtuamento de protestos liderados por movimentos de esquerda contra o aumento da tarifa do transporte público urbano em manifestações supostamente apartidárias contra a corrupção trouxeram à superfície da política brasileira, ainda que de forma desorganizada, o ódio à política e a rejeição ao *status quo*. Em 2014, os brasileiros participaram de uma eleição tão polarizada que o candidato derrotado, de forma inédita, sentiu-se à vontade para questionar a veracidade do resultado das urnas. Dois





anos depois, a presidente da República foi afastada do cargo pela discutível de crime de responsabilidade para que, em 2018, seu sucessor promovesse a aprovação de uma emenda constitucional que congelou os gastos públicos por 20 anos e reintroduzisse as Forças Armadas no dia a dia da política brasileira com a decretação de intervenção federal no Rio de Janeiro.

Em 2018, Jair Bolsonaro inusitadamente saiu vitorioso em uma eleição que entrou para a história por diversas razões – entre elas, a exclusão de seu principal adversário da disputa e a disseminação incontida de informações falsas. Seu governo também constará nos anais da História devido ao enfraquecimento dos órgãos de controle, ao desrespeito à independência dos demais poderes, à propagação da violência política, à deslegitimação da ciência e, ainda, à desastrosa atuação durante a pandemia de Covid-19. Dentro da administração, a militarização do governo civil e a politização da caserna, especialmente no que diz respeito à saúde e no contexto da pandemia, comprometeram a democracia constitucional, pois privilegiaram nomeações de militares para diferentes cargos políticos e administrativos, a despeito da especialidade técnica, inclusive para o comando de estatais e ministérios não relacionados à defesa (Kozicki; Chueiri; Silva; Bonatto, 2020, p. 145-146).

Este é somente um resumo da erosão experimentada pela democracia brasileira, que foi narrada à exaustão por Cláudio Pereira de Souza Neto (2020, p. 47-204).

A eleição de Jair Bolsonaro em 2018 confirmou o que as manifestações de julho de 2013 já denunciavam: subjacente à crise da democracia constitucional, existe uma crise de representação política e de participação popular. De acordo com Roberto Gargarella (2020, p. 15), o governo representativo tornou-se estruturalmente incapaz de cumprir com as promessas que, há dois séculos, lhe conferiram razão e sentido. Quando da sua formulação, os grupos sociais eram poucos, homogêneos e os indivíduos eram autocentrados. Atualmente, as sociedades são cada vez mais plurais e as identidades, diversas, de sorte que o sistema representativo logra representar – ao menos em alguma medida – todos os interesses nela presentes.





Com isso, aflora o sentimento de que os representantes são distantes e alheios aos representados e abre-se espaço a apelos populistas de restauração do princípio majoritário por meio da devolução da voz do povo, pois esse sentimento de frustração, em casos mais drásticos, incentiva os desiludidos a votar em candidatos “antissistema”. São candidatos que se colocam em aberta oposição ao político e à política tradicionais, apresentando-se como “pessoas do povo” e criticando as instituições democráticas.

Uma vez eleitos, como novamente confirma a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, esses candidatos “antissistema” contribuem e muito para a erosão da democracia constitucional.

Todavia, no caso brasileiro, se há candidatos antissistema disputando as eleições é porque há partidos dispostos a abrigá-los, na medida em que a filiação a partido político é uma das condições de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, da CF/1988. Mais do que abrigo, encontram financiamento e divulgação. Financiamento porque os recursos públicos destinados à campanha são transferidos primeiramente aos partidos, que depois fazem o repasse aos candidatos por critérios próprios. E divulgação porque o direito de acesso a rádio e televisão também é dos partidos, que decidem por critérios próprios quais candidatos terão maior tempo de exposição pública.

Diante disso, algumas perguntas vêm à tona: para as agremiações que são copartícipes do processo de erosão da democracia ao viabilizarem candidaturas que minam os direitos fundamentais e as instituições liberais, há espaço no ordenamento constitucional brasileiro para uma jurisdição anticíclica – ou seja, orientada a “atenuar o extremismo dos ciclos políticos, com o propósito de proteger a democracia e proteger as minorias” (Souza Neto, 2020, p. 271)? Em especial, a CF/1988, a exemplo de outras constituições democráticas que enfrentaram a transição de ditaduras para democracias, permite o banimento de partidos políticos que atuem diretamente contra os elementos mais básicos da democracia liberal?

São esses os problemas que o presente trabalho procura responder, ainda que como forma de provocação inicial. Porém, mais do que sustentar





uma posição acerca dessa possibilidade, este ensaio também apresenta uma sugestão de procedimento pelo qual o TSE, como órgão de cúpula da Justiça Eleitoral, deverá aplicar diretamente o art. 17, *caput*, da CF/1988 e extinguir partido político que atue sistematicamente contra os valores elementares do Estado democrático de direito.

1 Da liberdade de atuação dos partidos na CF/1988.

A crise de representatividade não prejudica só os mandatários eletivos, apanhando as agremiações partidárias em igual medida. Afinal, “os partidos políticos surgiram como o principal – e possivelmente indispensável – veículo para facilitar eleições democráticas representativas nos complexos Estados modernos de dimensões moderadas” (Khaitan, 2020, p. 94). As críticas que são desferidas versam casos de corrupção, inconsistências ideológicas, personalismo dos dirigentes e ausência de democracia interna.

Todavia, a despeito da inequívoca perda de legitimidade social e de protagonismo político, as agremiações ainda são atores importantes em uma democracia.

No Brasil, por exemplo, há quem defenda a introdução da figura da “candidatura independente” como medida de fortalecimento do direito fundamental ao sufrágio passivo e incremento da participação política (Oliveira, 2017). Inclusive, foi sob esses argumentos que o Supremo Tribunal Federal (STF) superou a prejudicialidade de recurso extraordinário que versava pedido de registro de candidatura quando já realizadas as eleições e contornou a redação expressa da CF/1988 para reconhecer a repercussão geral da controvérsia acerca da admissibilidade ou não de candidaturas avulsas em eleições majoritárias (Supremo Tribunal Federal, 2018).

Porém, como desenhada pela CF/1988, a democracia ainda é de partidos, que detêm o monopólio das candidaturas e a titularidade do direito de antena e dos recursos públicos destinados ao financiamento das campanhas eleitorais. Além do mais, é pela representação de cada uma das agremiações





no Congresso Nacional que são preenchidos os cargos das mesas e das comissões.

Quando funcionam do modo esperado, os partidos políticos cumprem com o papel de intermediar a relação entre a sociedade e o Estado na democracia representativa (Khaitan, 2020, p. 93). E o que torna essa intermediação relevante é sua natureza a um só tempo bilateral e plenária. Bilateral porque os partidos tanto acessam a vontade popular quanto orientam as políticas públicas e plenárias, porque também logram fazer convergir famílias de valores distintos e agregar interesses diversos em um conjunto de políticas públicas que seja razoavelmente compatível com seus valores ideológicos.

O progressivo reconhecimento da função cumprida pelos partidos políticos levou à sua derradeira incorporação pelos ordenamentos jurídicos. Em um primeiro momento, na época das revoluções liberais do final do século XVIII, o Estado antagonizou os partidos por reputá-los facciosos, dominados por sentimentos escusos e desejos imediatistas. Não foi outra a opinião de James Madison no Federalista n. 10 e não por outro fundamento a Constituição dos Estados Unidos silencia-se sobre os partidos. E, por um tempo, ainda foram ignorados e tolerados. Mas, depois da Segunda Guerra Mundial, sua decisiva participação no processo de reconstrução democrática finalmente rendeu-lhes o reconhecimento como “a força galvanizadora da política democrática” (Issacharoff, 2018, p. 488-489) e, conseqüentemente, um tratamento especial por parte das constituições modernas.

Resultado é que as constituições do pós-guerra, a exemplo da Lei Fundamental de Bonn e a Constituição da República Italiana de 1947, ocuparam-se dos partidos políticos.

Em especial, as constituições modernas asseguram às agremiações uma “esfera de liberdade dos Partidos em face do Estado, na sua formação, existência e atividade, bem como nas relações de concorrência” (García-Pelayo, 1986, p. 53). Garantir que os partidos sejam livres para eleger suas bandeiras e desenvolver seus projetos na disputa pelo eleitorado é pressuposto para que





cumpram a função de intermediador, conhecendo interesses, influenciando políticas, congregando valores e canalizando interesses diversos.

Somente porque, de imediato, um poderia pensar que se está a tratar de autonomia partidária, cumpre traçar as devidas distinções. A autonomia partidária, ao menos em sua concepção vulgar, diz respeito à esfera de liberdade do partido para regulamentar as questões *interna corporis* sem a intervenção do Estado nas estruturas partidárias (Barros, 2021, p. 104). É uma liberdade interna. Aqui, cuida-se de uma liberdade de atuação do partido na sociedade e ao Estado – uma liberdade externa ou exercida externamente.

A liberdade, tanto interna quanto externa, protege a esfera de atuação dos partidos de ingerências e intervenções indevidas por parte do Estado. Democracias eleitorais, por terem como diretriz a escolha de representantes pelo voto, devem contar com agremiações partidárias robustas e livres. Exatamente por essa razão, em regimes autoritários, a constituição e a legislação são frequentemente alteradas para subjugar os partidos e, por consequência, a oposição. Valendo-se desta e de outras estratégias, as autocracias eleitorais (Alvim, 2020, p. 100-101) permitem a realização controlada do pleito, o que a um só tempo confere um verniz de legitimidade ao governo e afasta riscos significativos de derrota.

No regime militar instaurado no Brasil em abril de 1964 não foi diferente. Partidos estavam registrados, candidaturas eram lançadas e eleições eram realizadas. Concluído o processo eleitoral, a ditadura saía legitimada. Mas “a manipulação casuística do Direito Eleitoral não estava apenas imbricada no tecido do regime autoritário brasileiro, como também era sua estratégia política predominante” (Barbosa, 2017, p. 147). Novas hipóteses de inelegibilidade foram instituídas já em 1965 por emenda constitucional. Essa mesma emenda autorizou que o Poder Legislativo criasse outras, o que veio a ser feito em 1965. O Ato Institucional n. 5, editado em 1968, franqueou ao regime a suspensão dos direitos políticos e a cassação dos mandatos eletivos, tudo feito sob medida para barrar seus opositores.





Assim como o Eleitoral, o Direito Partidário também foi modificado para viabilizar a vitória dos militares nas urnas. Fosse por leis orgânicas, atos institucionais ou emendas constitucionais, os partidos foram reiteradamente cerceados em sua liberdade. A primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei n. 4.740/1965, instituiu a figura do Observador da Justiça Eleitoral, que acompanharia as convenções em claro ato de intimidação. O AI n. 2 deu cabo a todas as agremiações que estavam registradas na Justiça Eleitoral e o Ato Complementar n. 4 instituiu o bipartidarismo. A Emenda Constitucional n. 1/1969 impôs aos parlamentares a fidelidade partidária no explícito intuito de conferir unidade política ao partido de sustentação do regime militar.

A CF/1988, na transição do regime ditatorial para a democracia, manteve o *status* constitucional dos partidos, o que já constava da Constituição de 1967. Mas, em resposta aos frequentes ataques promovidos pela ditadura civil-militar, avançou em sua proteção. Parafraseando José Jairo Gomes, que denominou de “constituição eleitoral” o amplo conjunto de normas eleitorais previstas diretamente no texto constitucional (Gomes, 2016, p. 23), não é menos apropriado afirmar que vigora, também, uma “constituição partidária”.

A “constituição partidária”, embora possua raízes em muitos princípios dispersos no texto da CF/1988, concentra-se em seu art. 17. Ali, em primeiro lugar, foi devolvida aos partidos a natureza jurídica de direito privado que deles havia sido subtraída pela Lei n. 1.164/1950. A lei, promulgada durante o governo de Eurico Dutra, foi duramente criticada por tornar os partidos entes de direito público, promovendo sua estatização. Em segundo lugar, o art. 17 assegurou um vasto elenco de direitos, garantias e deveres.

Entre estes direitos, encontra-se a liberdade externa dos partidos políticos. A liberdade para que os partidos elaborem seus projetos e desenvolvam suas ações na disputa por poder decorre dos princípios da soberania popular (arts. 1º, I, e parágrafo único, e 14, *caput*) e do pluralismo político (art. 1º, V), da liberdade de convicção política (art. 5º, VIII) e de associação (art. 5º, XVII) e do sistema proporcional (art. 45). Especificamente, a CF/1988 tutela





a livre atuação dos partidos no *caput* do seu art. 17, a estabelecer ser “livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos”.

É certo que o dispositivo não faz expressa menção à liberdade de atuação. Porém, a livre atuação dos partidos políticos, em um regime democrático como o instituído pela CF/1988, é, primeiro, o propósito de sua livre criação e, segundo, a condição para sua posterior – e também livre – fusão, incorporação ou extinção. Entender diferentemente disso significa que, no meio tempo entre a criação e a fusão, incorporação ou extinção, o partido não gozaria de liberdade para eleger seus valores e executar suas ações.

Também garante a liberdade de atuação partidária a Lei n. 9.096/1995, responsável por regulamentar o art. 17 da CF/1988. Em seu art. 1º, a lei assenta de imediato que o objetivo dos partidos é “assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo”. E, para que o sistema seja autêntico, é indispensável que os partidos possam agir livremente na sociedade e no Estado. Apenas assim lograrão acessar a vontade popular, orientar as políticas públicas, convergir valores e agregar interesses.

A liberdade, porém, não é um fim em si mesmo. É uma condição, um pressuposto, um meio, para que os partidos políticos cumpram com o “propósito público de participar em eleições competitivas – com outros partidos – no intuito de assegurar o (significativo) controle das rédeas do poder estatal por um tempo definido, e fazer isso ao atuar como intermediários entre o Estado e o povo” (Khaitan, 2020, p. 106).

Por isso, ao tempo em que é condição indispensável à democracia representativa, pois permite que o partido cumpra adequadamente o papel de intermediar a relação entre a sociedade e o governo, seu exercício incontido pode comprometer o próprio regime que deveria fortalecer. Basta pensar na hipótese de um partido que, invocando sua liberdade de atuação, defenda o fechamento do Poder Legislativo e o controle do Judiciário.

Assim, o mesmo arcabouço normativo que assegura aos partidos liberdade externa impõe limites ao seu exercício. José Afonso da Silva entende que esta limitação consiste em um “controle ideológico”, a exigir





das agremiações a adequação de seus programas e suas ações aos princípios constitucionais no intuito de impedir que sejam criados partidos cujos programas e ações comprometam os valores constitucionais (Silva, 2005, p. 407). Uma vez que a liberdade partidária se justifica pela manutenção da democracia liberal, de teor representativo, não deve ser exercida para minar seus elementos constitutivos.

Nesse sentido, o dispositivo constitucional que declara ser livre a criação, a fusão, a incorporação e a extinção dos partidos – a saber, o *caput* do art. 17 – também determina que devem ser observados os preceitos da soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais¹. E pelas mesmas razões que a liberdade prevista no *caput* do art. 17 estende-se ao funcionamento dos partidos, também a ele é estendida a observância dos princípios constitucionais ali consagrados.

A exigência de alinhamento da atuação aos princípios constitucionais é reforçada na Lei n. 9.096/1995, cujo art. 2º prevê ser “livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana”. De forma ainda mais específica, seu art. 14 estipula que, “observadas as disposições constitucionais e as desta Lei, o partido político é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento”.

Em suma, são incompatíveis com a CF/1988 partidos cujos programas e ações minem a plenitude da soberania da República Federativa do Brasil, propondo sua sujeição a outro Estado ou outra organização internacional, e que violem os predicados básicos do Estado democrático de direito, a exemplo da construção de uma sociedade justa, livre e solidária, sem qualquer preconceito (art. 3º, I e IV). São igualmente vedados programas e ações descomprometidos com o pluripartidarismo, entendido como a institucionalização do dissenso e

¹ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...].





da oposição políticos, e com direitos e garantias individuais (art. 5º), direitos sociais (art. 6º), direito de nacionalidade (art. 12) e direitos políticos (art. 14 a 17) (Mezzaroba, 2019, p. 251-258).

À luz do art. 17, *caput*, da CF/1988 e dos arts. 2º e 14 da Lei n. 9.096, vê-se que, como bem resumido por Raymundo Campos Neto, “a Constituição não abriga partidos políticos antissistema que defendem a ruptura do regime democrático” (Campos Neto, 2018, p. 338). Logo, para garantir a própria sobrevivência do regime democrático instituído em 1988, não pode ser tolerada a atuação de agremiações que contrariem os elementos básicos da democracia constitucional: as eleições competitivas, a livre expressão e associação e o Estado de direito.

2 Da insuficiência dos mecanismos para lidar com partidos inconstitucionais

A despeito de a CF/1988 e a Lei n. 9.096/1995 imporem um “alinhamento inequívoco aos valores democráticos, notadamente a igualdade, o pluralismo, os direitos fundamentais, o respeito às instituições, aos Poderes da República e às regras do jogo que possibilitam a alternância de governos mediante a expressão da vontade popular” (Salgado; Dias Júnior, no prelo), nem uma e nem outra preveem, ao menos não expressamente, um mecanismo até que comum entre as democracias de hoje para lidar com partidos antidemocráticos: o banimento.

Embora o expediente do banimento já tenha sido utilizado por regimes autoritários para dissolver os partidos de oposição antes da Segunda Guerra Mundial, as constituições modernas foram cuidadosas ao delimitar seu uso como medida de proteção à democracia.

A Lei Fundamental de Bonn providenciou o arquétipo por excelência desta que é “uma das mais controvertidas armas no arsenal de uma ‘democracia militante’ capaz de se proteger contra ameaça ou colapso ao utilizar de meios antiliberais” (Daly; Jones, 2020, p. 520). Seu art. 21(2) define como





inconstitucionais os partidos que, por seus programas ou suas ações, tentem violar ou eliminar a ordem livre democrática ou comprometer a existência da República. Em 2017, a Lei Fundamental foi emendada, acrescentando-se o art. 21(3), que proíbe que esses partidos recebam financiamento público, vantagens fiscais e subvenções.

O julgamento da ADPF n. 572, que apreciou a constitucionalidade do Inquérito n. 4.781/SF (o chamado inquérito das “milícias digitais”), reconheceu expressamente que a medida tem como fundamento essa ideia de “democracia militante”, consolidada pelo alemão Karl Lowenstein na ideia de que deve haver restrição a direitos daqueles que, abusando de garantias protegidas pela Constituição visam abolir ou restringir direitos de determinadas pessoas ou grupos ou mesmo atacar as balizas do regime democrático.

Segundo Lowenstein, a ideia de democracia militante surge como uma proposta para não repetir o passado, para não ver a Alemanha sucumbir novamente ao autoritarismo, como ocorreu com a República de Weimar, na qual os mecanismos do constitucionalismo liberal não se mostraram suficientes em face dos ataques dos inimigos da democracia. Para ele, partidos políticos com objetivos antidemocráticos deveriam ter o seu registro negado ou cassado, em nome da defesa do próprio regime democrático. A necessidade de uma democracia militante, portanto, surge do imperativo de autoproteção e autopreservação da democracia (Lowenstein, 1937, p. 429). A Lei Fundamental de Bonn (1949) não apenas incorporou algumas das ferramentas propostas por Lowenstein, como também expandiu suas proposições.

A despeito de estipular que a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos devem observar os princípios constitucionais, a CF/1988 não estabelece que as agremiações que atuem contra esses mesmos princípios devam ser dissolvidas. Tampouco proíbe – ao menos expressamente – seu funcionamento, como fez a Carta de 1946, cujo art. 141, § 13, proibiu “a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou





associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade de partidos e garantia dos direitos fundamentais dos homens”.

Esse silêncio, contudo, não quer dizer que o legislador constituinte tenha ignorado a possibilidade de que partidos políticos viessem a atuar contra a Constituição. Para Oscar Vilhena Vieira, a CF/1988 adotou abertamente uma democracia de natureza claramente defensiva, que se beneficiou das preocupações trazidas pela doutrina incompleta da “democracia militante” para instaurar um regime “fortemente consensual, alicerçado em robusta e extensa carta de direitos, em clara reação ao regime autoritário, centralizado e hiperpresidencial, que prevaleceu entre 1964 a 1985” (Vieira, 2023, p. 21).

Em audiência pública da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos da Assembleia Constituinte, Jarbas Passarinho defendeu que o novo texto constitucional reproduzisse o que já foi previsto no *caput* do art. 152 da EC n. 69, na redação conferida pela EC n. 25/1985². Na opinião de Passarinho, essa disposição “abrange o problema da liberdade na constituição dos partidos, mas dá, desde logo, responsabilidades. Por exemplo, quando os partidos, pelos seus objetivos ou pelas atitudes de seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental da República, eles são inconstitucionais” (Brasil, 1987a, p. 26).

Nesta oportunidade, também defenderam a limitação da autonomia partidária João Gilberto, que havia participado do grupo de trabalho parlamentar que elaborou a proposta que resultou na EC n. 25/1985³, e Paiva Muniz, representante do então Partido Verde.

A questão foi apresentada aos constituintes, porém tanto na Subcomissão quanto na Comissão de Sistematização, as discussões sobre partido concentraram-se sobretudo nos requisitos para sua criação, na

² “É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana [...]”.

³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)*, 1987. Brasília, 21 jul. 1987, p. 25. Disponível em: <https://bit.ly/3pjt4nG>. Acesso em: 3 dez. 2021.





imposição de fidelidade a seus parlamentares e no custeio de suas atividades. Embora o *Jornal da Constituinte* anunciasse que “o capítulo que maior transformação sofreu foi o dos Partidos Políticos, mas sempre em nome do consenso” (Brasil, 1987c, p. 5), ao menos no tocante à conformação da atuação partidária, os trabalhos constituintes não foram para além da escolha dos princípios que deveriam ser resguardados.

A ausência de verticalização reflete-se na circunstância de que, a despeito de toda a discussão, a redação do que veio a ser o *caput* do art. 17 da CF/1988 passou quase que intocada (Brasil, 2018). O anteprojeto do relator na Subcomissão, deputado Francisco Rossi, a exemplo do anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, replicou o disposto no art. 152 da EC n. 69. Essa redação foi mantida no anteprojeto da Subcomissão do Sistema Eleitoral e da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, e só veio a ser modificada quando chegou à Comissão de Sistematização. No primeiro substitutivo, previu-se ser “livre a criação, fusão, incorporação e extinção”, sem alteração no restante.

Foi apenas no segundo substitutivo que a “organização e funcionamento” saíram da redação, por uma questão de técnica legislativa, e tão só alcançando-se a versão que seria aprovada e promulgada em Plenário.

A controvérsia, embora presente nas discussões constituintes, acabou relegada a segundo plano quando da redação do texto.

Seja por atuação contra os princípios constitucionais, seja por outro fundamento, fato é que a CF/1988 não disciplinou quais situações ensejariam a dissolução de um partido político. A questão, ao fim, foi deixada a cargo do legislador ordinário, que cuidou de regulamentá-la no art. 28 da Lei dos Partidos Políticos.

Nos termos do seu *caput*, o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido será decretado por decisão transitada em julgado do TSE em feito de natureza administrativa (Tribunal Superior Eleitoral, 2020d). O pedido de registro também é administrativo, vale anotar. E, de acordo com seus incisos, a dissolução deverá ser ultimada caso a agremiação tenha recebido





ou receba recursos financeiros de procedência estrangeira, esteja subordinada a entidades ou governos estrangeiros, não tenha prestado suas contas à Justiça Eleitoral ou, por fim, mantenha organização paramilitar.

De acordo com o § 2º, ainda do art. 28, o pedido de cancelamento do registro e do estatuto de partido poderá ser feito por eleitor, representante de partido ou Procuradoria-Geral Eleitoral (PGE). Porém, no art. 54-D, § 4º, da Resolução-TSE n. 23.571/2018, o TSE, em indevida inovação frente à Lei n. 9.096/1995, condicionou o requerimento do eleitor a um juízo preliminar de cabimento pela Procuradoria. Quando das discussões em torno da resolução, entendeu-se que, a despeito do quanto expressamente previsto em lei, “a submissão da iniciativa do eleitor, mediante autuação como PET e submissão ao crivo do Ministério Público (MP), afigura-se razoável, para fins de exame da viabilidade do pedido apresentado e considerado” (Tribunal Superior Eleitoral, 2021b).

Mas o TSE não tem decidido pela dissolução nem mesmo quando o partido incorre em qualquer das vedações previstas nos incisos do art. 28 da Lei n. 9.096/1995 – a saber, o recebimento de recursos financeiros de procedência estrangeira, a subordinação a entidade ou organismo estrangeiro, a não prestação de contas partidárias à Justiça Eleitoral e a manutenção de organização paramilitar. No bojo da Rep. n. 4254-61, o Ministério Público Eleitoral pleiteou o cancelamento do registro e do estatuto do Partido da Causa Operária devido à não prestação das contas partidárias de 2005 e 2008. Mesmo com o reconhecimento da omissão, o requerimento ministerial foi indeferido, entre outras razões, em atenção ao “protagonismo dos partidos políticos no cenário democrático” e à “possibilidade de punição dos responsáveis pela não apresentação das contas” (Tribunal Superior Eleitoral, 2015).

Nas outras ocasiões em que o TSE foi provocado a cancelar registro e estatuto de partido, a exemplo do CRPP n. 0600474-83 (Tribunal Superior Eleitoral, 2020b)⁴, n. 0600393-03 (Tribunal Superior Eleitoral, 2020c) e

⁴BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. CRPP n. 0600393-03. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 4 dez. 2020.





n.0604166-27 (Tribunal Superior Eleitoral, 2020d), decidiu-se que as hipóteses de dissolução previstas no art. 28 da Lei n. 9.096/1995 não comportam leitura ampliativa por serem normas restritivas de direito fundamental, e que eventuais desvios de seus dirigentes não devem ser imputados às agremiações para justificar a imposição da severa sanção de cancelamento do seu registro e estatuto.

Em toda a história, a Justiça Eleitoral decidiu pelo banimento de um partido uma única vez. Em maio de 1947, nem dois anos depois de autorizar o seu funcionamento, o TSE extinguiu o Partido Comunista do Brasil (PCB) a requerimento da Procuradoria-Geral Eleitoral (Tribunal Superior Eleitoral, 1947). Prevaleceu, por três votos a dois, o entendimento de que o deferimento do registro do PCB fora um “lamentabilíssimo engano judiciário” porque seu funcionamento estaria proscrito pelo art. 141, § 6º, da Constituição de 1946 por ser o marxismo-leninismo “negação absoluta da liberdade e da democracia”. Em face dessa decisão, foi interposto recurso extraordinário ao STF, que dele não conheceu porque estava fora das hipóteses de cabimento do art. 120 da Constituição⁵.

Com o cancelamento do registro do PCB pela Justiça, todos os parlamentares que foram eleitos pela legenda perderam o mandato. O PCB, então, entrou na clandestinidade, de onde só sairia em 1985, com o fim do regime militar.

Sob a vigência da CF/1988, a ausência de previsão expressa de que serão cancelados o estatuto e o registro do partido cuja atuação comprometa a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais pode sugerir que o único controle passível de ser exercido pelo TSE é *a priori*, na apreciação do pedido de registro do estatuto e do programa partidários.

⁵ Art. 120. São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo a que contrariarem a Constituição Federal, as denegatórias de *habeas corpus* e as proferidas em mandado de segurança, das quais caberá recurso para o Supremo Tribunal Federal.





Na forma do art. 9º da Lei n. 9.096/1995, o programa e o estatuto serão apresentados ao TSE para homologação no ato do pedido de registro do partido. Neste momento, será realizado o juízo de adequação entre seu conteúdo e as disposições da CF/1988 e da Lei n. 9.096/1995. A apreciação do pedido de homologação do estatuto e do programa – e, posteriormente, das eventuais modificações – é a “pedra de toque do controle de constitucionalidade dos estatutos partidários” (Barros, 2021, p. 230). Se estiverem de acordo com a CF/1988 e a referida lei, ambos serão homologados. Mas, constatada qualquer inadequação, o ministro relator do pedido de registro junto ao Tribunal, a depender do grau da violação, poderá determinar seu saneamento ou, até mesmo, indeferir o registro do partido político.

Por ser um controle *a priori*, exercido antes de o partido conquistar seu registro e adentrar a arena política, o Tribunal não dispõe de elementos concretos para conferir se a agremiação irá, de fato, atuar em conformidade com os princípios constitucionais. O que se observa, então, é a realização de um cotejo abstrato e genérico entre as normas partidárias e as normas constitucionais e legais para aferir se são observados os preceitos do regime democrático e dos direitos fundamentais no que diz respeito, por exemplo, ao procedimento de eleição dos dirigentes (Tribunal Superior Eleitoral, 2020a), ao prazo de vigência das comissões provisórias (Tribunal Superior Eleitoral, 2020b) e ao procedimento de modificação, substituição, destituição ou extinção dos órgãos partidários (Tribunal Superior Eleitoral, 2019).

Além do mais, ao menos segundo o rito delineado na Resolução-TSE n. 23.571/2018, o estatuto e o programa partidário podem ser impugnados em sua constitucionalidade só durante o processo de registro do partido. Uma vez deferido o registro e homologados o estatuto e o programa, não cabem novas impugnações, ainda que o Tribunal, em outros feitos, venha a entender que norma de idêntico conteúdo seja inconstitucional e ainda que decisão em sede administrativa não transite em julgado (Barros, 2021, p. 233-235).

A manipulação das condições de registrabilidade é uma das estratégias adotadas pelas democracias contemporâneas para enfrentar as





ameaças impostas pelos partidos de atuação inconstitucional. Ao vincular sua participação na disputa eleitoral à observância de *standards* democráticos, para além de requisitos burocráticos, como o número mínimo de apoio, impede-se o ingresso de partidos extremistas na arena política.

Contudo, trata-se de uma estratégia insuficiente. Como bem anotaram Tom Daly e Brian Jones, a exigência de o estatuto e o programa respeitarem a Constituição pode ter o condão de obstar o surgimento de novos partidos extremistas, mas não o de conter os que, em vez de abertamente contrários à Constituição, mantêm com seus princípios um compromisso duvidoso e ambíguo (Daly; Jones, p. 516-517). Essa estratégia tampouco é suficiente para impedir que partidos já constituídos venham a abandonar o respeito à Constituição em opção por plataformas autoritárias e conservadoras no decorrer de sua existência.

Por serem polissêmicos, princípios como democracia e direitos humanos podem ser interpretados de forma distorcida para justificar, na prática, ações inconstitucionais.

Assim, embora a CF/1988 e a Lei n. 9.096/1995 proíbam o registro de um partido cujas regras que defendam a submissão do Brasil a um governo ou organismo estrangeiro, a instauração de um regime de partido único ou a perseguição a minorias, a prática política é uma questão distinta que escapa completamente da Justiça Eleitoral no julgamento do pedido de homologação das normas estatutárias e programáticas.

Prova da insuficiência da estratégia de manipulação da registrabilidade é que, no Brasil, estão em funcionamento partidos que tiveram seu estatuto e programa aprovados pelo TSE, mas cujos sítios eletrônicos e redes sociais confirmam que, na prática, seu compromisso com a Constituição é questionável (Salgado; Dias Júnior, no prelo). Encontram eco no sistema partidário brasileiro ideologias antidemocráticas, que defendem a conquista do poder político pelo proletariado via revolução ou uma concepção homogênea de povo e uma visão social pautada no casamento tradicional. Também são repercutidas ideologias democraticamente controversas, que compreendem a





“criminalização da cristofobia”, a revolução socialista, a adoção de políticas de “esclarecimento” sobre os males causados pelo socialismo e comunismo e de “combate à ideologia de gênero” e às cotas em processos seletivos.

Neste cenário, a despeito de o art. 17 da CF/1988 e o art. 14 da Lei n. 9.096/1995 imponham aos partidos um compromisso com a promoção da soberania nacional, do regime democrático, do pluralismo partidário e dos direitos fundamentais e de a Justiça Eleitoral realizar o controle prévio de adequação dos estatutos e programas partidários, verifica-se que há brecha para a entrada e participação, na arena eleitoral, de agremiações cujo respeito à CF/1988 é duvidoso.

A resposta a este problema reclama mais do que a afirmação de que a extinção de partidos antidemocráticos é justamente a base da teoria da democracia militante e que “o sistema constitucional brasileiro expressamente albergou esta teoria” (Fernandes, 2021, 143-144). Como narrado, nem a CF/1988 nem a Lei n. 9.096/1995 autorizam “expressamente” essa medida.

Isso, porém, não autoriza a conclusão de que o cancelamento judicial do registro de agremiações partidárias ativamente engajadas contra os valores constitucionais não encontra respaldo no texto constitucional. Muito pelo contrário, a aplicação direta do art. 17 da CF/1988 e dos arts. 1º, 2º e 14 da Lei n. 9.096/1995 autoriza a retirada forçada de partidos políticos da arena política no caso de atuação reiterada e concertada contra a Constituição.

3 Da dissolução de partidos políticos inconstitucionais

Surge, então, o ponto central do debate: é possível o cancelamento do registro de um partido que atue contra os pressupostos e as instituições encartados na CF/1988? E, em caso de resposta positiva, como esse cancelamento deve ser operacionalizado?

Para as duas perguntas, responde-se positivamente a partir de uma concepção de democracia *militante* adequada ao projeto democrático da CF/1988.





É lugar comum dizer que a democracia e os direitos fundamentais mantêm entre si uma relação paradoxal de implicação, pois não se pode pensar em democracia sem a proteção efetiva dos direitos fundamentais, e de tensão, tendo em vista que a garantia de direitos implica naturalmente uma restrição à discricionariedade do legislador ordinário e à vontade das maiorias circunstanciais (Guedes, 2013, p. 657-658). Sob a perspectiva de *tensão*, os princípios, os direitos e os objetivos constitucionais consistem em “freios” impostos ao povo soberano pelo próprio povo soberano no propósito de viabilizar o exercício contínuo do direito de tomar suas decisões, mas sem colocar em risco a própria democracia e a capacidade de autogoverno. Como dito por Stephen Holmes, “para conservar a voluntariedade, há que se restringir a própria voluntariedade” (Holmes, 1999, p. 25-26).

Porém, cumpre resgatar a relação entre democracia e direitos fundamentais em sua dimensão de complementação, de implicação, buscando uma interpretação que concilie e conforme as diferentes maneiras de exercício da cidadania e do poder político com o núcleo essencial dos princípios e das garantias previstos pela CF/1988 como necessários para a própria sobrevivência da democracia. A partir do extenso arcabouço de direitos fundamentais e dos objetivos fundamentais traçados pelo texto constitucional de 1988 ao Estado brasileiro, é inegável que a ideia de democracia constitucionalmente adequada se revela não só *formal*, mas também *materialmente*.

A circunstância de o regime democrático sustentar-se sobre princípios que são os fundamentos de toda a ordem constitucional demonstra a opção do constituinte por um projeto substancial de democracia, que “não se basta com a vontade soberana do povo”, exigindo que esta vontade seja também legítima (Guedes, 2013, p. 658-659). Assim, qualquer decisão política, seja tomada indiretamente pelos representantes políticos ou indiretamente por plebiscitos ou referendos, deve observar os princípios fundamentais do art. 1º, os direitos e as garantias individuais e coletivos do art. 5º, os direitos sociais do art. 6º e os direitos econômicos do art. 170, bem como os espaços e as formas de expressão dos interesses das minorias, na forma do art. 58, §§ 1º





e 3º, todos da CF/1988. Ainda, a decisão não será legítima se tendente a abolir ou suprimir o núcleo do Estado democrático de direito, consagrado no art. 60, § 4º, da Constituição: a forma federativa, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação de poderes e os direitos e garantias individuais.

A democracia instituída pela CF/1988 não só é conformada materialmente por seus princípios, sendo, em igual medida, compromissória, almejando a realização do projeto democrático delineado em seu art. 3º, que prescreve à República, objetivos fundamentais que compreendem, entre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos.

A um só tempo, a Constituição consagra uma democracia formal, com a “garantia das regras do jogo, alcançando inclusive o momento de formação do voto, existência de espaços de participação e possibilidade de criação de experiências democráticas” e uma democracia substancial, “com respeito aos direitos fundamentais e às minorias” e com tarefas de obrigatório cumprimento pelo Estado (Salgado, 2007, p. 246-259).

Como se vê, as normas da CF/1988 não exprimem um conteúdo neutro: pelo contrário, formalizam um compromisso emancipatório celebrado entre as classes sociais que participaram do processo de sua confecção. Por isso, a concretização dessas normas perpassa pelo compromisso com um constitucionalismo democrático e uma dogmática constitucional que também deve ser emancipatória (Clève, 2012, p. 39-41).

Portanto, não é exagero pontuar que a democracia brasileira é militante por força do próprio desenho que lhe foi conferido pela CF/1988. Tem-se um regime comprometido com a efetivação dos direitos e com o aprofundamento da democracia e, *a contrario sensu*, contrário a qualquer projeto autoritário e que, por isso, deve dispor de “uma linha articulada de defesa contra movimentos políticos que procuram dismantelar suas instituições a partir do uso de instrumentos do próprio regime democrático” (Dias Júnior; Kreuz, 2020, p. 231-232).





Entre tais defesas, deve estar o cancelamento do registro de partidos políticos que reiteradamente atuem contra os princípios insculpidos no *caput* do art. 17 da Constituição, porque “em tempos que se reclamam mais democracia, mais transparência e mais direitos fundamentais, os partidos não podem ser isentos de mecanismos de controle externo” (Santano, 2018, p. 32).

O que aqui foi defendido pode ser questionado como sendo “judicialização da política”, visto que, a despeito das determinações do art. 17, *caput*, da CF/1988 e dos arts. 1º, 2º e 14 da Lei n. 9.096/1995, a extinção de partidos de atuação inconstitucional não consta expressamente nos incisos do art. 28 da Lei n. 9.096/1995. O questionamento, contudo, não procede, na medida em que o constitucionalismo contemporâneo impõe que o juiz, como agente político do Estado, seja expressão da democracia e de seus compromissos (Portanova, 2003, p. 122-123) e que a força normativa dos princípios seja renovada e, ainda mais, seja valorizada quando da aplicação do direito ao caso concreto (Sarmiento, 2009, p. 113). Afinal, a Constituição possui força normativa própria, assim como seus princípios e valores fundamentais.

O TSE mostra-se alinhado com esse entendimento, tendo, inclusive, assentado a aplicabilidade direta do art. 17 da CF/1988. Em 1989, já promulgado o novo texto constitucional, mas ainda em vigência a antiga lei dos partidos políticos, o Tribunal decidiu que “a norma vale por si mesma, emergindo a eficácia plena e imediata das diretrizes básicas que estabelecem para a organização dos partidos” (Tribunal Superior Eleitoral, 1989).

Além disso, como revelam decisões aqui mencionadas, os princípios constitucionais e direitos fundamentais projetam-se sobre a liberdade interna dos partidos para conformar o prazo de vigência do mandato dos membros das comissões provisórias e o processo de expulsão de filiados. Não existe qualquer razão que autorize relativizar essa projeção para a liberdade externa, quando na execução dos estatutos e dos programas na arena política, especialmente à luz do art. 17, IV, da Constituição, que exige, dos partidos políticos, um “funcionamento parlamentar de acordo com a lei”.





Assim, no conflito entre a liberdade partidária e o princípio democrático, caberá ao julgador desempenhar uma função judicial de censura, concretizando a Constituição e seu projeto emancipatório mediante a aplicação do seu art. 17, *caput* e dos arts. 1º, 2º e 14 da Lei n. 9.506/1995 que seja adequada aos desafios experimentados hoje, em que partidos malversam sua liberdade para contribuir com o processo de erosão dos direitos fundamentais, da competitividade das eleições e do Estado de direito.

Assentado que, no ordenamento constitucional, há autorização para o controle da atuação dos partidos à luz da CF/1988 e da Lei n. 9.096/1995, cumpre, desde já, estabelecer algumas condições para que isso venha a ser realizado.

Antes de qualquer coisa, um alerta: o que se propõe aqui não pode ser a regra, mas exceção. A despeito da vocação defensivamente democrática, cuida-se de providência da maior gravidade em uma democracia representativa, que ainda depende dos partidos para intermediar a relação entre Estado e sociedade. Por isso, o impacto político de sua adoção é de todo significativo, dos filiados da base aos dirigentes de alto escalão, passando pelo rearranjo de forças políticas nas casas parlamentares nos três níveis da federação.

A cassação judicial de partidos, portanto, não deve ser banalizada.

Assim como as outras hipóteses de dissolução de partido, a por atuação contra a Constituição deverá correr pelo rito do art. 28 da Lei n. 9.096/1995. Por razões de coerência sistêmica, não há razão pela qual, nesse caso, o processo deva tramitar de forma diversa, a exemplo do sugerido por Ana Cláudia Santano, quem sugere um procedimento cindido entre TSE e STF “por ter como base o texto constitucional” (Santano, 2018, p. 37). O primeiro suspenderia o *status* do partido e, reiterado o engajamento inconstitucional, o segundo o extinguiria de vez.

Logo, o processo administrativo de cancelamento de registro e estatuto de partido que atue contra a constituição tramitará no TSE mediante pedido da Procuradoria-Geral Eleitoral, de representante partidário ou de eleitor, assegurando-se às partes a ampla defesa, especialmente a produção





de todos os meios de prova admitidos em direito que sejam necessários para provar ou infirmar as acusações. E, não só por força do *caput* do art. 28 da Lei n. 9.096/1995, mas também do art. 5º, XIX, da CF/1988, a extinção só ocorrerá como trânsito em julgado da decisão que a decreta.

Considerado que o trânsito em julgado já foi relativizado pelo TSE (Tribunal Superior Eleitoral, 2018), vale reforçar que, na hipótese do cancelamento de registro de partidos, o trânsito em julgado deve ser interpretado de forma literal: qualquer sanção apenas será aplicada à agremiação após o esgotamento das instâncias recursais disponíveis às partes.

A ser exercido nos moldes do art. 17 da CF/1988 e dos arts. 1º, 2º e 14 da Lei n. 9.506/1995, o controle sobre os estatutos e os programas não deve levar em consideração a ideologia em si, se à esquerda ou à direita do espectro político, mas se conforme ou não aos preceitos constitucionais. E, para que o controle de conformidade constitucional não se converta em patrulha ideológica pelo Poder Judiciário, como bem revela a experiência nacional e internacional, deve ser imposto elevado ônus argumentativo em demonstrar os riscos que a agremiação política apresenta ao regime democrático e a suas instituições.

Como dito, há importantes exemplos a confirmar que este mecanismo, que deveria ser de defesa da democracia, pode ser subvertido em mero mantenedor do *status quo*. Na Turquia, foram banidos mais partidos do que em qualquer outro país, o que lhe rendeu a alcunha de “cemitério de partidos políticos” (Moral; Tokdemir, 2016). E o que se extrai das decisões de sua Corte Constitucional é que os princípios da integridade territorial e do Estado secular são usados estrategicamente por magistrados ativistas e pró *status quo* para justificar a proibição de partidos que representam minorias políticas, a despeito de seu apoio público. Também a decisão do TSE que, em 1947 cassou o PCB, é exemplo do perigo que ronda a extinção de partidos por engajamento contra a Constituição, pois é reveladora da facilidade com que o argumento da democracia militante pode ser manipulado ao sabor dos interesses políticos e ideológicos dos julgadores (Salgado; Dias Júnior, 2022).





Para minimizar esse risco, garantindo-se que a extinção do partido dê-se efetiva e adequadamente em atenção exclusivamente à preservação da ordem constitucional, deve-se comprovar “a relação causal entre uma doutrina ou uma ideologia antidemocrática, o seu reflexo no programa examinado, bem como a atuação (atos e declarações) de seus filiados, configurando, dessa forma, uma prova visível, e não uma mera coincidência ou suposição, do descumprimento dos valores insculpidos no texto constitucional” (Santano, 2018, p. 36).

Por falar de filiados de partidos de atuação inconstitucional, a atuação de um não se confunde com a do outro. Assim, os atos que são de responsabilidade exclusiva dos dirigentes ou representantes não devem ensejar o cancelamento judicial do registro do partido, como já decidido pelo TSE sob a perspectiva de recebimento de recursos de fonte vedada: “Eventuais desvios de conduta de dirigentes partidários na elaboração de esquemas criminosos direcionados à captação de recurso para campanhas eleitorais não podem, *ipso facto*, ser atribuídos aos partidos políticos por eles representados para justificar a severa sanção de cancelamento de registro das greis” (Tribunal Superior Eleitoral, 2020d).

Para que a adoção da drástica medida de cassação do registro partidário seja constitucional, o desrespeito aos compromissos do *caput* do art. 17 da CF/1988 e dos arts. 1º, 2º e 14 da Lei n. 9.096/1995 deve ser sistemático, revelando um *modus operandi* organizado, hierarquizado e deliberado de seus filiados e simpatizantes.

E, emprestando a categoria aplicada para a responsabilização dos ilícitos afetos ao processo eleitoral⁶, os atos compreendidos nesta atuação contra a Constituição devem ser revestidos de *gravidade*, verificando-se alto grau de reprovabilidade e de significativa repercussão sobre a normalidade democrática. Este juízo, a ser empreendido caso a caso, deverá levar em

⁶ Art. 22, XVI, da LC n. 64/1990: “XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”. (Incluído pela Lei Complementar n. 135, de 2010).





consideração o tipo e a forma de agressão à democracia, à autenticidade eleitoral e aos direitos fundamentais definidos na Constituição (Tribunal Superior Eleitoral, 2021a).

Conclusão

Ao menos desde 2006, o mundo experimenta um processo de recessão democrática, caracterizado por taxas de rupturas, queda na qualidade e na estabilidade das democracias emergentes, ascensão dos discursos autoritários, baixa da eficiência e *autoconfiança* democráticas até mesmo em regimes já consolidados. Como destacado, as rupturas ocorrem, em maior parte, com sutis e paulatinas degradações dos direitos fundamentais e dos processos democráticos que levam a um regime autoritário competitivo, em que as eleições carecem de um grau razoável de liberdade e isonomia.

Neste processo, partidos políticos, tanto os estabelecidos há muito tempo quanto os recém-criados, prestam-se ao triste papel de abrigar, financiar e divulgar representantes e pautas notoriamente antidemocráticas, discriminatórias, racistas e xenófobas. Valem-se da autonomia que lhes é assegurada pelo próprio princípio democrático para atuar em detrimento da democracia e de seus valores essenciais: liberdade, igualdade e tolerância mútua. Assim, o que era uma liberdade orientada à garantia da democracia, em resposta ao passado ditatorial do século XX, é malversado em prol do retrocesso democrático.

É neste particular contexto político que a possibilidade da dissolução judicial de partidos de atuação contra a Constituição é invocada e analisada. A despeito de o art. 17 da CF/1988 exigir dos partidos, desde sua instituição, compromisso com a soberania popular, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos e as garantias fundamentais, o art. 28 da Lei n. 9.096/1995 não prevê o cancelamento judicial do registro e do estatuto de agremiações pragmaticamente antidemocráticas. Por isso, há a pergunta em torno da possibilidade da dissolução forçada de partido cuja atuação vá na contramão do que lhe é imposto no texto da Constituição e da lei.





Inegavelmente, a democracia instituída pela CF/1988 não se contenta com o aspecto *formal*, ou seja, com procedimentos de participação no jogo democrático e mecanismos institucionais necessários para assegurar que as decisões coletivas tenham o respaldo da soberania popular. É também uma democracia *substancial* quando promove um compromisso de que não haja legítimo exercício da cidadania, direta ou indiretamente, se não houver compromisso com o projeto constitucional de emancipação, que se traduz na máxima concretização da dignidade da pessoa humana e nos diversos limites impostos ao exercício do poder político presentes nos direitos e garantias fundamentais.

Há, portanto, ampla coincidência da concepção *militante* de democracia com o projeto constitucional de 1988. Seu texto, porém, não viabiliza o projeto por si, de sorte que são indispensáveis mecanismos de proteção da própria democracia. Dentre eles, está a dissolução de partidos políticos cuja atuação programática represente riscos concretos e efetivos aos elementos básicos da democracia liberal.

Embora não seja saudável, do ponto de vista democrático, que a extinção judicial de partidos se torne regra, é importante registrar a possibilidade da sua adoção em casos graves. Se os princípios do art. 17 da CF/1988 e do art. 1º da Lei n. 9.096/1995 são pressupostos da própria existência dos partidos políticos, ainda que *in abstracto*, sob risco de indeferimento do seu registro pelo TSE, a inobservância desses mesmos preceitos na execução dos estatutos e dos programas deve trazer consequências *in concreto*. No presente contexto de crise democrática, as instituições responsáveis pela fiscalização do poder devem dispor de mecanismos capazes de responder às ameaças.

Referências

ALVIM, Frederico Franco. Autocracias eleitorais. In: SOUZA, Cláudio André de; ALVIM; Frederico Franco; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto (org.). *Dicionário das eleições*. Curitiba: Editora Juruá, 2020.





BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. The ballot under the bayonet: election law in the first years of the Brazilian civil-military regime. *Revista Direito GV*, v. 13, n. 1, jan./abr. 2017.

BARROS, Ezikelly. *Autonomia partidária: uma teoria geral*. São Paulo, Almedina, 2021.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)*, 1987. Brasília, 20 jul. 1987. Disponível em: <https://bit.ly/3rDeTwC>. Acesso em: 3 dez. 2021.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)*, 1987. Brasília, 21 jul. 1987. Disponível em: <https://bit.ly/3pjt4nG>. Acesso em: 3 dez. 2021.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Votação consagra novos direitos. *Jornal da Constituinte*, Brasília, 26 out. a 1. nov. 1987. Disponível em: <https://bit.ly/31o9leN>. Acesso em: 3 dez. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Quadro histórico dos dispositivos constitucionais: art. 17*. Brasília, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE n. 1.054.490-QO. Relator: Min. Roberto Barroso. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 9 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Pet n. 1624-23. Relator: Min. Sérgio Banhos. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 19 out. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RO n. 0600919-68. Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. PSESS, 9 out. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RPP n. 1554-73. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 9 maio 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RPP n. 403-09. Relator: Min. Og Fernandes. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 13 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AIJE n. 0601779-05. Relator: Min. Luís Felipe Salomão. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 11 mar. 2021.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. CRPP n. 0600393-03. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 4 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. CRPP n. 0600393-03. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 23 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. CRPP n. 0604166-27. Relator: Min. Og Fernandes. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 29 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Cta n. 9784. Relator: Min. Américo Luz. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 9 maio 1989.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Inst n. 705-72. Relator Min. Sérgio Silveira Banhos. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 3 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Processo n. 411/412. Relator p/ acórdão: Min. J. A. Nogueira. *DS*, 7 maio 1947.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Rep. n. 4254-61. Relator: Min. João Otávio de Noronha. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 24 set. 2015.

CAMPOS NETO, Raymundo. Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. In: FUX, Luiz; AGRA, Walber; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

DALY, Tom; JONES, Brian Cristopher. Parties versus democracy: addressing today's political party threats to democratic rule. *International Journal of Constitutional Law*, New York, v. 18, n. 2, 2020.

DIAS JÚNIOR, José Armando Pontes; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Democracia militar. In: ALVIM, Frederico Franco. *Autocracias eleitorais*.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques. Democracia defensiva: origens, conceito e aplicação prática. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 230, abr./jun. 2021.





GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 1986.

GARGARELLA, Roberto. *La derrota del derecho en América Latina: siete tesis*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2020.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save a constitutional democracy*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2018.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GUEDES, Néviton. Comentário aos artigos 14 a 16. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (coord.). *Comentários à Constituição Federal do Brasil*. São Paulo: Saraiva; São Paulo: Almedina, 2013.

HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune. *Constitucionalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

ISSACHAROFF, Samuel. Democracy's deficits. *The University of Chicago Law Review*, Chicago, v. 45, 2018.

KHAITAN, Tarunabh. Political parties in constitutional democracy. *Current Legal Problems*, Oxford, v. 73, 2020.

KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de; SILVA, Rick Daniel Pianaro da; BONATTO, Marina. Militarização da saúde: crise e as relações civis-militares no governo Bolsonaro. *Revista de Direito Público: RDP*, Brasília, v. 17, n. 96, p. 123-151, nov./dez. 2020.

KREUZ, Letícia Regina Camargo. *Constitucionalismo nos tempos do cólera: neoconservadorismo e desnaturação constitucional*. 2020. 295 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant democracy and fundamental rights, I. *The American Political Science Review*, Cambridge, v. 31, n. 3, p. 417-432, 1937.





MEZZAROBBA, Orides. *Teoria geral do Direito Partidário e Eleitoral*. Florianópolis: Qualis Editora, 2019.

MORAL, Mert; TOKDEMIR, Efe. Justices ‘en Garde’: ideological determinants of the dissolution of anti-establishment parties. *International Political Science Review*, [s. l.], v. 38, n. 3, maio 2016.

OLIVEIRA, Brunno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 12, n. 3, set./dez. 2017.

PINTO, Cristiano Otávio Paixão Araújo. Um golpe desconstituente? In: PRONER, Carol; CITTADINO, Gisele; TENENBAUM, Márcio; RAMOS FILHO, Wilson (org.). *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016.

PORTANOVA, Rui. *Motivações ideológicas da sentença*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia*: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SALGADO, Eneida Desiree; DIAS JÚNIOR, José Armando Pontes. O cancelamento do registro do Partido Comunista do Brasil em 1947 pelo Tribunal Superior Eleitoral. In: ALMEIDA, André Motta de; PEREIRA, Luiz Felipe Casagrande; POGLIESE, Marcelo Weick; SILVEIRA, Marilda de Paula (org.). *O cânone eleitoral*. Brasília: ABRADep, 2022.

SALGADO, Eneida Desiree; DIAS JÚNIOR, José Armando. *Partidos políticos antidemocráticos*: uma análise a partir dos programas dos partidos brasileiros. No prelo.

SANTANO, Ana Cláudia. Novos tempos, novos desafios... ou seriam velhos? *Revista do Advogado*, São Paulo, n. 138, jun. 2018.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (coord.). *Filosofia e teoria constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.





SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

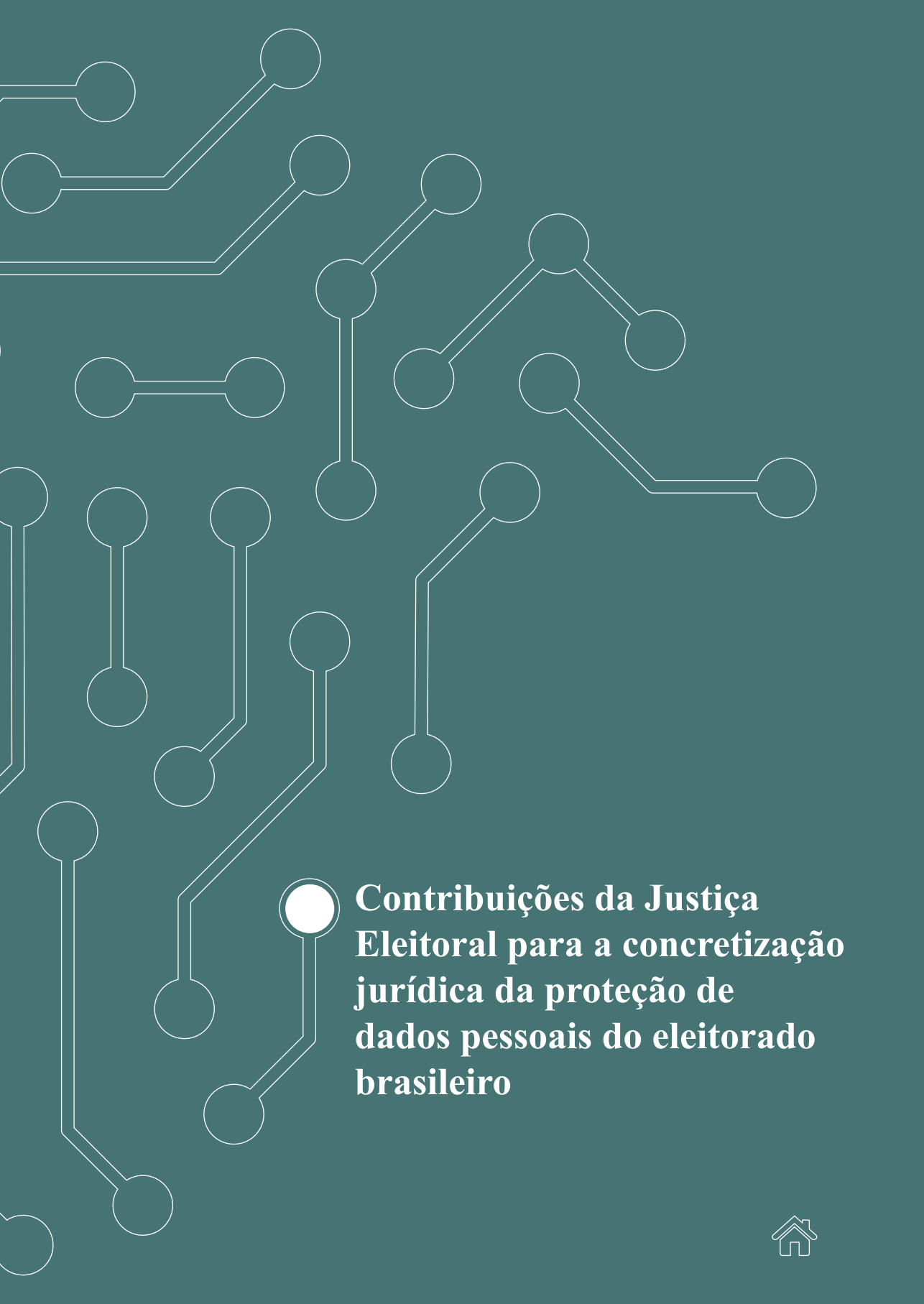
SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil*: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. O STF e a defesa da democracia no Brasil. *Journal of Democracy em Português*. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 7-55, jun. 2023. Disponível em: https://fundacaoofhc.org.br/repositorio/o-stf-e-a-defesa-da-democracia-no-brasil.pdf?utm_campaign=artigo_em_debate_o_stf_e_a_defesa_da_democracia_no_brasil&utm_medium=email&utm_source=RD+Station. Acesso em: 20 set. 2023.

Como citar este artigo:

ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola; COPI, Lygia Maria; PECCININ, Luiz Eduardo. Como lidar com partidos políticos que agem contra a Constituição: do silêncio reticente à aplicação direta do art. 17, *caput*, da Constituição da República. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17, n. 2, p. 81-113, jul./dez. 2023.



The background of the entire page is a dark teal color. Overlaid on this background is a complex, white, abstract pattern resembling a circuit board or a network diagram. This pattern consists of numerous small circles connected by thin, white lines that branch out in various directions, creating a sense of connectivity and flow. The pattern is most dense on the left side and fades slightly towards the right.

Contribuições da Justiça Eleitoral para a concretização jurídica da proteção de dados pessoais do eleitorado brasileiro





Contribuições da Justiça Eleitoral para a concretização jurídica da proteção de dados pessoais do eleitorado brasileiro

Contributions of the Electoral Court to the legal implementation of the protection of personal data of the brazilian electorate

Roberta Laena Costa Jucá*

Marcos Heleno Lopes Oliveira**

Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues***

Resumo

O presente artigo se justifica pela importância do tema proteção de dados pessoais no mundo atual, imerso no novo cenário de desenvolvimento social com base na tecnologia de tratamento de dados, inovação e internet. Objetiva-se inserir o assunto proteção de dados pessoais no sistema jurídico brasileiro, em especial para aproximá-lo ao múnus constitucional atribuído à Justiça Eleitoral (JE). A relevância do tema se destaca pela necessária e urgente concretização da proteção de dados pessoais em relação às atividades da JE, a qual realiza atividades primordiais para a manutenção e para o fortalecimento da cidadania e da democracia por meio das eleições. A segurança e a transparência no tratamento dos dados do eleitorado também refletem essa importância. A pesquisa se deu sobre bases dedutivas, com pesquisa e análise de produção doutrinária e jurisprudencial direcionada ao tema, a fim de permitir a análise e as considerações sobre o assunto proposto.

* Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestra em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Pesquisadora do Laboratório de Direitos Humanos da UFRJ (LADIH/UFRJ). Analista judiciária do TRE-CE, atualmente lotada na Corregedoria Regional Eleitoral do Ceará. *E-mail*: robertalaena@gmail.com

** Doutorando em Direito na Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito Privado. Membro do corpo editorial da Revista de Direito da Universidade de Brasília. Trabalha na Corregedoria-Geral da Justiça Eleitoral. *E-mail*: marcoshelenoautoria@gmail.com

*** Mestra em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. Assessora da Ouvidoria (Unidade Encarregada de Proteção de Dados) do Tribunal Superior Eleitoral. *E-mail*: tatiwr@gmail.com





Palavras-chave: proteção de dados pessoais; Cadastro Eleitoral; eleitorado; Justiça Eleitoral; democracia.

Abstract

This article is justified by the importance of the subject of personal data protection in today's world, immersed in the new scenario of social development based on data processing technology, innovation and the internet. The aim is to insert the subject of personal data protection in the Brazilian legal system, in particular to bring it closer to the constitutional role assigned to the Electoral Justice. The relevance of the theme stands out in the necessary and urgent implementation of the protection of personal data in relation to the activities of the Electoral Justice, a body that carries out essential activities for the maintenance and strengthening of citizenship and democracy through elections. Security and transparency in the treatment of voter data also reflect this importance. The research was based on deductive bases, with the research and analysis of doctrinal and jurisprudential production directed to the theme, in order to allow the analysis and considerations on the proposed subject.

Keywords: personal data protection; Electoral Register; electorate; Electoral Justice; democracy.





Introdução

O presente artigo se justifica pela importância do tema proteção de dados pessoais no mundo atual, imerso no novo cenário de desenvolvimento social com base na tecnologia de tratamento de dados, inovação e internet. Objetiva-se inserir o assunto proteção de dados pessoais no sistema jurídico brasileiro, em especial para aproximá-lo ao múnus constitucional atribuído à Justiça Eleitoral (JE).

A relevância do tema se destaca pela necessária e urgente concretização da proteção de dados pessoais em relação às atividades da JE, a qual realiza atividades primordiais para a manutenção e para o fortalecimento da cidadania e da democracia por meio das eleições. A segurança e a transparência no tratamento dos dados do eleitorado também refletem essa relevância.

Dessa organização da ação proposta, materializaram-se três seções: 1) Considerações sobre a proteção de dados pessoais; 2) Incidência da proteção de dados pessoais no sistema jurídico e na administração pública brasileira; 3) Proteção de dados pessoais na JE.

A primeira seção, como o título já revela, traz considerações gerais sobre o universo de conhecimento relacionado à proteção de dados pessoais. A segunda seção avança no tema e revela a concretização da proteção de dados pessoais nos sistemas jurídico e administrativo como um todo. Por último, a terceira seção busca visualizar os reflexos dos pensamentos doutrinários e dos contornos jurídicos e jurisprudenciais vinculados à proteção de dados pessoais na seara eleitoral.

A pesquisa se deu sobre bases dedutivas, com pesquisa e análise de produção doutrinária e jurisprudencial direcionada ao tema, a fim de permitir a análise e as considerações sobre o assunto proposto.





1 Considerações sobre a proteção de dados pessoais

Durante a história da humanidade¹, as relações comunitárias entre as pessoas passaram por diversas formas de organização social. Período após período histórico, um elemento predominou no processo de desenvolvimento das sociedades ocidentais, sendo a força motriz capaz de diferenciar o momento vivido pela sociedade a informação.

Assim é que, na atualidade, a sociedade globalizada se funda em “uma nova forma de organização em que a informação é o elemento nuclear para o desenvolvimento da economia, substituindo os recursos que outrora estruturavam as sociedades agrícola, industrial e pós-industrial” (Bioni, 2021, p. 4).

Essa nova forma de organização comunitária se fortaleceu na rápida evolução informacional e tecnológica surgida, que produziu ferramentas capazes de coletar, processar e transmitir informações em quantidade e velocidade inatingíveis até então. “Os relacionamentos sociais foram energizados por um fluxo informacional que não encontra mais obstáculos físicos distanciais” (Bioni, 2021, p. 4).

Souza (2022, p. 21) também pontua que o avanço tecnológico tem atingido todas as pessoas do globo com uma superexposição a informações. Segundo ele, isso faz com que elas estejam cada vez mais presentes nesse novo mundo de conectividade que a dinamização e a acessibilidade da internet têm provocado para a quantidade crescente e maciça da população mundial.

À posição de Souza (2022) faz-se aqui uma ressalva importante: nem todas as pessoas sofrem as repercussões dessa inovação de igual modo, pois fatores como classe, raça, gênero e outros marcadores de opressão influenciam,

¹ Essa abordagem generalizante não desconhece a inexistência de uma história única da humanidade, tampouco releva a compreensão sobre a visão eurocêntrica das ciências sociais, que sempre predominou e moldou a versão oficial repassada aos países colonizados (Lander, 2005). É certo que a historiografia oficial é limitada, já que foi escrita por homens brancos de determinada elite social. Todavia, opta-se pela generalização por se entender que, nesse caso específico, não há implicações graves ao tema tratado. Em certa medida, a globalização equiparou alguns cenários, mesmo se tratando de países muito diferentes.





diretamente, como as mudanças são operadas. Por isso, colaciona-se a ideia do autor com essa observação sobre as distintas consequências que poderão existir, a depender do contexto e das pessoas envolvidas, sobretudo porque os inúmeros excluídos e excluídas digitais que habitam a maioria dos países demonstram que nem todas as pessoas possuem acesso à tecnologia.

Sociedade da informação: essa poderia ser a adjetivação mais adequada para o processo de desenvolvimento humano hodierno do ocidente. A informação se mostra como o elemento estruturante que coordena os fluxos sociais, tal como o fizeram a terra, as máquinas a vapor e a eletricidade, bem como os serviços, respectivamente, nas sociedades agrícola, industrial e pós-industrial (Bioni, 2021, p. 5).

A organização social é conduzida não apenas pelo meio ambiente virtual, mas também pela computação eletrônica e pela internet, ferramentas de destaque desse intenso processo de transformação. Desse direcionamento para os canais virtuais, “ainda que na visão de Castells apenas como forma organizativa, surge outra questão tormentosa nos dias atuais: a multiplicação de rastros digitais que cada pessoa deixa no ambiente virtual” (Souza, 2022, p. 21).

Nesse turbilhão de mudanças por que têm passado as sociedades, “a ciência jurídica como um fato social deve adequar, ou, pelo menos, repensar as suas categorias para encarar os novos desafios regulatórios emergentes deste novo quadro” (Bioni, 2021, p. 5).

Ademais, não se pode deixar de mencionar outro assunto extremamente relevante, que é o impacto da inteligência artificial na proteção de dados pessoais:

Com o desenvolvimento de sistemas preditivos que estabeleçam instrumentos para o combate às desigualdades e discriminações promovidas pelos próprios algoritmos, ratifica-se a relação entre proteção de dados e inteligência artificial, que, na linha do Conselho Europeu, importa a aplicação da legislação de proteção de dados, especialmente quando dispõe de um modelo





específico de responsabilidade pelos danos causados. Isso porque o instrumento jurídico de responsabilidade próprio da proteção de dados implica o aperfeiçoamento da jurisprudência em relação a esse instituto, bem como faz surgir a necessidade de aplicação de outros instrumentos e linguagens próprias da lei especial, como a Autoridade Nacional de Proteção de Dados e os direitos e obrigações dos agentes de dados (Faleiros Júnior; Rozatti Longhi; Gugliara, 2021, p. 57).

Daí que as conscientizações legislativa e jurisprudencial do direito à proteção dos dados pessoais são uma necessidade urgente nas sociedades contemporâneas, agora estruturadas por relações dinâmicas, instantâneas e complexas, exigindo superintegração normativa e atuação proativa do Estado.

Nesse sentido, Cueva e Frazão (2021, p. 1250) destacam que faz parte do “funcionamento do Estado reunir e armazenar uma enorme base de dados como ativo do serviço público”. Segundo eles, exige-se da administração pública, para a implementação de suas políticas públicas, “ter acesso aos dados daqueles que serão objeto da prestação para que possa dirigir sua atuação conforme o interesse da coletividade”.

Como se vê, a mudança necessária deve alcançar todos os poderes estatais, Judiciário, Legislativo e Executivo, no caso do Brasil. Mas não só: toda essa nova forma de entendimento da informação deve-se aplicar, também, fora das institucionalidades.

A propósito, tem-se entendido por privacidade a proteção suficiente de dados pessoais que propicie liberdade para que as pessoas possam viver suas vidas da maneira que entenderem, sem interferência de outras pessoas, desde que respeitados os direitos dos outros indivíduos. Law (2021, p. 251) enfatiza que, na atualidade, esse conceito muito fortemente também deve ser aplicado a qualquer outra organização não governamental que deseje usar as informações pessoais das cidadãs e dos cidadãos, especialmente as de natureza sensível, para não haver discriminação ou violação de direitos devido a raça, religião, orientação sexual ou política e gosto.





De todo modo, independentemente da esfera, deve-se ter cautela com a visão de que a transparência se baseia no pensamento de que manter as informações em segredo pode ser “o germe de muitos dos males que corroem nossas instituições. As leis que concedem acesso público a determinadas informações são, portanto, vistas como ferramentas anticorrupção que mantêm as organizações e as pessoas honestas” (Law, 2021, p. 251).

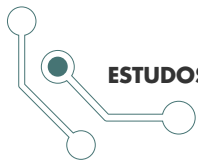
Que a transparência é o melhor ‘antisséptico’ é um lema para muitos reguladores e ONGs em vários campos, inclusive contra o suborno de funcionários públicos e agências de fiscalização. O mesmo vale para organizações que gostariam de usar plataformas de governo eletrônico e colaboração do público que possam garantir a responsabilidade daqueles que estão no poder, no clima político, no econômico ou em qualquer outra fonte (Law, 2021, p. 251).

Essa é uma posição complexa e questionável, por pretender justificar a violação da privacidade numa finalidade supostamente maior. Como reforça Barroso (2020, p. 83), “outra preocupação que marca a nossa época é o risco para a privacidade, isto é, para a esfera na vida das pessoas que deve estar protegida contra a invasão por outros indivíduos, por empresas ou pelo Estado”.

Por óbvio, as plataformas tecnológicas possuem a capacidade de interferir e violar as garantias jurídicas à privacidade. Isso porque tais ferramentas dispõem de conjunto de dados pessoais da usuária e do usuário que mapeiam sua personalidade, tais como nome, endereço, estado civil, ocupação, dados financeiros, declarações ao fisco, dentre outros, e informações sobre comportamentos, preferências, interesses e preocupações de cada pessoa, obtidas a partir da navegação diária nas redes de conexão computacional.

Por isso, a preocupação com a proteção de dados vem aumentando. Países no mundo inteiro tentam aprovar leis cada vez mais rigorosas para a proteção de dados. “Também se tem procurado equacionar os riscos da





concentração econômica nas empresas de tecnologia e a forma mais justa de cobrar tributos sobre suas atividades” (Barroso, 2020, p. 83), para além da preocupação crescente com os escândalos diversos, como o da Cambridge Analytica.

Como se vê, a questão da proteção de dados pessoais segue sendo tema de intensa discussão, tendo em vista sua grande relevância hoje em dia e suas consequências nos mais diversos ramos do conhecimento humano, em especial no Direito. Há debates sobre como sopesar esse assunto tão crucial, inclusive sobre o prisma da restrição a dados, da transparência das informações processadas e até mesmo do compartilhamento de conhecimento acumulado por meio de dados, como se evidenciará adiante, ao se adentrar no universo jurídico brasileiro sobre o tema.

2 Incidência da proteção de dados pessoais na administração pública e no sistema jurídico brasileiros

No contexto atual de todas essas mudanças tecnológicas, as clássicas diretrizes principiológicas da administração pública também precisam ser flexibilizadas. No mesmo passo, o sistema jurídico deve passar por adequações.

Acerca da administração pública, se é certo que seus órgãos devem “[...] ter por norte a eficiência insculpida no art. 37 da Constituição da República, diante da escassez de recursos e da necessidade de sua alocação de forma racionalizada” (Cueva; Frazão, 2021, p. 1250), não é menos certo que, devido à função pública intrínseca do Estado, não se pode deixar de inferir que a adequação dos recursos financeiros, humanos e materiais aos objetivos pretendidos pela administração pública visam precipuamente ao bem comum e se afastam de critérios mera e exclusivamente empresariais. Ou seja, é necessária não somente uma maior capacidade de governança e atuação que oriente decisões administrativas e políticas públicas de forma eficiente, mas também de modo democrático.





Maior grau de autonomia, agilidade e fluidez deve necessariamente vir acompanhado de incremento nos mecanismos de controle e fiscalização, especialmente por meio da racionalidade e exposição pública das razões de decidir utilizadas nos processos de tomada de decisão e de atuação, em obediência ao princípio da participação popular (Cueva; Frazão, 2021, p. 1250).

Por democrático, pois, deve-se entender controle e fiscalização.

Como é cediço, todas as atividades assumidas pelo “Estado moderno somente têm alcance possível com informação, com acesso aos dados da sua própria estrutura e, principalmente, aos dados pessoais da população que compõe aquela sociedade que será objeto da prestação dos serviços” (Cueva; Frazão, 2021, p. 1250). Para tal fito, o Estado democrático de direito deve se conduzir pelos ditames do direito fundamental a uma administração pública democrática, ou seja, obedecendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e, sobretudo, assegurando controle e fiscalização que protejam cidadãos e cidadãs envolvidos.

Cueva e Frazão (2021, p. 1250-1251), então, asseveram que a ausência de participação democrática no controle e na fiscalização é um reflexo de ordem metajurídica. Para essas pessoas autoras, citando Alain Touraine, “muitas vezes, o governo é percebido como algo à parte do mundo das pessoas comuns: elas não vivem, diz-se, no mundo que é nosso”. Assim, se sem informação suficiente não há como ter uma gestão pública eficiente, certa é a convicção de que o processo democrático se consolida com o acesso do povo aos dados da administração pública e com a proteção dos dados das pessoas administradas.

Como exemplo do acesso aos dados pela administração pública, Cueva e Frazão (2021, p. 1251) destacam que “basta lembrar a tradicional ferramenta para a aquisição de tais dados, o censo demográfico, que, desde o Recenseamento da População do Império do Brasil de 1872, colhe informações sobre o número de habitantes no País e sobre suas características pessoais”.





A própria administração vai à residência do cidadão [e da cidadã] com o objetivo de ter acesso aos seus dados pessoais, sendo sua participação, inclusive, obrigatória, nos termos da Lei n. 5.534, de 1968, sob pena de multa. A justificativa do legislador, ao criar esse dever para o súdito, reside na finalidade maior de definição e instituição de políticas públicas de forma adequada ao perfil da população, entre elas os principais programas sociais (Cueva; Frazão, 2021, p. 1251).

Esse é um exemplo sensível que merece atenção. Inclusive, observando o exemplo de consequência jurídica comparada, Schwabe (2005, p. 233-245) registra julgado do Tribunal Constitucional da Alemanha, de 15 de dezembro de 1983, como pioneiro na matéria de proteção de dados pessoais (BverfGE 65,1). O referido Tribunal alemão analisou a constitucionalidade de lei que determinava o recenseamento geral da população germânica, decidindo que o direito da personalidade abrangia a proteção da pessoa humana contra levantamento, armazenamento, uso e transmissão irrestritos de seus dados pessoais, exigindo sua autorização para o tratamento e a utilização. Surge desse julgado o conceito de “autodeterminação individual informativa” (Schwabe, 2005, p. 233-245).

No Brasil, recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.649/DF, em acórdão de 2022, julgou que o compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da administração pública requer (Brasil, 2022, p. 4-5):

- a) eleição de propósitos legítimos, específicos e explícitos para o tratamento de dados, nos termos do art. 6º, I, da Lei n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD);
- b) compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas (art. 6º, II, da LGPD);
- c) limitação do compartilhamento ao mínimo necessário para o atendimento da finalidade informada (art. 6º, III, da LGPD);
- d) cumprimento integral dos requisitos, das garantias e dos procedimentos estabelecidos na LGPD, no que for compatível com o setor público.





Destaque-se que o STF, na referida ADI n. 6.649/DF, determina ainda que o compartilhamento de dados pessoais entre órgãos públicos pressupõe rigoroso cumprimento ao art. 23, I, da LGPD. Essa norma determina que seja dada a devida publicidade às hipóteses em que cada entidade governamental compartilha ou tem acesso a banco de dados pessoais, “fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos” (Brasil, 2022, p. 4-5).

Nesse ponto, enfatiza-se a incidência da proteção de dados no sistema jurídico brasileiro. A LGPD, com vigência a partir de 18 de setembro de 2020, tem o objetivo de assegurar que os dados pessoais sejam tratados de forma adequada, protegendo a liberdade, a privacidade, a dignidade e o livre desenvolvimento da pessoa humana. Resultando dessa lei, tem-se que, dentre importantes direitos dos titulares de dados pessoais, o titular tem garantido que o tratamento de seus dados individuais apenas ocorra nos termos da referida lei. Isso revela que somente quando estiver presente uma das hipóteses legais claramente dispostas será possível o tratamento de seus dados (Brasil, 2020).

Em suma, “a Lei Geral de Proteção de Dados é o marco normativo que confere regulação, formalidade, limites e responsabilidade no tratamento desses dados pessoais” (Cueva; Frazão, 2021, p. 1253).

A principal hipótese legal é o consentimento do titular de dados, que pode ser por escrito ou por outro meio que demonstre sua manifestação de vontade. Porém, mesmo que não haja consentimento, existe a previsão do tratamento de dados pessoais em outras hipóteses legais, tais como: prestação de serviço público ou execução de política pública, exercício regular de direitos, proteção da vida ou da saúde, prevenção de fraude, dentre outras, que são casos de natureza excepcional (Brasil, 2020).

Estando presente uma hipótese legal para o tratamento, será então preciso verificar qual a finalidade. Somente será permitido o tratamento de dados pessoais adequados, necessários e suficientes para atender a essa finalidade (Brasil, 2020).





Em adição, o indivíduo titular tem reconhecido na LGPD o direito à informação sobre o tratamento de seus dados. Nisso se inclui a garantia da informação completa e acessível sobre: a) para qual finalidade seus dados são tratados; b) como eles são tratados e até quando; c) quais são seus direitos; d) se haverá ou não possibilidade de compartilhamento de seus dados e para qual finalidade; dentre outros (Brasil, 2020).

Há também a questão dos dados pessoais sensíveis, que são aqueles dados fixados no art. 5º, II, da LGPD, relacionados a informações com potencial de gerar tratamento discriminatório: “sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou políticos, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural”. O tratamento de dados pessoais sensíveis é também possível, porém mais exigente. Não se admite o tratamento desses dados no legítimo interesse do controlador ou controladora, o que é admissível no tratamento dos dados pessoais em geral (Brasil, 2023).

Sobre esses domínios necessários para a proteção de dados, asseveram Cueva e Frazão:

Consoante o disposto na LGPD, seis deverão ser os domínios de implementação essenciais para a proteção de dados pessoais: governança de proteção de dados; gestão de dados pessoais; segurança da informação; gestão de risco dos dados pessoais; gestão de dados pessoais em terceiros; e gestão de incidentes (Cueva; Frazão, 2021, p. 1256).

Cueva e Frazão (2021, p. 1256) sintetizam mais:

Em adição, são bases legais para o tratamento de dados na LGPD: a) acesso e correção dos dados; b) eliminação e portabilidade dos dados; c) realização de compartilhamento de dados; d) consequências do não consentimento; e) revogação do consentimento e oposição ao tratamento; f) revisão do tratamento da automatização (inteligência artificial); g) forma da resposta (impressão ou digital).





Além da LGPD, entende-se, exemplificativamente, como vinculados ao sistema normativo amplo e relacionados à proteção de dados pessoais, atualmente, no Brasil, os seguintes regramentos: Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), Dec. n. 7.724/2012 (regulamenta a LAI), Dec. n. 7.845/2012 (regulamenta a segurança e o tratamento de informações), Lei n. 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), Lei n. 13.444/2017 (Identificação Civil Nacional – ICN), Dec. n. 10.046/2019 (governança no compartilhamento de dados na administração pública).

Assim, depreende-se que a LGPD não pode ser analisada de forma isolada. Ela deve ser inserida e compreendida no sistema normativo do ordenamento jurídico vigente, com destaque para sua compatibilização com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e com a legislação eleitoral (Cueva; Frazão, 2021, p. 1253).

Após o espaço disponibilizado nesta seção para a relação da proteção de dados com a administração pública e com o sistema jurídico brasileiro, necessária a atenção para o fato de que há debates em torno da influência que a proteção de dados pessoais tem na esfera de atuação da JE. Por isso, passa-se a averiguar e buscar contribuir com as ponderações que se iniciam.

3 Proteção de dados pessoais na JE

A CF/1988 tem como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III). A Carta Magna vigente determina também que

Art. 14. [...]

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II - facultativos para:[...]

Diante da garantia constitucional referida, registre-se que a base de dados do TSE é composta por informações com um eleitorado de quase





157 milhões² de pessoas, imprescindíveis para que a JE possa atingir seus objetivos e garantir o direito de participação democrática no inarredável processo político de determinação dos rumos da sociedade brasileira. Mais ainda, atualmente o Brasil conta com o eleitorado de quase 125 milhões de pessoas com biometria (79,61%)³.

Diante do cenário tecnológico descuroado nesta pesquisa, o Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965), logo em seu art. 1º, parágrafo único, estabelece que ao TSE cabe expedir instruções para sua fiel execução.

Assim, para a execução de suas competências, a JE necessita realizar o tratamento de dados referentes às pessoas naturais ao cadastrar eleitores e eleitoras, organizar eleições, julgar processos eleitorais e outras hipóteses legais.

Neste sentido, o TSE, em cumprimento à LGPD, adotou diversas medidas, das quais cabem destaque: disponibilização de informações sobre a proteção de dados em seu sítio, com espaço destinado exclusivamente para o tema, bem como formulário para as pessoas titulares de dados exercerem seus direitos; criação de grupo de trabalho que atuou na proposição de regulamentação da LGPD na JE (Portaria-TSE n. 839/2020, atualmente revogada pela Portaria-TSE n. 986/2022); instituição de comitê gestor para a implementação da LGPD no TSE (Portaria-TSE n. 98/2021, atualmente revogada pela Portaria-TSE n. 965/2023); nomeação da Ouvidoria como Unidade Encarregada da Proteção de Dados Pessoais no âmbito do TSE (Portaria-TSE n. 14/2021, atualmente revogada e substituída pela Portaria-TSE n. 965/2023); revisão dos termos da política de navegação em seu sítio eletrônico; consultas e audiências públicas para o aprimoramento do processo eleitoral, inclusive no que tange à proteção de dados pessoais; em parceria com a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), lançamento da cartilha *Guia Orientativo – Aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados*

² <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleitor-eleitorado-mensal/home?session=109311387509084>, dados atualizados até junho de 2023.

³ <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleitor-eleitorado-mensal/home?session=109311387509084>, dados atualizados até junho de 2023.





Pessoais (LGPD), apresentando os principais aspectos a serem considerados por candidatas, candidatos, coligações, federações e partidos políticos para o tratamento desses dados.

No campo normativo, o TSE instituiu a Política Geral de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais no âmbito da JE, por meio da Resolução-TSE n. 23.650/2021, com o objetivo de estabelecer diretrizes para as ações de planejamento e de execução das obrigações funcionais e de gestão administrativa dos dados pessoais tratados pela JE. Outrossim incluiu previsões acerca da proteção de dados pessoais nas resoluções que regulamentam as eleições e editou novas resoluções com observância da LGPD, dentre as quais destacam-se a que estabelece a Política de Segurança da Informação (Resolução-TSE n. 23.644/2021), a que dispõe sobre o acesso a dados pessoais constantes dos sistemas informatizados da JE (Resolução-TSE n. 23.656/2021) e a que trata do Cadastro Eleitoral (Resolução-TSE n. 23.659/2021).

Cabe registrar que a coleta de dados para a formação do Cadastro Eleitoral mira precipuamente assegurar o exercício de direitos políticos fundamentais e permitir melhor organização dos serviços eleitorais. O compartilhamento dos dados para outras finalidades, no entanto, é excepcional e pressupõe que sejam observados os fundamentos, os princípios e as regras que compõem o sistema de proteção de dados.

Assim, a Resolução-TSE n. 23.659/2021 exige em seu art. 10, *caput*, que o acesso a informações constantes do Cadastro Eleitoral por instituições públicas e privadas e pessoas físicas deve estar em conformidade com a LGPD e também com a resolução do TSE que trata do acesso a dados constantes dos sistemas informatizados da JE, ou seja, a Resolução-TSE n. 23.656/2021.

A LGPD, em seu art. 26, *caput*, prevê que o uso compartilhado de dados pessoais pelo poder público deve respeitar os princípios de proteção de dados pessoais.

Na mesma esteira, a Resolução-TSE n. 23.656/2021, alinhada com a LGPD, estabelece que o acesso aos dados pessoais custodiados pela JE,





observadas as normas da Política Geral de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais da JE, será permitido

“aos órgãos públicos em geral, por demanda e vinculado à justificada necessidade de identificação do cidadão, para a prestação de serviço público ou para o desenvolvimento de política pública, observada a missão institucional do órgão requerente, restrito ao conjunto de dados de cidadãos domiciliados em seus territórios ou que busquem serviços em seus territórios” (arts. 1º, II, e 2º, V).

Dando seguimento, o Provimento-CGE n. 1/2024 estabelece regras para a utilização do Sistema de Informações Eleitorais (Siel), ferramenta da JE para acesso aos dados biográficos do Cadastro Eleitoral, estando legitimado seu uso apenas por:

Art. 2º [...]

I - magistradas e magistrados;

II - membras e membros do Ministério Público, inclusive junto aos Tribunais de Contas;

III - delegadas e delegados de polícia;

IV - defensoras e defensores públicos; e

V - tabelioas, tabeliães, oficiais e oficiais de registro.

Mendes, Sarlet. Doneda e Rodrigues Júnior (2023, p. 574) consideram que “leis para proteção de dados pessoais têm como um de seus escopos garantir ao cidadão [e à cidadã] poder e autonomia sobre a circulação de seus dados pessoais, visando protegê-lo de riscos advindos de operações de tratamento de dados que o vulnerabilizem”.

Acrescentam as pessoas autoras que as crescentes capacidades de coleta, análise e armazenamento de dados geram facilidades para conhecer os indivíduos, suas preferências, hábitos e atividades. Assim o acesso indevido poderá ensejar o poder de persuasão da publicidade digital, que cresce exponencialmente.

Nesse contexto, as regras eleitorais direcionadas para a proteção de dados pessoais são especialmente importantes, pois garantem uma esfera de





proteção ao eleitorado contra estratégias de marketing que busquem construir conhecimento sobre esse eleitorado para persuadi-lo, “o que por vezes pode levar a riscos de manipulação, de fratura no debate político, de exclusão de população e de distorções no acesso à informação sobre o debate público” (Mendes; Sarlet; Doneda; Rodrigues Júnior, 2023, p. 574), sem estender a discussão para outros tratamentos deletérios e indevidos dos dados do Cadastro Eleitoral.

Ormond (2016, p. 15) exterioriza que, ao criar a LAI, o órgão legislador “não desejou a publicidade desarrazoada, sem discrímens, sobre toda e qualquer matéria”. O intento foi disponibilizar para a sociedade a transparência pública determinada na Carta Magna de 1988 (art. 5º, XXXIII; art. 37, § 3º, II; e art. 216, § 2º). Diz que, nesse sentido, foi autorizada a transparência ativa (divulgação dos dados) e a transparência passiva (prazos e procedimentos que viabilizam o acesso aos dados, conforme os arts. 10 e 11 da LAI).

Sobre o tema da proteção dos dados mantidos sob o abrigo da JE e o princípio da proteção de dados pessoais a ser incessantemente garantido (art. 6º, VII, da LGPD), o Ministro Benedito Gonçalves, relator do acórdão na Ação de Investigação Judicial Eleitoral n. 0600814-85 (PJe), concluiu que a “notícia de suposta invasão a sistemas e bancos de dados do TSE, com acesso e divulgação de dados sigilosos daquele Tribunal” foi uma narrativa que não teve qualquer respaldo documental (Brasil, 2023, p. 123).

Já na gestão do Ministro Benedito Gonçalves na Corregedoria-Geral da Justiça Eleitoral (CGE/TSE), de acordo com o *Relatório Anual de Atividades – 2022*, em novembro de 2022, a CGE se disponibilizou a contribuir com o Colégio de Corregedores Eleitorais. “Consideradas diversas questões suscitadas a LGPD, sugeriu a inclusão de palestra a ser ministrada por assessora da Ouvidoria/TSE especializada no tema” (Brasil, 2022, p. 12). A palestra foi realizada no 50º Encontro do Colégio de Corregedores Eleitorais do Brasil no dia 27 de janeiro de 2023, na cidade de Fortaleza/CE.





O referido relatório também apontou que, “no exercício 2022, diversas atividades, ações e projetos foram conduzidos pela CGE, com vistas ao aperfeiçoamento da atuação da unidade e subunidades e, sobretudo, com o propósito de favorecer o aprimoramento dos serviços prestados pela Justiça Eleitoral”, sendo necessária “compatibilização das Resoluções-TSE n. 23.656/2021 e n. 23.659/2021 com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, Lei n. 13.709/2018” (Brasil, 2022, p. 27).

Como bem apontam Cueva e Frazão (2021, p. 1256), “a Justiça Eleitoral vem se preparando para sua adequação ao novo regime jurídico de tratamento de dados”. Para o direito de sufrágio vinculado à capacidade eleitoral ativa – direito de votar e expressar sua opinião política –, são armazenados os registros que permitam a individualização do eleitorado. Como já demonstrado, grande parte das eleitoras e dos eleitores são biometrizados e suas impressões datiloscópicas, fotografia e assinatura digitais foram coletadas e armazenadas.

O projeto de verificação biométrica possui âmbito nacional para a identificação da impressão digital do eleitorado, conferindo certeza à sua identidade e à correspondência entre aquele que se habilitou no alistamento eleitoral e a cidadã ou o cidadão que se apresentou para exercer seu direito ao voto.

Em relação à capacidade eleitoral passiva, a possibilidade de alguém ocupar um cargo eletivo, o denominado *jus honorum*, na busca pela transparência do processo eleitoral, a Justiça trata todos os dados que entende de interesse público, objetivando maior controle social por parte dos cidadãos [e cidadãs]. Consoante doutrina especializada, trata-se de um ‘status jurídico (situação jurídica subjetiva), que se adquire pelo preenchimento de condições estabelecidas na Constituição Federal e na lei infraconstitucional’ (Cueva; Frazão, 2021, p. 1254).

Outro ponto importante é que o TSE é o administrador legal da base dados da Identificação Civil Nacional (ICN), criada pela Lei n. 13.444/2017, com o objetivo de cadastrar as brasileiras e os brasileiros para permitir





sua identificação com segurança e agilidade e facilitar sua interação nas relações públicas e particulares. É a ampliação da base de dados da JE já sob a vigência da LGPD, gerando, em virtude da interação com outros órgãos, prevista legalmente, cuidados aumentados concernentes ao direito ao acesso e à finalidade específica do tratamento e do compartilhamento, seu formato e duração.

Seguindo mais adiante ao tema abordado nesta pesquisa, Souza (2022, p. 121) alerta para o emaranhado de possibilidades de tratamento de dados pessoais nas campanhas eleitorais. Considera o autor que, neste momento, não há como captar e inferir todas as formas concretas que podem envolver a necessidade de permitir aos controladores de dados realizar suas atividades com finalidade eleitoral e, de forma síncrona, cuidar da preservação dos direitos das pessoas titulares de dados, bem como de elas decidirem sobre suas informações pessoais.

Francisco Brito Cruz e Heloísa Massaro fazem uma crítica à falta de atualização das normas das eleições em relação ao novo cenário em que se dão as campanhas eleitorais. Enquanto as principais normas guardam relação com meios de comunicação tradicionais, desprovidas, portanto, de preocupações com a privacidade e proteção de dados do eleitor [e da eleitora], as campanhas já utilizam técnicas de tratamento de dados que se chocam com tal modelo regulatório (Souza, 2022, p. 112).

Por fim, para além do Cadastro Nacional Eleitoral e das eleições em si, a JE deve se preocupar com a proteção de dados no âmbito da gestão pública. Um exemplo está na publicidade de atos e contratos administrativos, nos sites oficiais e no *Diário da Justiça Eletrônico*, com informações pessoais das pessoas envolvidas e dos indivíduos participantes do acordo. Outro caso ocorre no momento do atendimento ao público pelos cartórios eleitorais e pelas centrais de atendimento ao eleitor e à eleitora, sobretudo quando esse atendimento permite acesso indevido a dados sigilosos ou é realizado por meio de robôs de inteligência artificial.





Fez-se, pois, nessa seção um apanhado investigativo sobre como tem-se desenvolvido o assunto da proteção de dados pessoais na JE brasileira.

Conclusão

Como analisado nessas breves linhas, nesse contexto de avanços tecnológicos, sociedade da informação e uso de inteligência artificial, o desafio a ser enfrentado pela JE na implementação da LGPD não é simples.

O sistema judicial e administrativo eleitoral assume não somente atribuições jurisdicionais sobre as eleições, mas também responsabilidade sobre a administração de todo o processo eleitoral. A JE tem-se mantido em constante desafio, tanto pelo volume de dados pessoais tratados no exercício de suas múltiplas funções quanto pelo relevante papel que ocupa na manutenção do Estado democrático de direito.

A proteção de dados no âmbito da JE é uma necessidade inadiável e significativa, um desafio surgido da realidade social em que se vive. Também essa proteção é uma imposição ensejada pela entrada em vigor da LGPD.

O cumprimento dos princípios da finalidade, da adequação, da transparência e do acesso livre no tratamento de dados deve ser compreendido no contexto do indispensável atendimento aos princípios da legalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, como requer o sistema jurídico eleitoral e constitucional. Por isso, pode-se apontar como questão de reflexão constante a busca pelo necessário equilíbrio entre a manutenção da eficiência constitucional na prestação dos serviços eleitorais, o tratamento de dados pessoais e a transparência.

A implementação da LGPD tem conferido mais credibilidade à JE, pois essa Justiça Especializada trata de volumosa quantidade de dados pessoais, que exige adequação de ferramentas, fluxos e rotinas operacionais constantemente atualizados. A JE tem assegurado direito à transparência, ao mesmo tempo em que garante segurança às informações, sem perda de eficiência. É uma tarefa complexa, mas imprescindível.





Referências

BARROSO, Luís Roberto. *Sem data venia: um olhar sobre o Brasil e o mundo*. Rio de Janeiro: História Real, 2020.

BIONI, Bruno Ricardo. *Proteção de dados pessoais: a função do consentimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

Brasil. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. *Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012*. Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. *Decreto n.º 7.845, de 14 de novembro de 2012*. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Regulamenta a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7845.htm. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. *Decreto n.º 10.046, de 9 de outubro de 2019*. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10046.htm. Acesso em: 8 maio 2024.





BRASIL. *Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. *Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. *Lei n. 13.444, de 11 de maio de 2017*. Dispõe sobre a Identificação Civil Nacional (ICN). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13444.htm. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. *Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.649/DF*. Ementa: Direito Constitucional. Direitos fundamentais à privacidade e ao livre desenvolvimento da personalidade. Tratamento de dados pessoais pelo Estado brasileiro. Compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da administração pública federal. ADI e ADPF conhecidas e, no mérito, julgadas parcialmente procedentes. Interpretação conforme à Constituição. Declaração de inconstitucionalidade com efeitos futuros. Relator Ministro Gilmar Mendes, 15 set. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15358978491&ext=.pdf> Acesso em: 29 jul. 2023.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Ação de Investigação Judicial Eleitoral n. 0600814-85.2022.6.00.0000*. Ementa: Embargos de declaração. Ação de investigação judicial eleitoral. Eleições 2022. Eleição presidencial. Procedência parcial. Inelegibilidade do primeiro investigado. Obscuridade. Omissão. Inexistência. mero inconformismo. Embargos de declaração rejeitados. Relator Benedito Gonçalves, 28 de setembro de 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/voto-corregedor-benedito-goncalves-aije-0600814-85-07-07.2023/@@download/file/TSE-Voto-Corregedor-AIJE-060081485.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Guia orientativo: aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) por agentes de tratamento no contexto eleitoral*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/arquivos/guia-orientativo-aplicacao-da-lgpd/@@download/file/guia-orientativo-aplicacao-da-lgpd.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleitorado mensal*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleitor-eleitorado-mensal/home?session=109311387509084>. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/arquivos/livro-lgpd.pdf/@@download/file/livro-lgpd.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Portaria n. 14, de 8 de janeiro de 2021*. Institui unidade encarregada pela Proteção de Dados Pessoais no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-14-de-8-de-janeiro-de-2021>. Acesso em: 8 maio 2024.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Portaria n. 839, de 23 de novembro de 2020*. Institui grupo de trabalho incumbido de descrever impactos e propor ações a serem adotadas no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral para adequação de suas atividades às disposições da Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2020/portaria-no-839-de-23-de-novembro-de-2020>. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Portaria n. 98, de 19 de fevereiro de 2021*. Institui Comitê Gestor de Proteção de Dados Pessoais (CGPD), com finalidade de funcionar como órgão consultivo responsável pelo processo de implementação da LGPD no âmbito do TSE, coordenando as atividades do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria TSE n. 839, de 23 de novembro de 2020. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-98-de-19-de-fevereiro-de-2021>. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Provimento n. 6, de 8 de setembro de 2022*. Estabelece regras para a utilização do SIEL – Sistema de Informações Eleitorais. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prv-cge/2022/provimento-no-6-cge-de-8-de-setembro-de-2022>. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Relatório anual de atividades: Corregedoria-Geral da Justiça Eleitoral*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/institucional/corregedoria-geral-eleitoral/arquivos/relatorio-de-atividades-2022/@@download/file/relatorio-atividades-cge-2022.pdf Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.644/2021, de 1 de julho de 2021*. Dispõe sobre a Política de Segurança da Informação (PSI) no âmbito da Justiça Eleitoral. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-644-de-1o-de-julho-de-2021>. Acesso em: 8 maio 2024.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.650, de 29 de setembro de 2021*. Institui a Política Geral de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais no âmbito da Justiça Eleitoral. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-650-de-9-de-setembro-de-2021>. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução n. 23.656, de 7 de outubro de 2021*. Dispõe sobre o acesso a dados pessoais constantes dos sistemas informatizados da Justiça Eleitoral (JE). Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-656-de-7-de-outubro-de-2021>. Acesso em: 8 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução n. 23.659, de 26 de outubro de 2021*. Dispõe sobre a gestão do Cadastro Eleitoral e sobre os serviços eleitorais que lhe são correlatos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-659-de-26-de-outubro-de-2021>. Acesso em: 8 maio 2024.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (coord.). *Compliance e Política de Proteção de Dados*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, Revista dos Tribunais (RT), 2021.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura; ROZATTI LONGHI, João Victor; GUGLIARA, Rodrigo (coord.). *Proteção de dados pessoais na sociedade da informação: entre dados e danos*. Indaiatuba-SP: Foco, 2021.

LANDER, Edgardo. Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêtricos. In: LANDER, Edgardo (org). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. [Caracas]: CLACSO, set. 2005, p. 8-23. (Títulos Del Programa Sur-Sur). Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2591382/mod_resource/content/1/colonialidade_do_saber_eurocentrismo_ciencias_sociais.pdf. Acesso em: 31 jul. 2023.

LAW, Thomas. *A Lei geral de proteção de dados: uma análise comparada ao novo modelo chinês*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Placido, 2021.





MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JÚNIOR, Otavio Luiz (coord.). *Tratado de proteção de dados pessoais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

ORMOND, Andrea. Lei de acesso à informação: democracia e transparência na gestão pública contemporânea. *Revista de Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 9-26, jan./abr. 2016.

SCHWABE, Jüngen. *50 anos de jurisprudência do Tribunal Federal Constitucional alemão*. Tradução: Beatriz Hennig *et al.* Montevideu: Fundacion Konrad-Adenauer, 2005. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/jurisprudencias-e-pareceres/jurisprudencias/docs-jurisprudencias/50_anos_dejurisprudencia_do_tribunal_constitucional_federal_alemao.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023

SOUZA, Bruno Cezar Andrade de. *Dados pessoais: LGPD e as eleições*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Placido, 2022.

Como citar este artigo:

JUCÁ, Roberta Laena Costa; OLIVEIRA, Marcos Heleno Lopes; RODRIGUES, Tatiana Kolly Wasilewski. Contribuições da Justiça Eleitoral para a concretização jurídica da proteção de dados pessoais do eleitorado brasileiro. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17, n. 2, p. 115-140, jul./dez. 2023.



The background of the entire page is a solid blue color. Overlaid on this background is a complex, white, abstract pattern resembling a circuit board or a network diagram. This pattern consists of numerous small circles connected by thin, white lines that form various geometric shapes and paths across the page. The lines and circles vary in size and orientation, creating a sense of dynamic movement and connectivity.

Da possibilidade de medidas coercitivas em poder de polícia na seara eleitoral





Da possibilidade de medidas coercitivas em poder de polícia na seara eleitoral

Coercive measures' possibility in police power in the electoral sector

Marcos Youji Minami*

Gustavo Machado Rebouças**

Shayana Sarah Vieira de Andrade Mousinho***

Recebido em: 30/9/2023

Aprovado em: 8/2/2024

Resumo

O presente trabalho trata da análise da Súmula n. 18 do Tribunal Superior Eleitoral, que acarretou interpretações variadas quando da sua aplicação pelos demais juízes e Tribunais, notadamente em torno da aplicação de multa. Possui, por objetivo, avaliar se é possível aplicar medidas coercitivas quando do exercício do poder de polícia na esfera eleitoral. O método de abordagem é o hipotético-dedutivo, e a técnica de pesquisa, a bibliográfica, com utilização de dados qualitativos. Conclui-se que a súmula em comento, no mais das vezes, não é aplicada corretamente e deve ser interpretada, a partir dos precedentes que a geraram, reescrita, ou mesmo anulada, para que não restem dúvidas quanto ao uso possível de medidas coercitivas no poder de polícia na seara eleitoral.

Palavras-chave: poder de polícia; medidas coercitivas; multa punitiva.

* Pós-doutor pela Universidade de São Paulo (USP), doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor na Universidade Regional do Cariri (UrcarCA) e na Faculdade Paraíso (/FAP-CE)) e técnico judiciário no Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE).

** Graduando em Direito pela Urcar.

*** Mestranda em Direito Internacional Público pela Pontifícia Católica da Argentina (UCA-Argentina). Especialista em Direito Constitucional e bacharela pela Urcar. Advogada.





Abstract

The present work deals with the analysis of Precedent n. 18 of the Superior Electoral Court, which led to different interpretations when other judges and Courts applied, notably around the imposition of fines. Its objective is to assess whether it is possible to apply coercive measures when exercising police power in the electoral sphere. The approach method is hypothetical-deductive, and the research technique is bibliographic, using qualitative data. It is concluded that the precedent in question, in most cases, is not applied correctly, and there must be its correct interpretation, rewritten, or even annulled so that there are no doubts about the possible use of coercive measures in the police power in the electoral sphere.

Keywords: police power; coercive measures; punitive fine.





1 Introdução

A Súmula n. 18, editada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), preceitua que, no exercício do poder de polícia, “não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei n. 9.504/1997”.

O verbete sumular proíbe a aplicação de multa punitiva a partir de procedimento aberto de ofício pela autoridade eleitoral contra aqueles que, porventura, tenham violado a legislação sobre propaganda eleitoral. Contudo, também não se têm aceitado multas coercitivas por juízes eleitorais em sua atuação em poder de polícia. O § 1º do art. 54 da Resolução-TSE n. 23.608/2019 estabelece que o poder de polícia em matéria eleitoral autoriza “providências necessárias para inibir ou fazer cessar práticas ilegais”. Contudo, o § 2º do mesmo artigo proíbe ao magistrado a adoção de “medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, como a imposição de astreintes”.

O presente artigo pretende analisar os precedentes que geraram o enunciado sumular citado para verificar se, realmente, deve-se concluir pela impossibilidade de medidas coercitivas jurisdicionais, inclusive multa, no poder de polícia em matéria eleitoral.

O método de abordagem do qual se lançou mão foi o hipotético-dedutivo. A hipótese a ser trabalhada é a possibilidade de aplicação da multa coercitiva pelo juiz, e demais medidas coercitivas, ao exercer seu poder de polícia. A técnica de pesquisa foi a bibliográfica, com análise de alguns julgados.

2 Breves noções sobre polícia e poder de polícia

Poder de polícia é categoria com as mais diversas definições em sede doutrinária e cujos elementos podem ser mais bem assimilados a partir da compreensão do termo *polícia* em alguns períodos de nossa história.





Mas essa análise não será feita de forma exaustiva, pois o verbete apontado pode ser estudado em variados contextos e a partir de algumas funções desempenhadas pelo Estado. É possível falar, por exemplo, em polícia administrativa, judiciária ou mesmo legislativa, cada uma delas apresentando características particulares (Picard, 2012). Os excertos doutrinários a seguir terão como foco a polícia no contexto da atividade administrativa, pois é essa que mais diretamente se relaciona à noção de poder de polícia que se pretende desvendar.

Polícia, conforme Clovis Beznos (1979), é verbete proveniente do grego *politéia* e se prestava à designação das atividades estatais na organização da cidade-estado (*polis*). Disso se extrai uma característica da atividade policial que se mantém até hoje: ações imprescindíveis para a manutenção da vida em comunidade. Durante a Idade Média, a atividade hoje conhecida como “de polícia” era exercida pelo senhor feudal, e encontravam-se sob o seu mando não apenas os membros de sua própria família, mas todos aqueles que viviam sob a tutela de seu feudo (Binenbojm, 2017). Beznos (1979, p. 13-14) complementa: “referia-se a polícia, nesse período, à boa ordem da sociedade civil, que deve ser presidida pela autoridade do Estado, enquanto a boa ordem moral ou religiosa ficava sob incumbência da autoridade eclesiástica”. Algo que se pode extrair desse período para os dias atuais é o seguinte: a noção de vinculação da atividade policial a uma pessoa específica que a garanta.

Com o advento do absolutismo monárquico, passa-se a falar que as atribuições do príncipe incluíam, além da administração da justiça, aquelas necessárias à promoção do bem-estar e da comodidade dos súditos. O Estado absolutista

é chamado Estado de polícia precisamente porque o poder de polícia passa nele a designar a integralidade da ação estatal. [...]. Seu braço operacional é o poder de polícia, cujo traço específico consiste em promover a ordem pública em nome da felicidade geral (Binenbojm, 2017, p. 28-29).





A falta de limitação é marca da atividade policial dessa época, entretanto, isso não é mais tolerado nos Estados democráticos atuais.

Apartir da Revolução Francesa e do Iluminismo, começa-se a vislumbrar o estabelecimento de limites ao exercício do poder de polícia. O chamado Estado de direito, que carrega em seu bojo a separação de poderes, busca

superar o brocardo latino *voluntas regis suprema lex est* (a vontade do rei é a lei suprema) pelo império da lei e pelo primado dos direitos individuais. A submissão da administração à *rule of law* tem por objetivo primeiro a *domesticação do poder de polícia* (Binenbojm, 2017).

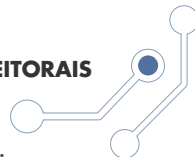
Das noções citadas, elencam-se alguns elementos que nos ajudam a entender o conceito de polícia para o que se pretende trabalhar: a) a atividade policial no contexto ora estudado é necessária para a manutenção da vida em comunidade; b) espera-se o exercício dessa função por agente estatal não necessariamente pertencente ao Poder Executivo e c) é importante o desenvolvimento de mecanismos que limitem essa atuação para que não ocorram abusos.¹

Normalmente, a noção de poder de polícia, por sua vez, é associada a preceitos abertos como “ordem pública”, “supremacia do interesse público” e “dever de sujeição geral”.² Essa plasticidade nas noções que gravitam ao redor desse tipo de atuação acaba por dificultar o delineamento do próprio instituto, que também acaba se revestindo de certa plasticidade. Essa é uma das razões para uma falta de consenso na sua conceituação e delimitação.

¹ Os direitos fundamentais exercem uma eficácia bloqueadora ao exercício do poder de polícia, ou seja, nas situações de violação de tais direitos, “[...] a intervenção legislativa ou administrativa será simplesmente inconstitucional” (Binenbojm, 2017, p. 110).

² Parte dessas locuções pode ser enquadrada como cláusulas gerais; técnica legislativa que permite ao aplicador do Direito certa liberdade na interpretação de enunciados, conferindo aos aplicadores desses enunciados uma ampla gama de possibilidades de adaptação às situações de fato (Teodoro, 2019) e proporcionando uma “abertura do sistema” para que não ocorra uma aplicação dos dispositivos normativos de forma automática e sem a devida reflexão e contextualização. Judith Martins-Costa ensina que a vagueza das cláusulas gerais é maior do que aquela observada nos chamados conceitos indeterminados. Ela aponta que o aplicador do Direito, quando se depara com cláusulas gerais, deve não apenas analisar as possibilidades de subsunção da norma, mas também as suas consequências (Martins-Costa, 2018).





Carlos Ari Sundfeld (2003) explica que “a atuação administrativa para limitar o direito à liberdade e à propriedade (ou, com mais precisão científica: de definir concretamente seus contornos) é estudada dentro da noção de poder de polícia”. A isso se agrega o seguinte: essas atuações estatais, limitadoras da esfera de direitos dos indivíduos, devem sempre considerar o postulado da proporcionalidade.³

O poder de polícia autoriza o estabelecimento pelo Estado de limitações e condicionamentos aos cidadãos em determinadas situações em homenagem ao interesse público. Além disso, segundo Beznos (1979), por essa atividade é possível exigir, para o atingimento de objetivos maiores, um “não fazer” dos cidadãos, desde que com prévia autorização legal para tanto e sempre dentro de limites normativos.

A partir dessas considerações, chega-se à seguinte definição: o poder de polícia consiste na atuação de agentes com competência administrativa, a partir de previsão específica e balizada por contornos legais, com o propósito de adequar o exercício dos direitos individuais ao interesse público, com vistas à manutenção da ordem pública.⁴

2.1 Atributos do poder de polícia

Várias são as propostas de qualificação do poder de polícia⁵. Para o momento, três atributos desse tipo de atuação estatal são dignos de nota: a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade.

³ Pelo recorte proposto, não é o caso de se analisar a proporcionalidade e suas máximas. Esses institutos servem para que o aplicador da norma verifique, ao se deparar com vários meios para determinado fim, qual seria o mais adequado. Para um aprofundamento, indica-se: ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 12 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

⁴ Trícia Cabral preleciona: “Tem-se que a ordem pública pode ser conceituada como sendo um estado de coisa fundamental à estabilização das relações humanas e que imprime a sensação de segurança e de controle das relações sociais pelo Estado, por meio de regras de obediência que devem ser observadas por todos” (2015, p. 52).

⁵ Como se pode perceber, por exemplo, pela análise das obras sobre o tema pesquisadas para o presente estudo e elencadas ao final dele.





A discricionariedade autoriza certa liberdade de escolha de atuação da autoridade pública, em determinadas situações. Nas palavras de Beznos (1979, p. 34), no contexto do poder de polícia, a discricionariedade constitui-se “[...] numa determinada margem de liberdade, propositalmente concedida à administração pública, com a finalidade de que esta faça a escolha do comportamento mais adequado para realizar um certo fim público”.

O poder de polícia normalmente é associado a posturas discricionárias da administração pública, mas há vezes nas quais, por força da lei, ele se apresenta vinculado. A título de exemplificação, na hipótese de alvará de licença, o requerente, preenchidos os requisitos exigidos pela lei, não poderá ter sua concessão denegada (Alexandre; Deus, 2017). O fato é que, em maior ou menor medida, confere-se aos agentes públicos a possibilidade de atuação mais pungente, fora do âmbito jurídico e legislativo, para a consecução de interesses públicos.

A autoexecutoriedade significa que o ato de polícia é passível de efetivação direta e imediata, sem a necessidade de se recorrer a outras instâncias estatais prévias, como o Poder Judiciário (Meirelles, 2010). Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019) esclarece que parcela doutrinária biparte a autoexecutoriedade em executoriedade e exigibilidade. A executoriedade está indissociavelmente relacionada a meios diretos de coação estatal contra o descumpridor de preceitos públicos, apenas estando presente em situações previstas em lei ou de urgência. Aqui, os atos diretos de coação podem ser entendidos como algo equivalente aos meios executivos sub-rogatórios presentes nas execuções cíveis, aqueles nos quais o Estado-juiz se substitui no papel do devedor, fazendo aquilo que ele, o inadimplente, deveria ter feito. Por exemplo: se o devedor não entrega um bem que pertence ao credor, uma medida sub-rogatória possível seria a busca e apreensão desse patrimônio.

A exigibilidade guarda conformidade com meios indiretos de coação (a exemplo da aplicação de multa), estando presente em todos os atos de polícia. Aqui, o ato equivale aos meios executivos coercitivos do processo





civil nos quais o Estado-juiz, mediante ameaça de piora na situação jurídica do devedor, ou oferecimento de melhora em sua situação (sanções premiais), faz com que o próprio destinatário da ordem a cumpra.

O último atributo do poder de polícia pertinente para nota no momento é a coercibilidade, também conhecida como imperatividade, e pode ser compreendido como a “obrigatoriedade do ato para os seus destinatários” (Alexandre; Deus, 2017). Há uma relação muito próxima entre este atributo e o anterior, a ponto de Di Pietro (2019) afirmar que o ato de polícia é autoexecutório porque é coercitivo, e coercitivo porque é autoexecutório.

Por tudo exposto neste tópico, conclui-se que a efetivação do poder de polícia independe de autorização jurisdicional e essa atividade impõe condutas aos cidadãos de diversas maneiras, ora pela realização da conduta esperada diretamente pelo ente estatal, com os meios sub-rogatórios (busca e apreensão, desfazimento de obras, remoção de pessoas ou coisas), ora por coerções que fazem com que o próprio destinatário de determinada ordem a cumpra (como, por exemplo, as multas coercitivas ou astreintes).

2.2 Considerações sobre o poder de polícia na seara eleitoral

Se o poder de polícia é atividade administrativa necessária para a manutenção da vida em comunidade, no contexto da propaganda eleitoral, ele é essencial para permitir uma igualdade na corrida eleitoral e a devida informação à população de relevantes aspectos relacionados à propaganda. Esse poder de polícia pode assim ser compreendido: atividade administrativa realizada pela Justiça Eleitoral para fiscalizar e impedir propaganda eleitoral em desacordo com a legislação eleitoral, normalmente nos aspectos formais, incluindo o modo ou o meio de veiculação da propaganda (Minami, 2022). O poder de polícia, para ser exercido, depende de previsão normativa.

Na seara eleitoral, a propaganda regular não deve ser cerceada, nos termos do *caput* do art. 41 da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997)

Art. 41. A propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob





alegação do exercício do poder de polícia ou de violação de postura municipal, casos em que se deve proceder na forma prevista no art. 40.⁶

Isso não significa, contudo, uma total liberdade na prática da propaganda eleitoral. Se assim fosse, poderia haver abusos pelos concorrentes. Parte do controle de propagandas indevidas é feita pelo poder de polícia que “[...] se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais [...]” (§ 2º do art. 41 da Lei n. 9.504/1997). Esse poder de polícia sobre propaganda “[...] será exercido pelos juízes eleitorais e pelos juízes designados pelos tribunais regionais eleitorais” (§ 1º do art. 41 da Lei n. 9.504/1997).

A atuação em poder de polícia pela Justiça Eleitoral pode ocorrer de ofício, mas partidos, coligações, federações, candidatas, candidatos e mesmo o Ministério Público Eleitoral⁷ podem pedir providências para que irregularidades sejam impedidas ou desfeitas. Além deles, qualquer pessoa pode provocar uma atuação fiscalizatória da Justiça Eleitoral relacionada à propaganda eleitoral por ferramenta específica. Nas últimas eleições, a Justiça Eleitoral vem utilizando um sistema de denúncia por *site* e aplicativo chamado Pardal. Quem denuncia pode pedir sigilo e as ferramentas disponibilizadas não podem violar a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

⁶O Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965) também se refere ao poder de polícia. Algumas vezes o faz de forma indireta, quando atribui competência aos juízes eleitorais para “diligências que julgar necessárias à ordem e presteza do serviço eleitoral” (art. 35, IV) e “tomar todas as providências ao seu alcance para evitar os atos viciosos das eleições” (art. 35, IV). Mas há artigos que expressamente tratam do tema. São eles:

Art. 242. [...]

Parágrafo único. Sem prejuízo do processo e das penas cominadas, a Justiça Eleitoral adotará medidas para fazer impedir ou cessar imediatamente a propaganda realizada com infração do disposto neste artigo.

Art. 249. O direito de propaganda não importa restrição ao poder de polícia quando este deva ser exercido em benefício da ordem pública.

⁷Importante o alerta de Ângelo Castilhos: “apesar de o juízo eleitoral ser dotado de poder de polícia, o Ministério Público Eleitoral é a via mais adequada para o recebimento de notícias de ilícitos eleitorais, podendo dispensar a via administrativa junto ao juízo eleitoral e ajuizar, diretamente, a ação eleitoral cabível” (CASTILHOS, Ângelo Soares. As novas diretrizes do poder de polícia da propaganda eleitoral segundo o Tribunal Superior Eleitoral. *Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político*. São Paulo, v. 4, n. 1, p. 19-38, jan./jun. 2020).





A atividade em poder de polícia pode ser realizada mesmo de ofício. Por exemplo: é proibida a propaganda eleitoral em bens públicos, como postes públicos. No exercício de poder de polícia, em uma atividade administrativa fiscalizatória, o magistrado pode determinar a imediata remoção dessa propaganda, mesmo que ninguém tenha reclamado sobre isso. O grande debate sobre o poder de polícia diz respeito ao seu limite.

Medidas mais drásticas, como alguns casos de busca e apreensão, investigação sobre abusos, estabelecimento de punições etc., não ocorrem no exercício do poder de polícia, mas dentro das ações eleitorais que combatem ilícitos, como as chamadas Representações Especiais⁸ ou a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (art. 22 da LC n. 64/1990). Isso é assim porque investigações e medidas concretas de combates a abusos não dizem respeito necessariamente à propaganda eleitoral, mas a ilícitos mais drásticos que reclamam medidas pelos legitimados específicos. Além disso, multas punitivas só podem ser aplicadas a partir de um devido processo instaurado por esses legitimados. Isso será visto com mais detalhes a seguir.

O § 2º do art. 41 da Lei n. 9.504/1997 estabelece:

Art. 41. [...]

§ 2º O poder de polícia se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais [...]

Inibir é verbete de grande alcance. Pelo léxico (Houaiss, 2009), pode significar tolher, embaraçar, impedir, desencorajar, fazer recuar, deter. As tutelas inibitórias do processo civil possuem natureza preventiva e servem para impedir a prática, a repetição ou a continuação de um ilícito (Marinoni, 2013).

No poder de polícia, porém, é preciso cautela e não se pode conferir amplitude em demasia para as possibilidades na ação estatal. Atuações preventivas, por exemplo, são sempre de análise delicada, pois elas

⁸ Nome de algumas ações eleitorais para casos mais graves de violação à Lei das Eleições, como compra de votos, uso indevido da máquina pública e ilícito nas contas de campanha.





ocorrem quando ainda não houve dano propriamente dito. É extremamente complicado impedir previamente a veiculação de uma propaganda, mesmo sob a desculpa de atuação em poder de polícia, pois isso pode configurar censura prévia. Irregularidades podem ser combatidas nessas hipóteses, mas em atuações *a posteriori* e, quando o ilícito é relacionado ao conteúdo, a partir de provocações dos legitimados nas ações eleitorais. Essa conclusão merece mais detalhamento.

A propaganda eleitoral pode ser analisada em pelo menos três aspectos: forma, modo de veiculação e conteúdo (Minami, 2022).

O conteúdo de uma propaganda eleitoral diz respeito à mensagem propriamente dita que se pretende veicular e ela não pode ser objeto de controle prévio realizado pelo Estado. O magistrado, por exemplo, não pode condicionar a veiculação de um direito de resposta à sua apreciação. O poder de polícia não deve incidir sobre o conteúdo, pois não cabe ao juiz eleitoral, em sua atribuição administrativa, deliberar sem provocação sobre eventuais irregularidades atinentes à mensagem que se divulga em propaganda. Eventuais ilicitudes constantes no conteúdo, como informações mentirosas sobre determinado candidato, devem ser apresentadas em ações eleitorais específicas pelos seus legitimados, para que somente a partir dessa provocação possa o órgão julgador eleitoral deliberar sobre eventuais providências.

A proibição de combate a aspectos sobre o conteúdo pelo poder de polícia é a justificativa para o § 2º do art. 41 da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997), que veicula:

Art. 41. [...]

§ 2º O poder de polícia se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas a serem exibidos na televisão, no rádio ou na internet.

A propaganda eleitoral deve respeitar uma série de regras da legislação específica sobre a forma de sua veiculação. Não é possível, por exemplo, a confecção de panfleto do candidato a cargo do Poder Executivo sem que





se coloque o nome do vice, “de modo claro, legível e em tamanho não inferior a 30% (trinta por cento) do nome do titular” (§ 4º do art. 36 da Lei n. 9.504/1997). Além de parâmetros sobre a forma, a legislação determina o modo de veiculação da propaganda. Não pode, por exemplo, propaganda eleitoral paga na televisão. Não pode propaganda em bem público, como regra. O poder de polícia em matéria eleitoral pode ser exercido em relação à forma e ao modo de veiculação de uma propaganda.

Mas é a Resolução-TSE n. 23.608/2019 que estabelece a limitação do poder de polícia que originou a presente pesquisa. O § 1º do art. 54 dessa resolução estabelece que o poder de polícia em matéria eleitoral autoriza “providências necessárias para inibir ou fazer cessar práticas ilegais”. Mas o § 2º do mesmo artigo proíbe ao magistrado a adoção de “medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, como a imposição de astreintes”. A justificativa para essa limitação é a Súmula-TSE n. 18. O texto do § 2º é equivocado e atribui restrição de atuação da autoridade eleitoral não prevista em lei e a partir de equivocada interpretação do enunciado sumular. Eis o tema dos tópicos seguintes.

3 As razões para a Súmula-TSE n. 18

A Súmula-TSE n. 18 estabelece:

Conquanto investido de poder de polícia, não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei n. 9.504/1997.

A partir desse verbete, costuma-se entender pela impossibilidade de multa em poder de polícia, ainda que coercitiva. Esse entendimento é veiculado na Resolução-TSE 23.608/2019⁹, em seu art. 54, § 2º. Eis o texto:

⁹ Dispõe sobre representações, reclamações e pedidos de direito de resposta previstos na Lei n. 9.504/1997 para as eleições.





Art. 54. [...]

§ 2º No exercício do poder de polícia, é vedado à magistrada ou ao magistrado aplicar sanções pecuniárias, instaurar de ofício a representação por propaganda irregular ou adotar medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, como a imposição de astreintes (Súmula-TSE n. 18).

Importante apontar que aqui a Súmula-TSE n. 18 é expressamente mencionada.

Para se compreender a real extensão sumulado enunciado sumular do TSE, é imprescindível retornar aos precedentes que a geraram.¹⁰ Essas decisões possuem mais de 20 anos de existência.¹¹ Na época desses julgados, não havia um desenvolvimento na pesquisa ou mesmo no trato das questões relacionadas à propaganda eleitoral como a que existe atualmente. Havia poucos cursos sobre o assunto. Livros como o de José Jairo Gomes e o de Edson de Resende Castro, por exemplo, não existiam e mesmo o livro de Joel J. Cândido, que em 2002 entrava na sua 10ª edição, não tratava profundamente sobre o poder de polícia em sede de propaganda eleitoral.¹²

¹⁰ Para entender bem a necessidade de se considerar os precedentes que geram enunciados de súmula para que esses mesmos enunciados possam ser corretamente utilizados, veja: MACÊDO, Lucas Buril de. *Precedentes judiciais e o direito processual civil*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

¹¹ São eles: Agravo de Instrumento n. 2096, acórdão, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, publicação em 15/2/2000; Recurso Especial Eleitoral n. 16195, acórdão, Rel. Min. Edson Vidigal, publicação em 3/3/2000; Recurso Especial Eleitoral-TSE n. 16107, acórdão, Rel. Min. Eduardo Alckmin, publicação em 12/11/1999; Recurso Especial Eleitoral n. 16073, acórdão, Rel. Min. Eduardo Alckmin, publicação em 29/10/1999; Recurso Especial Eleitoral n. 15883, acórdão, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, publicação em 3/9/1999 e Recurso Especial Eleitoral n. 16025, acórdão, Rel. Min. Nelson Jobim, publicação em 3/9/1999.

¹² Em 2002, a redação do art. 41 da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997), era a seguinte: Art. 41. A propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob alegação do exercício do poder de polícia. Sobre esse artigo, veja o que Joel J. Cândido comentou à época: “O termo ‘poder de polícia’, cujo exercício aqui a lei veda, é o da polícia judiciária, ou seja, da força pública do Poder Executivo. O poder de que dispõe o juiz eleitoral ou o Tribunal para fazer retornar o caminho da lei e da ordem toldado pelos abusos da propaganda eleitoral. O que a lei diz, em outras palavras, é que a polícia (civil ou militar) não decide; quem decide sobre a legalidade da propaganda e a necessidade ou conveniência de autorizá-la ou cancelá-la é o juiz eleitoral” (CÂNDIDO, Joel J. *Direito eleitoral brasileiro*. 10ª ed. Bauru, SP: Edipro, 2002, p.448)





Pela leitura dos casos que resultaram na Súmula n. 18, percebe-se uma atuação pelos juízes eleitorais muito intuitiva, até porque não havia disciplina específica minudente sobre o tema. O que alguns faziam era o seguinte: percebendo uma irregularidade em propaganda, abria-se um procedimento, de ofício, para punir o infrator. Isso não é poder de polícia, mas atuação inquisitiva vedada ao juiz eleitoral, pois não pode, ele mesmo, começar um procedimento submetido ao seu próprio julgamento para aplicação de multa punitiva.

Mas o ponto relevante para destaque, e crucial para este escrito, é o seguinte: nenhum dos precedentes originários da Súmula n. 18 tratou de poder de polícia propriamente dito – daquilo que poderia ou não ser feito no regular exercício desse tipo de atividade. Eles cuidaram, na verdade, da seguinte situação: juízes eleitorais que responsabilizavam candidatos em procedimentos abertos por eles mesmos, normalmente a partir de uma portaria, e aplicavam multa punitiva por propagandas indevidas. Isso não é poder de polícia.¹³

Eis exemplos do tipo de precedente utilizado de base para a Súmula-TSE n. 18: “esta Corte tem entendido que, para coibir práticas ilegais, pode o juiz, na fiscalização da propaganda eleitoral, agir de ofício, não tendo legitimidade, no entanto, para impor penalidades em razão de faltas que hajam sido praticadas” (Recurso Especial Eleitoral-TSE n. 16073, acórdão, Rel. Min. Eduardo Alckmin, publicação em 29/10/1999); “Assim, os juízes auxiliares não têm legitimidade para instaurar feitos visando sua apuração e

¹³ Frederico Alvim já havia percebido isso, embora sem uma análise dos precedentes que geraram a Súmula-TSE n. 18 e com conclusões um pouco distintas das que se defendem neste escrito: “do teor do verbete, porém, não se extrai óbice a que o Judiciário Eleitoral, nesse atuar, fixe sanção pecuniária como instrumento inibitório, com desiderato específico de prevenção ou suspensão de ilícitos eleitorais. Dito de outra forma, refere-se a Súmula 18 à proibição de imposição de multa sancionatória, deixando aberto espaço para que se estipule sanção pecuniária como mecanismo inibitório, meio idôneo à resguarda ou tutela específica do ordenamento eleitoral [...]” (ALVIM, Frederico Franco. *Curso de Direito Eleitoral*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016, p. 342.)





apenamento” (Recurso Especial Eleitoral-TSE n. 16025, acórdão, Rel. Min. Nelson Jobim, publicação em 3/9/1999).

Os precedentes da Súmula-TSE n. 18 não trataram especificamente do poder de polícia, mas alguns deles reconheceram que essa atividade pode ser desempenhada de ofício para “coibir práticas ilegais” (Recurso Especial Eleitoral-TSE n. 15883, acórdão, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, publicação em 3/9/1999) ou para “[...] prática de atos de fiscalização de propaganda irregular, legitimando atos de suspensão de propaganda e de outros atos de campanha quando ofensivos à ordem pública eleitoral” (Recurso Especial Eleitoral-TSE n. 16107, acórdão, Rel. Min. Eduardo Alckmin, publicação em 12/11/1999).

O TSE, ao proibir ao magistrado a adoção de “medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, como a imposição de astreintes” (§ 2º do art. 54 da Resolução-TSE n. 23.608/2019), e estabelecendo essa proibição a partir do texto da Súmula-TSE n. 18 desconsidera os precedentes que originaram o verbete mencionado e confunde medida coercitiva com medida punitiva. Essa distinção merece tópico específico.

4 Medidas punitivas e medidas coercitivas

É possível compreender a distinção entre medidas punitivas e medidas coercitivas a partir da diferenciação desses meios no contexto do processo civil. Se alguém incorre em improbidades processuais em execuções civis, pode ser punido por ato atentatório à dignidade da justiça, nos termos do art. 774 do Código de Processo Civil (CPC), que determina a aplicação de multa para quem, por exemplo, frauda uma execução ou se opõe maliciosamente à execução, empregando ardis e meios artificiosos. As medidas punitivas são penas aplicadas para quem viola normas de conduta.

Diferentemente das medidas punitivas, são as medidas coercitivas que possuem o objetivo de fazer com que o destinatário de uma ordem a cumpra. Pelos meios de coerção, mediante o oferecimento de melhora na





situação jurídica do destinatário da ordem (sanção premial)¹⁴, ou pela ameaça de piora nessa situação, o Estado-juiz o coage. São exemplos: faça algo sob pena de multa periódica de tantos reais, ou entregue determinado bem que os honorários do processo serão reduzidos.

No contexto do processo civil, as medidas punitivas possuem por escopo punir a parte que violar conduta processual, ao passo que as medidas coercitivas possuem natureza instrumental, destinando-se a conferir efetividade ao ato processual. Marcelo Abelha Rodrigues (2022, p. 106) abrevia: “É preciso ter muito clara a percepção de que o que define uma medida processual como coercitiva ou punitiva é a sua finalidade imediata”.

É possível apontar pelo menos cinco diferenças entre medidas coercitivas e medidas punitivas (Minami, 2021). A primeira delas é correspondente à possibilidade de cumprimento pelo seu destinatário: a medida coercitiva só deve incidir quando o sujeito destinatário da ordem pode levar a cabo o comando recebido, mas não o faz; o meio punitivo, por sua vez, é aplicável mesmo que seu destinatário não possa, por exemplo, realizar o pagamento de uma multa punitiva.

As medidas coercitivas podem ter ou não previsão em lei. Elas podem ser típicas ou atípicas. As medidas punitivas, por sua vez, conforme a maior parcela da doutrina, são, forçosamente, típicas (devem obediência ao princípio da legalidade estrita), não ficando sua criação à livre disposição do magistrado. O magistrado pode engendrar uma medida coercitiva não prevista em lei, mas não pode criar uma punição a eventuais violadores de normas de conduta.

As medidas coercitivas, no contexto do processo civil, aceitam negociação nos termos do art. 190 do CPC. A rigor, “é plenamente possível que, por convenção processual, as partes já aceitem o uso (i) das medidas atípicas como técnica principal [...] ou (ii) de determinadas medidas atípicas,

¹⁴ A locução *sanção premial* é criticada por parte da doutrina, mas será utilizada aqui por ter encontrado grande adesão, como se demonstra em atual trabalho monográfico sobre o tema: MAZZOLA, Marcelo. *Sanções premiais no processo civil*. São Paulo: Juspodivm, 2022.





que, no caso, se transformariam em medidas típicas de origem negocial” (Didier *et al*, 2022, p. 369). As punições, entretanto, não estão sujeitas à disponibilidade das partes.

A medida punitiva apenas é possível mediante prévio contraditório em procedimento devido e a partir de provocação dos legitimados. Não pode o magistrado, de ofício, instaurar procedimento condenatório. As medidas coercitivas, excepcionalmente, podem ser objeto de contraditório diferido (Carreira; Abreu, 2022).

O último critério para diferenciar coerção de punição é a inevitabilidade: o destinatário da punição não pode se esquivar dela. O destinatário da coerção pode evitar a consequência negativa aplicada: basta que cumpra o que foi determinado.

4.1 Punição e coerção no contexto da propaganda eleitoral

As observações sobre medidas coercitivas e punitivas do tópico passado são quase todas aplicáveis no contexto eleitoral e, mais especificamente, no tema da propaganda eleitoral. Não são possíveis, ou pelo menos não se vislumbram facilmente, sanções premiais no contexto do poder de polícia em matéria eleitoral, e não é possível negociação sobre quais meios coercitivos seriam cabíveis em atuações contra irregularidades em matéria eleitoral. Nessas duas situações, é preciso dispor, em maior ou menor medida, sobre o procedimento de combate a atos violadores da lisura do processo eleitoral e isso não é possível, como regra quase sem exceção.

Diversas são as punições decorrentes do descumprimento de preceitos relacionados à propaganda eleitoral, como a multa para quem veicula propaganda eleitoral por meio de *outdoor*¹⁵, multa pela divulgação de pesquisa eleitoral

¹⁵ Lei 9.504/97:

Art. 39. [...]

§ 8º É vedada a propaganda eleitoral mediante *outdoors*, inclusive eletrônicos, sujeitando-se a empresa responsável, os partidos, as coligações e os candidatos à imediata retirada da propaganda irregular e ao pagamento de multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$15.000,00 (quinze mil reais).





sem prévio registro¹⁶, multa por propaganda eleitoral antecipada¹⁷, multa pela propaganda eleitoral em bens de uso comum ou assemelhados¹⁸ etc.

Essas punições apenas são possíveis em procedimentos específicos para apurar o ilícito eleitoral, como as chamadas Representações Eleitorais, com procedimento detalhado na Resolução-TSE n. 23.608/2019. O contraditório prévio é ineliminável para a imposição de punições. Além disso, não se deve aplicar multa punitiva a partir de procedimentos abertos por portarias expedidas de ofício por juiz eleitoral, como era muito comum de acontecer antigamente, conforme se observou nos precedentes que originaram a Súmula-TSE n. 18.

As punições no âmbito eleitoral, como todas as demais, exigem prévia cominação legal. É por isso que, nas eleições de 2018, a multa determinada por resolução do TSE para quem realizasse enquête no período de campanha eleitoral não prosperou.¹⁹ Não havia previsão na legislação eleitoral para tanto. As multas punitivas cíveis não podem ser objeto de acordo, ou seja,

¹⁶ Lei 9.504/97:

Art. 33. [...]

§ 3º A divulgação de pesquisa sem o prévio registro das informações de que trata este artigo sujeita os responsáveis a multa no valor de cinquenta mil a cem mil Ufirs.

¹⁷ Lei 9.504/97:

Art. 36. [...]

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

¹⁸ Lei 9.504/97:

Art. 37. [...]

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

¹⁹ Art. 23, § 2º, da Resolução-TSE n. 23.549/2017.





não é possível negócio jurídico para sua dispensa²⁰, e elas são inevitáveis²¹. Mesmo que o destinatário dessa multa não possa com elas arcar, ainda assim haverá o devido processamento para sua cobrança, mesmo que tal procedimento resulte infrutífero.²²

Em relação às medidas coercitivas no exercício do poder de polícia em matéria eleitoral, não se vislumbram impedimentos à sua utilização, ainda que de ofício pelo juiz eleitoral. Nada do que foi visto nos primeiros tópicos sobre o poder de polícia parece limitar ou impedir o uso de tais expedientes. Contudo, a partir da interpretação equivocada da Súmula-TSE n. 18, proibiu-se o uso desse expediente pela Resolução-TSE n. 23.608/2019²³, em seu art. 54, § 2º. Eis o texto:

Art. 54. [...]

§ 2º No exercício do poder de polícia, é vedado à magistrada ou ao magistrado aplicar sanções pecuniárias, instaurar de ofício a representação por propaganda irregular ou adotar medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, como a imposição de astreintes (Súmula-TSE n. 18).

O § 2º coloca em mesmo patamar as medidas punitivas e as medidas coercitivas. Como visto, elas são bem diversas. O uso de medidas coercitivas em matéria de poder de polícia não é apenas possível, mas aconselhável em algumas situações, porque o que acaba sendo utilizado como alternativa pelos juízes eleitorais são as medidas sub-rogatórias, ou seja, o uso do aparato

²⁰ Em determinada eleição municipal, um juiz eleitoral, ao invés de aplicar a multa pelo descumprimento de legislação eleitoral sobre propaganda, entabulou acordo com os requeridos. Eles se comprometeram a não mais realizar condutas indevidas e o juiz determinou o arquivamento dos feitos. Esse tipo de acordo não é possível. A lisura do processo eleitoral é indisponível.

²¹ Essa noção facilita o entendimento do enunciado da Súmula n. 48 do TSE, estatuinto que “a retirada da propaganda irregular, quando realizada em bem particular, não é capaz de elidir a multa prevista no art. 37, § 1º, da Lei n. 9.504/1997”.

²² O não pagamento de multas eleitorais resulta em outros efeitos, como a ausência de quitação eleitoral.

²³ Dispõe sobre representações, reclamações e pedidos de direito de resposta previstos na Lei n. 9.504/1997 para as eleições.





estatal para fazer aquilo que o próprio infrator poderia ou deveria fazer.²⁴ Mas alguns alertas são necessários.

Em propagandas irregulares realizadas pela internet, os meios coercitivos são possíveis, mas em muitas situações ineficazes. A ordem de remoção de um ilícito precisa ser direcionada ao seu responsável e, nesse tipo de propaganda, é comum que ele não seja imediatamente percebido e o conjunto de ações necessárias para essa identificação possa demorar, pelo que se tem preferido a determinação judicial direta aos provedores de aplicativo para que retirem o conteúdo irregular.

Em propagandas físicas, realizadas indevidamente, por exemplo, por meio de *outdoor*, cavaletes, pinturas em muro, carros de som etc., os meios coercitivos são de utilização bastante interessante²⁵, pois é comum, principalmente em zonas eleitorais do interior, não haver recursos físicos ou humanos para que medidas mais drásticas sub-rogatórias sejam aplicadas. Determinar que servidores realizem apreensões de artefatos de propaganda

²⁴Essa distinção entre medida coercitiva e punitiva já foi, inclusive, reconhecida em precedente do próprio TSE: “O art. 41 da Lei n. 9.504/1997 não possibilita a aplicação de multa nos casos de propaganda praticada nos limites da legislação eleitoral; contudo, não há vedação de aplicação de astreintes fixadas no exercício do poder de polícia pelo juízo primevo. Isso porque a sua natureza não é de multa eleitoral, mas de coerção para cumprimento de obrigação de não fazer fixada na liminar, conforme os arts. 536 e 537 do CPC” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo em Recurso Especial Eleitoral (12626) no 0600263-08.2020.6.25.0024—Campo do Brito—SE, Relator: Min. Sergio Silveira Banhos. Brasília, DF, 7 de abril de 2022. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, n. 84, p. 25-34, 10 de maio de 2022. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=txthtml&path=tse/2022/9/1/15/2/24/4020d724ae6700f1623e6a0ce7ee9f756386cbb80ed08e5e1ba5dd76c5610826>. Acesso em 7 dez. 2023).

²⁵Multa coercitiva é possível, mas é preciso cuidado na atribuição de seu valor, como já apontado em recente precedente do TRE-PE: “Figurando incontroversa a possibilidade da Justiça Eleitoral, no exercício de seu poder de polícia, inibir as práticas de propaganda que contrariem as normas sanitárias instituídas em função da pandemia da Covid-19, por meio, inclusive da fixação de multa, resta discorrer sobre a proporcionalidade do valor da astreinte arbitrada. (Brasil. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Recurso Eleitoral n. 060046022, acórdão n. 060046022, Rel. José Alberto de Barros Freitas Filho, 13 de novembro de 2020. Disponível em: <https://sadppush.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=060046022&sgcla=RE&comboTribunal=pe&dataDecisao=13/11/2020>. Acesso em: 7 dez. 2023).





irregular, ou que inutilizem, eles mesmos, propagandas em *outdoor* é exposição indevida desses servidores a perigos; requer que se tenham recursos materiais de apoio, como veículos ou locais para a guarda de bens apreendidos, mas é atuação que pode configurar desvio de função.

A utilização de meios coercitivos possui a vantagem de custo praticamente zero para o Judiciário. O que se precisa, nessa situação, é criatividade para determinar uma coação que tenha o condão de pressionar eficazmente o destinatário da ordem. Nas palavras de Eduardo Talamini (2022, p. 788): “[...] para ser eficaz, a medida de coerção terá de impor ao réu um sacrifício, sob certo aspecto, maior do que o que ele sofreria com o cumprimento do dever que lhe cabe”. Em matéria de propaganda eleitoral, a coerção tem que ser tal que o candidato se sinta realmente compelido a realizar a ordem recebida como, por exemplo, retirar imediatamente a propaganda feita em *outdoor*.

Embora a multa seja possível, em tese, como medida coercitiva, porque, como visto, não é de multa coercitiva que trata a Súmula-TSE n. 18, ela pode se mostrar ineficaz na prática. Talvez o candidato prefira pagar a multa para que uma propaganda indevida que o beneficie permaneça ativa. Além disso, a multa precisa ser de periodicidade reduzida única e deve conferir prazo exíguo para cumprimento da ordem, pois normalmente ela ocorre em plena campanha e as condutas indevidas devem ser desfeitas logo. Outro detalhe: o magistrado deve ficar atento para perceber quando a multa não consegue coagir o destinatário da ordem. Nesse caso, deve providenciar a alteração imediata da medida coercitiva. As alternativas para a multa podem vir, inclusive, na mesma decisão.

Mas medidas coercitivas não se resumem a multa. Em determinado município, por exemplo, não dispendo de recursos para realizar a busca e apreensão de cavaletes de propaganda eleitoral irregulares (quando esse tipo de artefato era autorizado), os agentes da autoridade eleitoral se valeram da criatividade. A partir de um gabarito feito com um pequeno compensado de madeira com a inscrição “propaganda irregular” vazada nele, pintou-se





esse aviso nos cavaletes indevidos espalhados pela cidade. Fizeram isso porque não havia, naquela situação, veículos grandes para transporte nem local de armazenamento desses artefatos, caso fossem apreendidos. Não se aplicou multa pecuniária porque, como se disse, há situações nas quais os concorrentes preferem pagar esse valor. Contudo, após as pinturas dos alertas nos cavaletes, os candidatos se viram compelidos a recolher, eles mesmos, imediatamente, os materiais irregulares espalhados pela cidade, porque a veiculação de propaganda associada aos dizeres de irregularidade significava uma propaganda negativa. O ilícito foi combatido com um pequeno compensado de madeira e um *spray* de tinta lavável.

O poder de polícia não autoriza busca e apreensão dentro de locais particulares. Esse tipo de invasão à propriedade deve ser precedido de devido processo provocado pelos legitimados das ações eleitorais, como o Ministério Público em sua função eleitoral.²⁶

A Resolução-TSE n. 23.608/2019 proíbe o uso de *astreintes* (multa), mas não fala expressamente sobre proibição de busca e apreensão – embora isso possa ser depreendido do texto do § 2º do art. 54 –, mas essa medida acaba sendo bastante utilizada, mesmo a despeito de decisões como a mencionada acima. Isso acontece porque há juízes eleitorais que fazem leitura apressada da resolução e, por não encontrarem menção expressa à busca e apreensão,

²⁶ Nesse sentido é recente o julgado do TSE: “O poder de polícia eleitoral, previsto no art. 41, §§ 1º e 2º, da Lei n. 9.504/1997, está relacionado à propaganda eleitoral e compreende a prática de atos preventivos ou inibitórios de irregularidades. As medidas que busquem aplicar sanções ou se distanciem da finalidade preventiva devem ter caráter jurisdicional e obedecer ao devido processo legal. Dessa maneira, o poder de polícia não possibilita a realização direta de medida de busca e apreensão domiciliar pelo magistrado fora das hipóteses constitucionais. [...] A postura ativa do juiz que determina, por iniciativa própria, e realiza pessoalmente medida de tamanha dimensão não se conforma ao modelo constitucional de delimitação das atividades investigativas e jurisdicionais. Pelo contrário, assemelhar-se-ia à figura inquisitória do juiz investigador, que não apenas produz as provas, como as controla, valora e julga” (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento n. 47738, acórdão, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. designado Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, 26 de agosto de 2020. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2021/3/17/19/41/16/1bf068112ebbfa34b6bcca1a8a86ae4b311a07b9f7891f1285b8d200dcd778de>. Acesso em: 7 dez. 2023).





determinam esse tipo de diligência, que é indevida e mais gravosa do que as astreintes.²⁷

O art. 54, § 2º, da Resolução-TSE n. 23.608/2019 estabelece que não é possível, no exercício do poder de polícia, “[...] medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, como a imposição de astreintes”. Uma leitura mais apressada desse enunciado pode fazer com que juízes eleitorais entendam que “nenhuma medida tipicamente jurisdicional” é possível em sede de atuação em poder de polícia. Não há um rol legal taxativo acerca de quais seriam os “meios coercitivos tipicamente jurisdicionais”, mas, a partir de uma leitura do Código de Processo Civil (CPC), talvez alguém entenda que nenhuma medida do § 1º do art. 536 do CPC seja possível em atuação de poder de polícia, esvaziando totalmente essa função do juiz eleitoral. Isso porque o § 1º citado elenca, de forma exemplificativa, os seguintes expedientes possíveis de utilização pelos juízes: “a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial”.

Conclusão

A Súmula-TSE n. 18 não trata de impossibilidade de medidas coercitivas em poder de polícia. O que se quis veicular foi a proibição de imposição de multa punitiva em propaganda eleitoral a partir de procedimentos

²⁷ Eis um exemplo de ocorrência disso: “Extraí-se da moldura fática do acórdão regional que o juiz eleitoral realizou, pessoalmente e por iniciativa própria, sem a existência de processo ou investigação prévia, medida de busca e apreensão no posto de gasolina Nunes e Costa Ltda. A iniciativa foi fundamentada nos arts. 41, §§ 1º e 2º, da Lei n. 9.504/1997, e 241 do Código de Processo Penal e possibilitou a arrecadação de inúmeros documentos comprobatórios de esquema de distribuição de vales-combustível em troca de votos, culminando na condenação dos envolvidos por abuso do poder econômico” (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 22728, acórdão, Relator Min. Luis Felipe Salomão, Brasília, DF. Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, n. 61, p. 327-332, 7 de abril de 2022. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2023/1/26/17/16/31/daa105e204df410dcd008ab71a2c7ed8dd80fcefcf47c61aad917a53dfeea644>. Acesso em 7 de dez. 2023).





abertos de ofício por juízes eleitorais, notadamente por meio de portarias. Mas isso aconteceu faz mais de 20 anos. Atualmente, não se cogita que o juiz eleitoral ainda imponha multa punitiva dessa maneira. Em todo o caso, a Súmula-TSE n. 18 deve ser lida a partir de seus precedentes e talvez mereça aperfeiçoamento de sua redação para algo como: “O juiz eleitoral não pode aplicar multa punitiva em matéria eleitoral em procedimento aberto por ele mesmo de ofício”.

Mas a Súmula-TSE n. 18 continua sendo constantemente referenciada, inclusive em resolução do TSE, como se viu, para tratar de situação distinta daquela que a originou. Utiliza-se dela para proibir medida coercitiva em poder de polícia.

Não há empecilho para medidas coercitivas, incluindo a multa, em matéria de poder de polícia em propaganda eleitoral. As astreintes podem não ser a melhor opção para essa situação, mas medidas coercitivas não deveriam ser proibidas. E se as medidas coercitivas por multa não são viáveis no caso concreto, outras coerções podem ser pensadas pela autoridade eleitoral para compelir o infrator da legislação eleitoral a retirar propaganda eleitoral irregular de circulação. No texto, apontou-se um exemplo disso. É possível, inclusive, a combinação de medidas coercitivas com sub-rogatórias.

A proibição expressa de medidas coercitivas em poder de polícia causa efeitos colaterais indesejáveis. Uma primeira alternativa ao uso de medidas coercitivas que alguns acham cabível é o uso de aparato estatal, estrutural e pessoal para fazer aquilo que o próprio infrator deveria ter feito. Isso gera, então, buscas e apreensões de artefatos de propaganda irregulares, inutilização de *outdoor* por servidores da Justiça Eleitoral, remoção de propaganda indevida em espaços públicos etc. São ações que não apenas podem configurar desvio de função desses agentes, como podem submetê-los a riscos físicos indesejados, além de comprometer os trabalhos de organização e realização da eleição.

Esse ponto merece destaque: há muitas zonas eleitorais com poucos servidores. Existem situações, por exemplo, de um único servidor em zona





eleitoral que cuida de eleições em mais de um município. Ocupar esse servidor com diligências sub-rogatórias em poder de polícia de propaganda eleitoral é colocar em risco a própria eleição nesses municípios. Há muito o que ser feito: seleção, convocação e treinamento de mesários, logística relacionada às urnas eletrônicas e locais de votação, por exemplo.

Não se defende a inércia das autoridades competentes para combater ilícitos eleitorais, mas é preciso ponderar, por exemplo, sobre a atuação do Ministério Público, na sua função eleitoral, no combate aos ilícitos em propaganda eleitoral ou em matérias mais graves em termos de lisura da corrida eleitoral. O protagonismo desempenhado pela Justiça Eleitoral no combate a ilícitos merece reflexão, notadamente em atuações sem provocação pelos legitimados das ações eleitorais contra ilícitos em campanha.

É possível que alguém defenda, como alternativa às medidas coercitivas, a determinação de uma conduta pelo juiz eleitoral (retirar imediatamente o *outdoor* indevido, por exemplo) com um alerta ao destinatário de que o descumprimento daquela ordem implicará crime de desobediência, nos termos do art. 347 do Código Eleitoral, que veicula o seguinte:

Art. 347, Recusar alguém cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral ou opor embaraços à sua execução:

Pena – detenção de três meses a um ano e pagamento de 10 a 20 dias-multa.

Essa solução possui alguns problemas. O primeiro deles é recorrer ao Direito Penal quando há solução na seara cível para o caso. A tão anunciada *ultima ratio* das soluções penais não seria aqui observada. Além disso, o crime de desobediência não apresenta graves consequências. Um candidato devidamente instruído pode ser alertado de que a pior coisa que pode acontecer com ele, ao descumprir a ordem do juiz eleitoral, é a lavratura de um Termo Circunstanciado de Ocorrência com futura proposta de não prosseguimento do feito penal se houver a concordância em se cumprir algumas condições, como o pagamento de cestas básicas. Nessa perspectiva,





é medida de eficácia super-reduzida. Por fim, os procedimentos que apuram crimes de desobediência acarretam aumento de trabalho para a Polícia Federal. Ocorre que há delegacias regionais da Polícia Federal que cuidam de dezenas de municípios. Ao invés de se ater a procedimentos que apuram crimes graves, como a compra de votos, lota-se o cartório dessas delegacias com procedimentos de pouca consequência prática efetiva.

Referências

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. *Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Método, 2017.

ALVIM, Frederico Franco. *Curso de direito eleitoral*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

BEZNOS, Clovis. *Poder de Polícia*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979.

BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo de Instrumento n. 47738*, Acórdão. Relator: Min. Edson Fachin, Relator designado: Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, 26 de agosto de 2020. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2021/3/17/19/41/16/1bf068112ebbf34b6bcca1a8a86ae4b311a07b9f7891f1285b8d200dcd778de>. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo em Recurso Especial Eleitoral* (12626) n.0600263-08.2020.6.25.0024 - Campo do Brito – SE. Relator: Min. Sergio Silveira Banhos. Brasília, DF, 7 de abril de 2022. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, n. 84, p. 25-34, 10 maio 2022. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publicaunificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2022/9/1/15/2/24/4020d724ae6700f1623e6a0ce7ee9f756386cbb80ed08e5e1ba5dd76c5610826>. Acesso em: 7 dez. 2023.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral n. 22728*, Acórdão. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, Brasília, DF. *Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, n. 61, p. 327-332, 7 abr. 2021. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2023/1/26/17/16/31/daa105e204df410dcd008ab71a2c7ed8dd80fcef47c61aad917a53dfeea644>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução n° 23.608*, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre representações, reclamações e pedidos de direito de resposta previstos na Lei n° 9.504/1997 para as eleições. Brasília, DF, 16 de março de 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-608-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 04 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. *Recurso Eleitoral n. 060046022*, Acórdão, n. 060046022. Relator: José Alberto De Barros Freitas Filho, publicado em Sessão, 13 de novembro de 2020. Disponível em: <https://sadppush.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=060046022&sgcla=RE&comboTribunal=pe&dataDecisao=13/11/2020>. Acesso em: 7 dez. 2023.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Ordem pública processual*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

CÂNDIDO, Joel J. *Direito eleitoral brasileiro*. 10. ed. Bauru, SP: Edipro, 2002.

CARREIRA, Guilherme Sarri; ABREU, Vinicius Caldas da Gama. Dos poderes do juiz na execução por quantia certa: da utilização das medidas inominadas. In: TALIMINI, Eduardo; MINAMI, Marcos Youji (org.). *Medidas executivas atípicas*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 265-295.

CASTILHOS, Ângelo Soares. As novas diretrizes do poder de polícia da propaganda eleitoral segundo o Tribunal Superior Eleitoral. *Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político*, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 19-38, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7597>. Acesso em: 7 dez. 2023.





DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Método, 2019.

DIDIER JR., Fredie *et al.* Diretrizes para a concretização das cláusulas gerais executivas dos arts. 139, IV, 297 e 536, §1º, CPC. In: TALIMINI, Eduardo; MINAMI, Marcos Youji (org.). *Medidas executivas atípicas*. 3. ed., rev. e atual. São Paulo: Juspodivm, p. 329-368, 2022.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado: critérios para a sua aplicação*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MINAMI, Marcos Youji. *Diálogos sobre o direito eleitoral*. São Paulo: Juspodivm, 2022.

MINAMI, Marcos Youji. Punição e coerção na execução e uma breve conversa com J. J. Calmon de Passos. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 46, v. 319, p. 195-209, set. 2021.

PICARD, Étienne. Polícia. In: ALLAND, Denis; RIALS, Stéphane (org.). *Dicionário da cultura jurídica*. Tradução Ivone Castilho Beneditti. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. O que fazer quando o executado é um cafajeste? In: TALIMINI, Eduardo; MINAMI, Marcos Youji (org.). *Medidas executivas atípicas*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 95-112.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador*. São Paulo: Malheiros, 2003.





TALAMINI, Eduardo. Medidas coercitivas e proporcionalidade: o caso do whatsapp. *In*: TALAMINI, Eduardo; MINAMI, Marcos Youji (coord.). *Grandes temas do novo CPC: medidas executivas atípicas*. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 379-402.

TEODORO, Viviane Rosolia. Cláusulas gerais e conceitos indeterminados: o direito processual como sistema de aplicação e controle. *Revista Forense*, São Paulo, ano 115, v. 429, jan./jun. 2019.

Como citar este artigo:

MINAMI, Marcos Youji; MOUSINHO, Shayana Sarah Vieira de Andrade; REBOUÇAS, Gustavo Machado. Da possibilidade de medidas coercitivas em poder de polícia na seara eleitoral. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17. n. 2, p. 142-170, jul./dez. 2023.



**Federações partidárias: os
impactos na representatividade
popular, na autonomia
parlamentar e dos partidos e na
governabilidade**





Federações partidárias: os impactos na representatividade popular, na autonomia parlamentar e dos partidos e na governabilidade

Party federations: the impacts on popular representation, on parliamentary and party autonomy and on governance

Nelson Rodrigues Gomes*

Caroline Maria Vieira Lacerda**

Recebido em: 25/9/2023

Aprovado em: 16/2/2024

Resumo

O presente artigo trata sobre as federações partidárias e reflete sobre aspectos do sistema político-constitucional brasileiro, sobretudo com o objetivo de mensurar o impacto causado na representação popular, na autonomia partidária e parlamentar e na governabilidade. Inicia com abordagem conceitual sobre o instituto e perpassa pelas reflexões propostas quanto aos efeitos de sua inserção no ordenamento jurídico, utilizando como suporte a literatura atual acerca do assunto. Inicialmente, ao refletir sobre a representatividade popular, é possível entender que o instituto não representa significativa supressão da representação social, uma vez que objetiva torná-la mais efetiva. Em seguida, ao tratar da autonomia parlamentar e partidária, verifica que ambas sofrem parcial mitigação, tendo em vista que partidos e parlamentares devem dividir espaço decisório anteriormente ocupado por menor quantidade de indivíduos. Por fim, ao discutir sobre a governabilidade, torna-se evidente que o instituto possui o condão de facilitar a negociação pelo Poder Executivo, visto que há a atuação conjunta de diversos “negociadores” em apenas um agrupamento. Em suma, conclui que as federações partidárias provocam expressivos

* Advogado, graduado em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (Cesupa), especialista em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP-DF), <http://lattes.cnpq.br/1790608065368566>, nelsonrgomes08@gmail.com.

** Advogada, doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), <http://lattes.cnpq.br/4881095283099709>, caroline@vieiralacerda.com.br.





impactos no sistema político brasileiro, com intenções teoricamente benéficas e que dependem da prática para o aperfeiçoamento.

Palavras-chave: federações partidárias; representatividade popular; autonomia partidária; autonomia parlamentar; governabilidade.

Abstract

This article deals with party federations and reflects on aspects of the Brazilian political-constitutional system, especially with the aim of measuring the impact on popular representation, party and parliamentary autonomy and governability. It begins with a conceptual approach to the institute and goes through the reflections proposed regarding the effects of its inclusion in the legal system, using the most current literature on the subject as support. Initially, when reflecting on popular representation, it is possible to understand that the institute does not represent a significant suppression of social representation, as it aims to make it more effective. Next, when dealing with parliamentary and party autonomy, it is verified that both suffer partial mitigation, since parties and parliamentarians must share a decision-making space previously occupied by a smaller number of individuals. Finally, when discussing governance, it becomes clear that the institute has the ability to facilitate negotiation by the Executive Branch, as there is joint action by several “negotiators” in just one group. In short, it concludes, therefore, that party federations cause significant impacts on the Brazilian political system, with theoretically beneficial intentions that depend on practice for improvement.

Keywords: party federations; popular representation; party autonomy; parliamentary autonomy; governance.





Introdução

As federações partidárias originam-se da movimentação dos partidos menores, que não sobreviveriam aos efeitos da cláusula de desempenho, e encontram no instituto a única alternativa de continuar politicamente ativos. Em contrapartida, a intenção do legislador é a diminuição da quantidade de partidos políticos com o propósito de fomentar a incorporação ou fusão de agremiações, com o intuito de qualificar a representação popular e facilitar a governabilidade pelo Poder Executivo.

Ao considerar o atual estágio de desenvolvimento em que a democracia partidária nacional se encontra, são perceptíveis as razões que movem a acepção do instituto da federação de partidos no ordenamento jurídico, uma vez que a aderência ideológica e a fidelidade partidária não são praticadas ou incentivadas pelos partidos. Por isso, as federações nascem com a missão de diminuir a quantidade de partidos, mas também com a finalidade de preservar a identidade e a autonomia das agremiações, especialmente por buscar o fomento da democracia interna e a estabilização organizacional (Ferreira; Mezzaroba, 2022, p. 130-131).

Nesse sentido, o presente estudo objetiva refletir sobre os possíveis impactos que a inserção do instituto das federações na Lei n. 9.096/1995, alterada pela Lei n. 14.208/2021, ocasionará ao cenário político, visto que altera a dinâmica de fatores essenciais à representatividade popular, à autonomia partidária e parlamentar e à governabilidade pelo Poder Executivo.

De antemão, é importante considerar que, após a edição da referida norma, houve o questionamento de sua constitucionalidade, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 7021, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da qual o Partido Trabalhista Brasileiro defendeu precipuamente que as federações representam uma tentativa de burla à legislação e que, na verdade, se trata do retorno das coligações proporcionais (Gresta; Carvalho, 2022, p. 148). Entretanto, em sede de medida cautelar, o STF negou a imediata suspensão dos dispositivos da Lei das Federações,





em razão de possuir características que a afastam contundentemente das coligações, pois, em suma, não estão atreladas a vínculo meramente eleitoreiro e possuem natureza permanente, porque consistem em mecanismo de atuação partidária por toda a legislatura.

Embora a discussão sobre a constitucionalidade das federações não seja elemento central da presente pesquisa, o referido embate será abordado nos eixos de reflexão que se propõem, quais sejam: os impactos das federações na representatividade popular, na autonomia partidária e parlamentar e na governabilidade. Inicialmente, a pesquisa aborda os pressupostos conceituais acerca do instituto das federações partidárias, a fim de nivelar os conhecimentos necessários ao suporte das argumentações subsequentes.

Em seguida, reflete sobre a hipótese de que a aglutinação dos partidos em federações ocasionaria supostamente a restrição da representatividade popular, sobretudo nas federações assimétricas, nas quais partidos de menor e maior porte precisam conciliar seus interesses em face das disparidades proporcionais de acesso ao poder decisório. Além disso, ainda interpreta os possíveis destinos das legendas menores na nova dinâmica política trazida por este instituto.

Por diante, ao se considerar que os partidos federados devem sujeitar-se à atuação conjunta nas bancadas legislativas por no mínimo quatro anos, o presente estudo ainda analisa a possível mitigação das autonomias partidária e parlamentar, uma vez que há impactos em suas duas faces, pois a legislação impõe certas regras de conduta individual e partidária que são capazes de gerar penalidades em caso de descumprimento.

Por fim, aborda os impactos causados pelas federações na dinâmica da governabilidade pelo Poder Executivo, visto que se observa a negociação de projetos e políticas públicas com menor número de atores políticos, pois as agremiações estão aglutinadas em um único bloco, que possui um único líder responsável pelo direcionamento e pela representação dos interesses da federação, ressalvadas as votações sobre questões internas.





Nesse viés, essas são as problemáticas a serem respondidas pela pesquisa, as quais partem da premissa inicial do estudo, que busca mensurar em que medida a inserção da federação de partidos no ordenamento jurídico impacta a dinâmica dos elementos que envolvem: i) a representatividade popular; ii) a autonomia partidária e parlamentar; e iii) a governabilidade.

Portanto, o presente trabalho caracteriza-se como básico quanto à natureza; é uma pesquisa descritiva, quanto aos objetivos, e utiliza como procedimentos a pesquisa bibliográfica de caráter qualitativo, com a leitura e o fichamento de livros e artigos referentes ao assunto, sobretudo os que refletem acerca da representatividade popular, da autonomia parlamentar e dos partidos e da governabilidade, com o intuito de identificar a ideia principal dos autores estudados. Assim, é válido fazer inferência em relação às ideias principais dos autores pesquisados por meio do uso da revisão bibliográfica, para, dessa forma, extrair as melhores contribuições ao trabalho (Araújo; Gouveia, 2019).

1 Federações partidárias: breves aspectos conceituais

Previamente à análise minuciosa das questões que permeiam o conceito das federações partidárias, é necessário dispor brevemente acerca da formação dos partidos políticos e de seu desdobramento na democracia brasileira. Nesse sentido, destaca-se prioritariamente que as agremiações consistem em ferramenta central para a promoção do princípio democrático da representatividade popular, que, no Brasil, é exercido pelo sufrágio universal, previsto na Constituição Federal de 1988.

Para além dos debates sobre a essência do conceito de democracia, seja pelo entendimento de Sartori (1994, p. 24), que perpassa pela relação entre o impulso do “deve ser” e a resistência do “é”, ou pela denominação concebida por outros teóricos que entendem que é necessário se fazer presente o binômio liberdade e igualdade para sua implementação e manutenção, ambas as correntes concordam que é inadmissível pensar em democracia no





contexto atual sem considerar a importância e a centralidade dos partidos políticos na promoção da representação popular, sobretudo como instrumento de organização dos interesses sociais.

Posto isso, faz-se importante citar as reflexões de Duverger (1980, p. 20) acerca do papel fundamental dos partidos políticos e sua essencialidade na dinâmica democrática:

Em seu conjunto, o desenvolvimento dos partidos parece associado ao da democracia, isto é, à extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares. Quanto mais as assembleias políticas veem desenvolver-se suas funções e sua independência, tanto mais os seus membros se ressentem da necessidade de se agruparem por afinidades a fim de agirem de comum acordo; quanto mais o direito de voto se estende e se multiplica, tanto mais se torna necessário enquadrar os eleitores por comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e de canalizar os sufrágios em sua direção.

Sendo assim, a indivisibilidade entre as democracias modernas e os partidos políticos é uma realidade essencial, haja vista que as agremiações são mecanismos de representação que pressupõem o agrupamento e a organização dos anseios sociais. A despeito disso, no cenário empírico da atuação partidária, é notório que a direção das agremiações funciona a partir de um “duplo caráter de uma aparência democrática e de uma realidade oligárquica” (Duverger, 1970, p. 170). Portanto, é indubitável a importância dos partidos políticos para o contexto democrático, cuja finalidade deve pautar-se na busca por uma representação popular legítima que não se sobreponha aos interesses dos dirigentes em detrimento dos representados.

O excesso de legendas no panorama político-partidário dificulta a efetivação de uma representação qualitativa, bem como desfavorece a dinâmica da governabilidade pelo Poder Executivo. As federações partidárias foram concebidas como mecanismo que objetiva corrigir essa pulverização de partidos no Brasil, que é fator central para a ocorrência da instabilidade política, uma vez que agrava ainda a histórica problemática do clientelismo,





por meio da qual o Poder Executivo pratica eventuais barganhas de cargos ou verbas orçamentárias (Ferreira; Mezzaroba, 2022, p.116).

Desse modo, o art. 11-A da Lei n. 9.096/1995, que foi alterado pela Lei n. 14.208/2021, prevê a possibilidade da formação de federações partidárias, que consiste no agrupamento permanente de dois ou mais partidos políticos com abrangência nacional pelo período mínimo de quatro anos, devidamente registrados perante o Tribunal Superior Eleitoral, os quais devem atuar nos moldes da bancada de um único partido, de forma que a produção de efeitos pressupõe a observância a determinados deveres definidos em lei.

A aglutinação desses partidos precisa observar a existência fática e jurídica das greis, a fim de que se registre a federação até seis meses antes da data das eleições vindouras. Além disso, a reunião deve ainda elaborar estatuto próprio, responsável por estabelecer “[...] compromissos, obrigações, direitos e prerrogativas de cada partido que integrar a federação, sendo assegurada a autonomia e identidade de cada qual” (Cervi *et al.*, 2022, p. 33). Por esse motivo, o instituto da federação partidária possui natureza jurídica de lei federal e gera consequências lesivas aos que violarem suas regras.

Alguns autores compreendem que a atuação das federações fluirá no formato de blocos parlamentares. No entanto, é importante ressaltar que essa classificação não corresponde a definição precisa de como funcionarão as atividades, haja vista que as regras que disciplinam esses blocos são por demais flexíveis e possuem natureza precária e provisória, de modo que o mero desfazimento não gera sanções aos seus integrantes (Pontes, 2022, p. 100/101). Tendo em vista a referida reflexão e filiando-se à corrente defendida por Roberto Carlos Martins Pontes (2022), resta evidente que a federação deve ser equiparada à bancada de um partido, pois, dessa forma, preserva-se sua autonomia e individualidade, além de adequá-la ao desenho do referido instituto.

Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral, como órgão competente pelo controle e pela fiscalização do exercício dessa possibilidade garantida aos partidos políticos com base na legislação, regulamentou a matéria por





intermédio da Resolução-TSE n. 23.670/2021, de modo que esmiuçou ainda mais as nuances que permeiam o mencionado instituto.

Vale destacar que há embate relevante e necessário acerca da constitucionalidade da Lei n. 14.208/2021, que incluiu a possibilidade de formar federações partidárias, posto que alguns defendem que o instituto propicia um maior enfoque aos programas partidários e favorece o afastamento do clientelismo ou de interesses individuais dos representantes, bem como facilita a governabilidade e a efetivação da proposta de Kelsen de um estado de partidos. Todavia, há também autores que entendem que as federações representam burla à vedação das coligações proporcionais, prevista pela Emenda Constitucional n. 97/2017, uma vez que permitem a hipótese de partidos menores atingirem a cláusula de barreira, calculada para a federação, e não por legenda (Moraes, 2022, p. 146).

Os partidos políticos possuem incentivos à formação das federações em troca do cumprimento dos deveres legais inerentes ao instituto, uma vez que poderão usufruir em conjunto: i) da somatória dos recursos provenientes do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral das agremiações federadas; ii) da reunião do tempo destinado ao rádio e à televisão; iii) do montante de votos obtidos pelas legendas componentes e por seus respectivos candidatos para fins de cômputo do quociente eleitoral; iv) da aferição da cláusula de barreira com base na soma da inteireza dos votos depositados em benefício dos partidos integrantes e de seus candidatos.

No entanto, para exercer as referidas vantagens do instituto, é necessário observar a fidelidade partidária “[...] tanto em detrimento da autonomia dos partidos que a integram, como diante dos parlamentares eleitos pelas agremiações que a compõem” (Maldonado; Pereira, 2022, p. 236), haja vista que se trata de obrigação imposta pela legislação eleitoral, sob pena de incorrer nas punições legais previstas no art. 11-A da Lei 9.096/1995.

No caso de desvinculação de partido integrante da federação partidária antes do prazo mínimo de funcionamento estipulado por lei (quatro anos de





legislatura), a agremiação não terá direito ao recebimento anual do Fundo Partidário, estará automaticamente proibida de integrar nova federação durante esse período e não poderá pactuar coligação majoritária nas eleições dos dois anos subsequentes ao pleito após o tempo da legislatura em que foi estabelecida a federação, no âmbito de todo o território nacional.

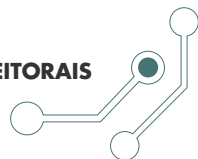
No que tange individualmente aos mandatários eleitos, os parlamentares estarão vinculados ao direcionamento deliberado pela bancada da federação quanto às questões submetidas ao Poder Legislativo, uma vez que podem sofrer sanções decorrentes do art. 25 da Lei n. 9.096/1995, tais como: “[...] desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária”.

Ademais, caso os mandatários incorram na desfiliação partidária que não esteja amparada em alguma das hipóteses de justa causa, previstas no art. 22-A da Lei n. 9.096/1995, estarão sujeitos à declaração da perda de mandato pela Justiça Eleitoral (Maldonado; Pereira, 2022, p. 248). Portanto, é notório que há preocupação da legislação e da própria Justiça Especializada em manter incólume o instituto da fidelidade partidária diante de todas as exigências pontuadas.

A implementação da federação partidária no ordenamento jurídico possui o objetivo de reduzir a proliferação de legendas partidárias, na tentativa de tornar mais efetivo o sistema de governo e eleitoral, bem como fortalecer o sentimento popular de crença nas instituições democráticas, cujas falhas evidenciaram-se nas antigas coligações proporcionais a partir da formação de alianças casuísticas e desprendidas dos interesses coletivos e partidários (Agra; Lucena, 2022, p. 171). Logo, as federações possuem mecanismos que permitem que a essência das agremiações seja preservada a fim de garantir o princípio da autonomia partidária.

Nessa perspectiva, as regras referentes às federações partidárias iniciaram a produção de seus efeitos nas eleições gerais de 2022, juntamente com a Emenda Constitucional n. 97/2017, responsável por vedar a formação





de coligações proporcionais e a aplicação da cláusula de desempenho, o que representou barreira ainda mais densa para que partidos pequenos e médios conseguissem eleger mandatários, visto que “[...] naturalmente, dificultaria a eleição e a sobrevivência política de partidos com baixa capilaridade nacional e poucos votos, forçando a fusão de siglas e, consequentemente, reduzindo a hiperfragmentação partidária” (Guimarães, 2022, p. 227). Portanto, é nesse panorama que as federações começam a exercer força contrária na pulverização partidária, de modo a incentivar a fusão de agremiações diante de contexto em que os partidos menores enfrentam dificuldades ao tentar seguir seu caminho individualmente.

2 A representatividade popular e o destino dos partidos menores na formação das federações partidárias

As federações partidárias mostram-se como alternativa de sobrevivência dos partidos menores perante os obstáculos impostos pela cláusula de barreira, de modo que se faz necessário refletir acerca da representatividade popular. Isto é, ao decidirem aglutinar-se em federações, cumpre questionar qual seria o destino dos partidos menores e em que medida a representatividade popular seria ou não mitigada diante da tentativa de manterem-se ativos na situação política.

Preliminarmente, é importante salientar que as discussões que envolvem o direito eleitoral e parlamentar precisam considerar como premissa sua função central de possibilitar a devida alternância de poder entre grupos antagônicos, no intuito de garantir eficácia à representatividade (Ferreira; Mezzaroba, 2022, p. 119). Desse modo, para que se conceda efetividade democrática às eleições, é necessário que a representatividade popular seja valor perseguido pelas diversas instituições que compõem o cenário político.

No contexto brasileiro, o fenômeno da criação excessiva de partidos políticos gerou uma série de problemas estruturais, como: a crise de representatividade popular, os entraves à governabilidade dos chefes do Poder





Executivo, o descrédito da sociedade na política, dentre outros. Sendo assim, em face dessas disfunções, houve a necessidade da realização de reformas legislativas, a fim de coibir práticas que se demonstraram lesivas ao sistema.

A Emenda Constitucional n. 97/2017 surgiu como um dos mecanismos que objetiva conter o demonstrado panorama caótico, pois foi responsável por vedar a formação de coligações proporcionais e expandir a cláusula de barreira, na tentativa de impedir a sobrevivência de partidos menores e/ou “clientelistas”. Em contrapartida, com a possibilidade de reduzir a quantidade de partidos na disputa política, sobretudo os de menor representação e tamanho, a cláusula de barreira ofereceu risco à representatividade popular de determinados grupos politicamente sub-representados e que dependem exclusivamente dessas legendas pequenas para lançar seus representantes, o que fomentou novas discussões sobre o assunto.

A soberania popular está insculpida no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988:

Art. 1º [...]

Parágrafo único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...].

Ou seja, a representatividade popular também se coloca como pressuposto para o exercício do poder soberano, uma vez que a vontade do povo revela-se no poder incontestável de decidir sobre os rumos políticos, cuja função precípua baseia-se em conferir “[...] legitimidade ao exercício do poder estatal” (Gomes, 2019, p. 70). Nesse sentido, é indispensável frisar que a representatividade não deve se resumir à criação pulverizada e irrestrita de partidos políticos, uma vez que deve objetivar uma funcionalidade democrática.

Para sua efetivação, o ideal é observar o funcionamento democrático em todas as etapas decisórias da dinâmica intrapartidária, no intuito de diminuir a concentração de poder nos espaços de direção e viabilizar a participação dos grupos sub-representados em sua estrutura interna, pois





essas condições tornariam o cenário político extrapartidário mais democrático (Lopes; Greco, 2022, p. 262). Portanto, a existência de grande número de partidos atuantes não representa necessariamente índice de efetividade da representação popular, visto que o importante é a qualidade do exercício da representatividade, visualizada a partir de um funcionamento intrapartidário democrático.

Diante desse panorama, mesmo que se considere que a representatividade dos grupos minoritários seja prejudicada pela cláusula de barreira, o ordenamento jurídico passou a oferecer caminho alternativo para a obtenção da representação congressional: as federações partidárias (Pontes, 2022, p. 100). Em outros termos, as federações partidárias apresentam-se como mecanismo alternativo de sobrevivência para partidos menores atingidos pela cláusula de barreira, a qual objetivou aperfeiçoar a democracia ao conferir estabilidade para o sistema, por intermédio da imposição de dificuldades para que agremiações radicais ou “de aluguel” consigam se perpetuar, no sentido de conceber representação popular mais funcional.

Por isso, as federações partidárias são boa estratégia para que as legendas menores se fortaleçam e exerçam certo protagonismo no cenário político ao juntarem-se aos partidos maiores, visto que superariam a cláusula de barreira. Assim, essa possibilidade permite o surgimento de federações assimétricas, as quais dependem da composição de partidos pequenos e de maior porte em sua formação; enquanto as simétricas possuem legendas de estatura e força política equânimes (Agra; Lucena, 2022, p. 185). Por essa razão, faz-se necessário refletir sobre a possível mitigação da representatividade popular exercida pelos partidos menores em federações assimétricas.

Por um lado, há vantagens para as legendas de menor envergadura comporem federação assimétrica com a finalidade de alcançar a cláusula de barreira; por outro, precisam se submeter às regras de interação entre os partidos integrantes. Ao considerar o tensionamento de interesses, a legislação privilegia, com a reserva do poder decisório, majoritariamente, as agremiações maiores, as quais possuirão proporcionalmente mais membros





nos espaços de direção. Portanto, é possível concluir que não há equivalência de forças entre partidos maiores e legendas de menor porte, internamente, nas federações assimétricas, quanto ao poder de decisão, uma vez que as condições a que as últimas se submetem para seguirem em atividade acenam a possível incorporação desses partidos às agremiações de maior expressão.

Nessa perspectiva, é esperado que os partidos que se unem em torno de uma federação possuam afinidades ideológicas responsáveis por facilitar tanto sua atuação conjunta durante todo o período estabelecido quanto por favorecer que ocorra a fusão ou a incorporação, visando à diminuição da quantidade de legendas no contexto atual. Além disso, o efeito redutor de partidos políticos possui o condão de agregar à representação popular certo valor de autenticidade, do qual a sociedade tem carecido nos últimos anos (Agra; Lucena, 2022, p. 186).

Ainda acerca desse aspecto, Agra e Lucena (2022, p.186) contribuem com a reflexão a seguir, ao expor que:

[...] essa realidade jurídica, se efetivada, permitirá que os partidos políticos possam resgatar a nobríssima missão de fazer ecoar a voz do povo na arena política, com vistas à materialização de anseios e direitos mais prementes à plena desenvoltura da população.

Desse modo, as federações partidárias tendem a tornar a representatividade popular mais autêntica, no sentido de conceber efetividade aos anseios da sociedade por meio da redução do montante de partidos políticos atuantes.

De maneira prévia, é comum entender que há possibilidade de existir alguma mitigação da representação popular no caso de partidos menores integrarem federações assimétricas. Entretanto, as federações permitem justamente que essas agremiações continuem existindo, haja vista que possuem ideologias e visões de mundo que representam parcela da sociedade e que são protegidas e asseguradas pelo instituto, a fim de que não deixem simplesmente de existir a partir do afunilamento do sistema brasileiro





(Guimarães, 2022, p. 228). Por isso, ao incluir os partidos menores, as federações privilegiam o caro valor da representatividade popular, mesmo que haja incorporação aos maiores, visto que serão incorporadas também suas visões de mundo na dinâmica partidária da agremiação predominante.

Portanto, para que a representatividade seja efetiva, é necessário que a multiplicidade de interesses das camadas sociais seja considerada na tomada de decisões, uma vez que a mera existência de excessivos partidos políticos não retrata bom índice de medição de qualidade da representação, visto que precisam funcionar ainda com a observância dos princípios de democracia interna. Prova disso é a imensa quantidade de partidos no contexto brasileiro, em que há 29 (vinte e nove) agremiações em pleno funcionamento¹; porém, a crise de representatividade persiste, especialmente quando observada a insuficiência de propostas legislativas capazes de solucionar os problemas enfrentados pela massa populacional.

Desse modo, “[...] a extinção de pequenos partidos não acarretaria, de per si e necessariamente, prejuízo à representatividade, pois esse déficit transcende a simples questão numérica” (Lopes; Greco, 2022, p. 265). Logo, o destino dos partidos menores integrantes de federações partidárias tende a ser a incorporação a outra legenda, o que não significa que haverá mitigação da representatividade popular.

3 A autonomia partidária e parlamentar em face das federações partidárias: há restrição?

Ao decidirem integrar uma federação partidária, as agremiações submetem-se às regras de atuação conjunta dos partidos no período mínimo de quatro anos previsto em lei, de modo que seus posicionamentos políticos devem seguir uma mesma linha de decisão no Parlamento. Sendo assim, é necessário refletir sobre eventual restrição da autonomia partidária,

¹ PARTIDOS políticos registrados no TSE. *Tribunal Superior Eleitoral*. Partidos. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>. Acesso em: 21 fev. 2024.





observada especialmente na possibilidade de que os partidos integrantes tendem a ceder espaço para os demais em aspectos referentes aos assuntos discutidos e também acerca do sentido em que se dará a atuação da federação; por outro lado, vale questionar se há restrição da autonomia parlamentar quanto à obrigatoriedade de mandatários eleitos precisarem alinhar-se aos direcionamentos da federação, mesmo que dissonantes daquilo que idealizam.

A iniciativa para a elaboração da Lei n. 14.208/2021, que institui as federações, surgiu de forte movimento dos partidos menores que a interpretam como única alternativa possível para sua sobrevivência política, sobretudo no que tange ao alcance da cláusula de barreira, de modo que a redução da autonomia partidária é algo esperado e observado hodiernamente na prática (Agra; Lucena, 2022, p. 182). Nesse sentido, como já argumentado em questão semelhante tratada no tópico anterior, é legítimo que os partidos menores cedam ou cumpram exigências postas pela estrutura das federações partidárias para que possam usufruir das vantagens obtidas a partir de sua formação, como a superação da cláusula de barreira, mesmo que isso signifique restringir parcialmente sua plena autonomia.

Cumprir estabelecer ponto de diferenciação das federações em relação às coligações proporcionais, uma vez que, além de funcionarem conjuntamente por período mínimo de quatro anos, possuem o condão de firmar alinhamento programático entre os partidos federados, o que torna improvável que as agremiações utilizem o instituto apenas para fins eleitorais, como ocorria com as coligações proporcionais. Esse entendimento corrobora-se com a argumentação exposta pelo Ministro Luís Roberto Barroso, e referendada pelo STF em 9/2/2022, na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7021, de 8 de dezembro de 2021:

[...] 12. De fato, tais previsões tornam improvável a utilização da federação apenas para fins eleitorais, ou seja, apenas para viabilizar a transferência de votos, sem qualquer identidade ideológica entre partidos, que era o problema central da formação das coligações partidárias no sistema proporcional. Isso porque eventuais partidos





reunidos em federação terão de permanecer atuando conjuntamente após as eleições, em todos os níveis, no exercício dos mandatos e nas votações dos distintos temas. Além disso, tal união alcançará as eleições subsequentes, que ocorrerão 2 (dois) anos mais tarde. Por fim, as penalidades aplicáveis ao desligamento antecipado de um partido podem impactá-lo gravemente, impedindo a celebração de coligações e o uso do Fundo Partidário, até que se complete o período mínimo remanescente desde seu ingresso na federação. [...]

Assim, de maneira prévia, é importante afastar qualquer similitude às coligações proporcionais, as quais são capazes de gerar entendimento pela inconstitucionalidade das federações nesse aspecto em específico.

Nessa perspectiva, relevante argumento no debate da constitucionalidade do instituto é pautado na ideia de que as federações são responsáveis por permitir o retorno da verticalização das coligações partidárias, visto que torna obrigatória a atuação conjunta das agremiações em todos os níveis da federação: nacional, estadual, distrital e municipal. Os autores Daniel Falcão e Kelvin Peroli (2022) defendem que há inconstitucionalidade material, pois consideram que é evidente a violação à Emenda Constitucional n. 52/2006, que vedou a obrigatoriedade da vinculação vertical das candidaturas a fim de assegurar a autonomia dos partidos políticos em definir suas estratégias de atuação.

Entretanto, para confrontar a referida tese, é necessário frisar que há muitas diferenças entre os institutos, como já demonstrado. Além desse fator, cabe esclarecer que as federações partidárias estão postas como opção para as legendas, as quais possuem plena liberdade para escolher aderir ou não a essa possibilidade, capaz de garantir vantagens na dinâmica do poder político em detrimento de determinadas condições, como a atuação conjunta, em todos os níveis da federação, com a finalidade de incentivar a fusão ou a incorporação de agremiações durante o período de atividade. Portanto, não se observa a referida tentativa de burla à EC n. 52/2006 argumentada, pois a Lei n. 14.208/2021 não exige que os partidos participem necessariamente de





uma federação; pelo contrário, a legislação garante a oportunidade de escolha às legendas e ainda objetiva corrigir disfuncionalidades presentes no sistema político.

É indispensável pontuar ainda que os partidos políticos possuem balizas previstas no regramento interno e na legislação brasileira inerentes a sua atuação, de modo que seu descumprimento está submetido à responsabilização devida (Gomes, 2020). Logo, desde sua concepção, não gozam de plena liberdade para desenvolver suas políticas irrestritamente, já que estão sujeitos às penalidades insculpidas em lei.

A atuação conjunta dos partidos e a necessidade de alinharem-se ao posicionamento da federação, nas questões a serem discutidas no Parlamento, demonstra que o mandatário eleito precisará renunciar às convicções e aos interesses pessoais em detrimento do programa partidário em determinados momentos, sem que isso signifique necessariamente desvirtuamento da “vontade popular”. Isto é, os partidos políticos possuem compromisso com seus filiados e eleitores, a fim de que sua atuação contemple os anseios que moveram aqueles cidadãos a depositarem seus votos na legenda. Esse comportamento dos partidos não deve ser interpretado como restrição à autonomia parlamentar, visto que somente será possível alcançar os objetivos dispostos no programa partidário se os mandatários observarem e alinharem-se às pautas internas.

Fator que corrobora a necessidade de democracia partidária interna na atuação agrupada dos parlamentares pode ser vislumbrado no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o qual reforça a “[...] sobreposição da vontade partidária sobre a manifestação isolada do parlamentar” (Ferreira; Mezzaroba, 2022, p. 125). Em razão disso, é muito provável que haja fenômeno de judicialização excessiva de conflitos envolvendo federações e parlamentares integrantes por eventuais descumprimentos das regras estabelecidas internamente ou por alguma dissonância político-ideológica.

Exemplo disso é trazido por Agra e Lucena (2022, p.184) ao tratarem da Federação Brasil da Esperança (Fé Brasil), formada pelos partidos PT,





PCdoB e PV, a qual define, no inciso VIII do art. 8º de seu estatuto, como dever dos partidos associados, a garantia de que “seus parlamentares cumpram com as decisões da Federação Brasil da Esperança” quando houver fechamento de questão, ou seja, estabelece que seu descumprimento configura grave violação às normas do instrumento. Sendo assim, resta evidente que as federações muniram-se legalmente, enquanto, por outro lado, os parlamentares que se sentirem injustiçados ou restringidos certamente buscarão a solução de seu litígio no Poder Judiciário.

Destarte, tanto a autonomia partidária quanto a autonomia parlamentar possuem natureza mitigada, visto que as agremiações precisam ceder certo espaço para alinharem-se e adaptarem-se na atuação conjunta da federação (Agra; Lucena, 2022, p. 183). A despeito disso, em primeiro momento, pode haver a percepção de que a maioria das agremiações partidárias refutam a ideia de ceder qualquer espaço ou privilégios relevantes, mesmo que em nome da própria sobrevivência da legenda. Entretanto, os partidos precisam flexibilizar alguns aspectos de sua autonomia para assegurar a estabilidade organizativa interna.

Consequência inevitável disso será refletida em potenciais conflitos entre governabilidade, fidelidade partidária e autonomia parlamentar, haja vista que a atuação vinculada dos partidos e o alinhamento político-ideológico entre eles esbarram nos referidos conceitos, o que altera a atual configuração do quadro (Maldonado; Pereira, 2022, p. 238). Portanto, diante do panorama delineado, resta concluir que as federações partidárias não somente atingem a representatividade popular e a autonomia partidária e parlamentar, mas também incidem seus efeitos sobre outros pilares da democracia brasileira.

4 Os impactos da federação partidária para a governabilidade no cenário do presidencialismo de coalizão

O presidencialismo de coalizão foi definido por Sérgio Abranches (2018, p. 77) como fenômeno pautado em acordo prévio entre os partidos





participantes e os parlamentares de ambas as Casas Legislativas, no intuito de obter apoio político para a implementação dos projetos do Poder Executivo, cujas condições são negociadas posteriormente ao discutirem e votarem as pautas. Cumpre grifar que representa método legítimo de negociações referentes a programas ou valores, o qual não deve ser confundido equivocadamente com a prática do clientelismo ou da barganha política.

É por meio do *impeachment* que a crise institucional entre os Poderes Legislativo e Executivo costuma ser resolvida no histórico brasileiro pós-Constituição Federal de 1988 (Abranches, 2018, p. 436), de modo que não necessariamente se exige julgamento pautado na juridicidade, já que realizado pelo Senado Federal. Além disso, nota-se também que os conceitos acerca dos crimes de responsabilidade previstos na Lei n. 1.079/1950 são imprecisos, ou seja, caberá ao chefe do Poder Executivo garantir a governabilidade por intermédio da negociação e da manutenção de uma coalizão, visto que, caso contrário, haverá instabilidade no regime de governança, o que pode gerar crise institucional em decorrência da ingovernabilidade provocada.

Como já demonstrado, as federações partidárias representam a aglutinação de legendas em torno de projeto político-ideológico mais alinhado, funcionando como a bancada de um partido. Sendo assim, faz-se extremamente necessário refletir se o instituto seria capaz de alterar nuances no desenho institucional brasileiro, a fim de facilitar a governabilidade pelo Poder Executivo, já que os chefes de governo, teoricamente, precisariam negociar com número menor de atores na conjuntura política.

A Presidência da República possui papel de protagonista nas negociações com ambas as Casas do Poder Legislativo, assemelhando-se à situação de governadores e prefeitos em sua respectiva jurisdição, de modo que depende deles estabelecer e manter a coalizão necessária para aprovar medidas de governo. Entretanto, esse panorama demonstra ser, de certa forma, cruel e corrosivo, visto que, por um lado, é exercida ação desagregadora sobre





as agremiações; por outro, há prejuízos à autonomia do Congresso Nacional (Moraes, 2022, p. 150).

Desse modo, ao aprovar a possibilidade de formação das federações para as eleições gerais de 2022, surgiu a discussão acerca dos imbróglis provenientes da aplicação imediata da atuação conjunta dos partidos nos órgãos legislativos brasileiros, sobretudo nas Câmaras Municipais. Nesse ponto, adota-se o entendimento difundido por Roberto Carlos Martins Pontes (2022, p. 104), o qual propõe que não deve ser exigida a implantação imediata das federações nas Casas Legislativas federais e estaduais anteriormente ao início da legislatura que se inicia após as eleições de 2022; enquanto para as Câmaras Municipais compreende que se aplicam os efeitos das federações somente na legislatura seguinte ao pleito de 2024. Portanto, essa configuração seria capaz de sanar eventuais problemas jurídicos e políticos que possam surgir a partir da nova organização decorrente do processo de formação de uma federação de partidos.

Um debate relevantíssimo a ser tratado neste tópico diz respeito à potencialidade ou não que as federações partidárias possuem de melhorar os aspectos que envolvem a governabilidade. Isso porque parcela da doutrina, como diz Marcelo Ramos Peregrino Ferreira e Orides Mezzaroba (2022, p. 131), conclui que o Parlamento já possui mecanismos de agregação partidária e que o instituto que objetiva aglutinar os partidos para atuação conjunta representa duplo engodo, uma vez que, segundo eles, a diminuição do número de partidos não parece ser o elemento central para alterar a realidade da governabilidade, conforme o posicionamento na íntegra:

O Parlamento já possui mecanismos de agregação partidária: as federações interpartidárias regimentais que compõem os blocos parlamentares em número de 3 (três) no início desta legislatura, a Maioria, a Minoria, o Colégio de Líderes, e são a prova cabal de que a diminuição do número de atores não terá uma grande consequência senão a de ilusoriamente salvar os pequenos partidos, para serem engolidos pelos partidos maiores na dinâmica posterior do funcionamento da federação.





Nessa direção, a federação de partidos não é apenas um duplo engodo. É irrelevante no horizonte sério das possibilidades de melhoria do processo legislativo, porque o número de partidos não parece ter tanta relevância para a governabilidade e estabilidade quanto os ajustes do funcionamento parlamentar, da existência de cláusula de desempenho, disciplina e fidelidade partidária, dentre outras tantas variáveis. (Ferreira; Mezzaroba, 2022, p. 131)

Em contrapartida, o presente estudo distancia-se do entendimento exposto, na medida em que se filia à corrente que defende que as federações partidárias, se respeitadas na prática as disposições legais pelos partidos políticos, pode “[...] representar um avanço do ponto de vista político-institucional para se alcançar a governabilidade do presidencialismo de coalizão” (Guimarães, 2022, p. 229), mesmo que não gere efetiva redução na quantidade de agremiações. Isso em razão de que as federações serão responsáveis não somente por eventual diminuição de legendas no cenário político decorrente de sua atuação conjunta, mas serão capazes de alterar a dinâmica da negociação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Com o advento das federações partidárias, devido à sua natureza permanente de prática em conjunto, as legendas são obrigadas a portarem-se no Parlamento como se a bancada de um único partido fossem, organizadas internamente pelo estatuto e formadas a partir de afinidades ideológicas. Por isso, ao analisar as três primeiras federações anunciadas desde as eleições de 2022, observa-se concretamente que os partidos integrantes de cada uma delas possuem alinhamento ideológico, de modo que sua aglutinação acena à lógica do afunilamento do sistema partidário brasileiro.

A atuação dos partidos alinhados na federação como única bancada partidária agrega inovação legislativa relevante com o potencial de transformar os arranjos interinstitucionais responsáveis por assegurar melhor ou pior manejo da governabilidade, sobretudo nos aspectos que envolvem o alcance da negociação a ser construída a partir da formação de maiorias para





integrar a base governista (Maldonado; Pereira, 2022, p. 251). Nesse cenário, torna-se, indubitavelmente, mais viável para o Poder Executivo realizar acordos diretamente com a federação do que individualmente com partidos e parlamentares, com o fito de implementar seus projetos e políticas públicas.

Assim, é lógico que negociar com um número menor de atores é mais fácil do que com uma quantidade excessiva deles, porém, é irrazoável culpabilizar exclusivamente o grande quantitativo de legendas como fato gerador de todas as problemáticas institucionais experienciadas, pois há uma crise ideológica profunda instalada, pautada na ausência de identificação dos eleitores com os interesses defendidos por muitas agremiações (Lopes; Greco, 2022, p. 266). Essa falta de aderência dos partidos às ideologias é causa indireta da crise de representatividade vivenciada, que se mostrou fortalecida com o descontrole da pulverização de novas legendas.

Por esse lado, entende-se que “[...] a federação poderá diminuir o desgaste gerado pelo pluripartidarismo e a fragmentariedade que lhe é inerente” (Lopes; Greco, 2022, p. 269), de forma que não possui o único objetivo de reduzir a quantidade de partidos políticos, mas também almeja efetivar o diálogo entre o gestor e o Poder Legislativo. Desse modo, não há como afirmar categoricamente que as federações partidárias serão incapazes de alterar a realidade da governabilidade no Brasil.

Importante ainda estabelecer neste ponto mais um distanciamento entre as características das federações e das coligações proporcionais, haja vista que, na primeira, há o marco da perenidade, enquanto a segunda é provisória. Ademais, o instituto da federação de partidos também pretende alcançar a estabilidade organizativa de seus líderes/representantes, responsáveis tanto por definir sua atuação no Parlamento quanto por estabelecer os canais de diálogo com o Poder Executivo, no intuito de melhorar a governabilidade.

Desse modo, a inserção da federação no contexto político brasileiro parece tornar a estrutura de gestão mais viável pelo Poder Executivo e até mesmo menos custosa e desgastante do ponto de vista institucional, em face da necessidade de formação de coalizões no Parlamento. Embora haja realmente





alguns blocos preexistentes no Parlamento, como a base e a oposição, não é possível pressupor a inexistência da diversidade de outros posicionamentos individuais ou partidários a que os demais atores do Poder Legislativo se vinculam, de modo que as federações representam instrumento que facilita a negociação agrupada de diferentes agremiações de uma única vez.

Portanto, o instituto da federação de partidos se demonstra capaz de alterar nuances do desenho institucional brasileiro que acena à viabilização da governabilidade pelo Poder Executivo, não unicamente com redução no número de negociadores na coalizão, mas com a qualificação dos diálogos entre gestor e Parlamento, efetivada por meio de amplo poder de alcance do governo na articulação política com diferentes atores, a partir das federações já integrantes das coalizões, capilarizando a dinâmica de acordos do Poder Executivo.

Considerações finais

O distanciamento entre as características centrais das federações partidárias e das coligações proporcionais torna evidente a plena diferenciação entre os institutos, de modo que se apresentam incoerentes as teses que repercutem qualquer inconstitucionalidade decorrente de suposta burla à Emenda Constitucional n. 97/2017, que excluiu as coligações proporcionais do ordenamento jurídico. Dessa maneira, o instituto concebido pela Lei n. 14.208/2021 e regulamentado pela Resolução-TSE n. 23.670/2021 representa nova alternativa para a sobrevivência partidária de legendas em face das rígidas regras da cláusula de desempenho, no intuito de coibir a fragmentariedade de partidos perceptível no atual contexto político.

Nesse sentido, é necessário que haja vigilância sobre os atores do cenário político quanto à sua atuação nas federações, para que não as utilizem com a finalidade de burlar o impedimento constitucional de celebração de coligações proporcionais e/ou o mero cumprimento da cláusula de barreira,





uma vez que se trata de lei ordinária, ou seja, sua alteração depende apenas de votação por maioria simples dos parlamentares.

Ao refletir acerca de eventual restrição à representatividade popular, em vista do objetivo das federações em minimizar o excesso de partidos existentes na conjuntura política, restou claro que, apesar do destino das legendas menores acenar à possibilidade de incorporações ou de fusões, isso não afetará negativamente a representação social. Pelo contrário, é possível concluir que esse valor constitucional será agraciado com “[...] melhorias e avanços no campo do debate, do diálogo e da construção de consensos” (Costa, 2022, p. 202). Desse modo, observa-se que as federações são potencialmente instrumento de aperfeiçoamento democrático não somente pela via da melhora na efetividade da representação popular, mas também na qualificação do debate político nos assuntos de interesse público.

Ademais, com a mitigação da autonomia partidária das legendas de menor porte e o desequilíbrio de forças internas nas federações assimétricas, vislumbra-se provável hipótese de incorporação às legendas maiores no decorrer do processo, sobretudo pela existência de afinidades ideológicas entre elas, o que representa avanço ao conceder autenticidade à representatividade popular (Agra; Lucena, 2022, p. 186). Portanto, um dos objetivos do legislador consiste na redução da quantidade de partidos, no intuito de coibir a mera existência de agremiações “clientelistas” ou sem aderência ideológica que não estejam alinhadas aos preceitos democráticos nem correspondam à vontade de seus eleitores.

No que tange à autonomia parlamentar, já há flexibilização em seu exercício com a formação das bancadas mesmo sem o advento das federações. Entretanto, é possível vislumbrar que a incompleta moldura normativa, na qual se inseriu o presente instituto, provocará forte intervenção do Poder Judiciário nas relações parlamentar-partido, uma vez que existe linha tênue entre o poder decisório da federação e a ameaça às prerrogativas constitucionais dos mandatários eleitos (Maldonado; Pereira, 2022, p. 252). Por essa via,





há grande possibilidade também de ocorrer excessivas mudanças de partido por parte dos parlamentares, sob a justificativa de possíveis discordâncias de atuação e/ou ideológicas.

A provável diminuição de partidos no cenário político acometerá, em especial, as agremiações menores e com menos aderência ideológica e representará avanço nas tratativas entre gestor e parlamentar, de modo a melhorar a governabilidade (Agra; Lucena, 2022, p. 186). Assim, a federação de partidos é capaz de alterar indiretamente a dinâmica de negociação do Poder Executivo com o Poder Legislativo perante a atenuação de problemas decorrentes da fragmentariedade pluripartidarista brasileira.

É evidente que somente a prática confirmará a devida aplicação da legislação e a ocorrência dos efeitos esperados com a implementação das federações partidárias. No entanto, de antemão, é possível notar vantagens prévias de sua inserção no ordenamento jurídico, quais sejam: i) obrigatoriedade de manutenção da aglutinação pelo período mínimo de quatro anos, que propiciará a definição de posicionamento mais coeso e coerente dos partidos em torno de uma ideologia; e ii) esvaziamento das “legendas de aluguel”, que representam verdadeiro retrocesso democrático, pois atuam com fins unicamente clientelistas ao visar apenas seus interesses individuais (Lopes; Greco, 2022, p. 268).

Portanto, as federações partidárias são alternativa viável e adequada para auxiliar complementarmente o sistema brasileiro a remediar problemas históricos que assolam a vivência democrática, sobretudo por seu potencial indutivo de melhoria na qualidade da representatividade popular e no avanço do relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo, com o objetivo de promover diálogo mais benéfico para a população ao facilitar a governabilidade.





Referências

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo, SP: Ed. Schwarcz, 2018.

AGRA, Walber de Moura; LUCENA, Alisson. A federação partidária como forma de transição para um novo arranjo na estrutura dos partidos políticos. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). *Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021*. Brasília, DF: ABRADep, 2022. p. 169-189. v. 2. Disponível em: <https://abrade.org/wp-content/uploads/2023/03/Federacao-de-Partidos-Vol-02-Digital.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

ARAUJO, Andrea Cristina Marques de; GOUVEIA, Luis Borges. Pressupostos sobre a pesquisa científica e teste piloto. *Administradores.com* [meio digital], [s. l.], 17 abr. 2019. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/pressupostos-sobre-a-pesquisa-cientifica-e-teste-piloto>. Data de acesso: 11 ago. 2023

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. *Lei n. 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, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 11 ago. 2023.

BRASIL. *Lei n. 14.208, de 28 de setembro de 2021*. Altera a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. Brasília, DF, Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114208.htm. Acesso em: 7 ago. 2023.





BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7021*. Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Referendo da decisão liminar em: 9 fev. 2022 (sem publicação). Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351237432&ext=.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução n. 23.670, de 14 de dezembro de 2021*. Dispõe sobre as federações de partidos políticos. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-670-de-14-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 2 ago. 2023.

CERVI, Emerson; Urizzi *et al.* *Federação partidária: uma reforma eleitoral e política*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 129 p.

COSTA, Anna Graziella Santana Neiva. As federações e a modernização do mundo político partidário: a joint venture do direito eleitoral e os seus possíveis reflexos na judicialização da política. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). *Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021*. Brasília, DF: ABRADep, 2022. p. 190-211. v. 2. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2023/03/Federacao-de-Partidos-Vol-02-Digital.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2023.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Editora da UnB, 1980.

FALCÃO, Daniel; PEROLI, Kelvin. Balé à brasileira: das coligações à federação em eleições proporcionais. *Consultor Jurídico*. São Paulo, 31. jan. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-31/falcao-peroli-coligacoes-federacao-eleicoes-proporcionais>. Acesso em: 25 jul. 2023.

GOMES, José Jairo. Deveres e responsabilidades eleitorais. *Genjurídico*. São Paulo, 22 dez. 2015. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/postagens/artigos/deveres-e-responsabilidade-eleitorais/>. Acesso em: 29 ago. 2023.





GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GRESTA, Roberta Maia; CARVALHO, Volgane Oliveira. Federação de partidos políticos no Brasil: impactos sobre o sistema partidário, contexto latinoamericano e desafios para as eleições 2022. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 143-167, jan./abr. 2022.

GUIMARÃES, Luiz Gustavo Faria. Federações partidárias no presidencialismo de coalizão brasileiro. *In*: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). *Federação de partidos*: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021. Brasília, DF: ABRADep, 2022. p. 212-231. v. 2. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2023/03/Federacao-de-Partidos-Vol-02-Digital.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2023.

LOPES, Lúgia Vieira de Sá; GRECO, Patrícia Gasparro Sevilha. Federação partidária como elemento facilitador do presidencialismo de coalizão e seus possíveis desdobramentos. *In*: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). *Federação de partidos*: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021. Brasília, DF: ABRADep, 2022. p. 254-275. v. 2. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2023/03/Federacao-de-Partidos-Vol-02-Digital.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

MALDONADO, Helio; PEREIRA, Caleb Salomão. Federação de partidos e a institucionalização do presidencialismo de coalizão: o embate entre governabilidade e autonomia parlamentar. *In*: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). *Federação de partidos*: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021. Brasília, DF: ABRADep, 2022. p. 234-253. v. 2. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2023/03/Federacao-de-Partidos-Vol-02-Digital.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

MORAES, Filomeno. Sistemas eleitoral, de governo e partidário: uma visão integrada da dinâmica, dificuldades e potencialidades. *In*: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). *Federação de partidos*: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021. Brasília, DF: ABRADep, 2022. p. 138-167. v. 2. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2023/03/Federacao-de-Partidos-Vol-02-Digital.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.





PARTIDOS políticos registrados no TSE. *Tribunal Superior Eleitoral*. Partidos. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>. Acesso em: 21 fev. 2024.

PEREGRINO, Marcelo; MEZZAROBBA, Orides. As federações partidárias e as federações interparlamentares: reféns do subdesenvolvimento partidário. *In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021*. Brasília, DF: ABRADep, 2022. p. 114-137. v. 2. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2023/03/Federacao-de-Partidos-Vol-02-Digital.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

PONTES, Roberto Carlos Martins. O funcionamento parlamentar das federações partidárias no âmbito das casas legislativas: uma proposta de interpretação da Lei n. 14.208/2021. *In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (org.). Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021*. Brasília, DF: ABRADep, 2022. p. 90-113. v. 2. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2023/03/Federacao-de-Partidos-Vol-02-Digital.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2023.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: volume 1: o debate contemporâneo*. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

Como citar este artigo:

GOMES, Nelson Rodrigues; LACERDA, Caroline Maria. Federações partidárias: os impactos na representatividade popular, na autonomia parlamentar e dos partidos e na governabilidade *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17. n. 2, p. 172-200, jul./dez. 2023.



**O conceito de desinformação
no controle judicial do
Tribunal Regional Eleitoral de
Santa Catarina (TRE-SC):
análise dos julgados das
eleições de 2022**





O conceito de desinformação no controle judicial do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE-SC): análise dos julgados das eleições de 2022

The concept of disinformation in the judicial control of TRE-SC: analysis of the judgments of the 2022 elections

Marco Aurélio Rodrigues da Cunha e Cruz*

Adriana Martins Ferreira Festugatto**

Gregory Rodrigues de Lima Tessaro***

Recebido em: 4/8/2023

Aprovado em: 11/3/2024

Resumo

A questão de pesquisa deste texto é: qual conceito (ou critério argumentativo) foi utilizado para o controle judicial da desinformação pelo Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE-SC) nas Eleições 2022? O objetivo é descrevê-lo com base em seus julgamentos. A metodologia partiu de pesquisa de natureza qualitativa, utilizando recursos bibliográficos e documentais para analisar as decisões judiciais resultantes da consulta pública feita com os critérios das palavras-chave: “fake news e/ou notícias sabidamente inverídicas e/ou desinformação”. Nas 12 Ações de Investigação Judicial Eleitoral, não foram identificadas demandas aderentes; 15 Reclamações e duas Ações de Direito de Resposta foram decididas no mérito. A principal conclusão é

* Doutor em Direito Constitucional pela Universidad de Sevilla. Professor permanente do doutorado em Direitos Fundamentais da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc). Pesquisador colaborador do Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade da Faculdade de Direito da Universidade NOVA de Lisboa. Pós-doutorando pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV/ES). Contato: mar.cunhaecruz@gmail.com.

** Doutoranda em Direito pela Unoesc, com bolsa de pesquisa da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Fapesc). Servidora do TRE-SC. Vice-diretora da Escola Judiciária Eleitoral de Santa Catarina (EJE/SC). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep). Contato: adrianafestugatto@gmail.com.

*** Bacharel em Direito pela Unoesc (Campus Joaçaba/SC). Membro do grupo de pesquisa Proteção das Liberdades na Sociedade do Controle. Contato: gregoryrtessaro@gmail.com.





que o conceito de controle judicial de desinformação nas eleições de 2022 no Judiciário eleitoral de Santa Catarina utilizou o significado jurídico de “conteúdo/fato sabidamente inverídico” restringindo sua análise quanto à flagrante inveracidade dos conteúdos impugnados. Os juízes embasaram-se, principalmente, na legislação regulamentar da Justiça Eleitoral, com prevalência da liberdade de expressão.

Palavras-chave: desinformação; *fakenews*; fato sabidamente inverídico; Eleições 2022; TRE-SC.

Abstract

The research question of this text is: what concept (or argumentative criterion) was used for the judicial control of disinformation by the TRE-SC in the 2022 Elections? The goal is to describe it, based on your judgments. The methodology started from a qualitative research, using bibliographic and documentary resources to analyze the judicial decisions resulting from the public consultation carried out using the keyword criteria: “fake news and/or news known to be untrue and/or disinformation”. In the twelve Judicial Electoral Investigation Actions, no adherent demands were identified. Fifteen Complaints and two Right of Reply Actions were decided on the merits. The main conclusion is that the concept of judicial control of disinformation in the 2022 Elections in the Electoral Judiciary of Santa Catarina used the legal meaning of “content/fact known to be untrue”, restricting its analysis regarding the flagrant untruthfulness of the contested contents, with the judges based, mainly, in the regulatory legislation of the Electoral Court, with prevalence of freedom of expression.

Key-words: disinformation; fake news; known to be untrue; Elections 2022; TRE-SC.





Introdução

No âmbito do Sistema da Justiça Eleitoral (SJE), a Portaria-TSE n. 663/2019 havia instituído o Programa de Enfrentamento à Desinformação com Foco nas Eleições 2020. Por seu turno, a Portaria-TSE n. 510/2021 assinalou uma constância, não adstringindo limitação temporal, e indicou quatro finalidades: “enfrentar a desinformação relacionada (i) à Justiça Eleitoral e aos seus integrantes, (ii) ao sistema eletrônico de votação, (iii) ao processo eleitoral em suas diferentes fases e (iv) aos atores nele envolvidos” (art. 1º). Por sua atribuição regulamentar, alguns Tribunais Regionais Eleitorais também realizaram gestões e atuações com estratégias de enfrentamento à desinformação.

Por razões de inserção regional dos coautores, este texto se dedicou a examinar a atuação do TRE-SC. No âmbito administrativo, em alinhamento às diretrizes estabelecidas pela Portaria n. 510/2021 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), foi instituído o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação do TRE-SC pelas Portarias n. 66, 67 e 68/2021, com duas estruturas orgânicas: Comitê Gestor e Grupo de Apoio Técnico. Houve, também, a formulação de um plano Estratégico Eleições 2022, que apontou as ações e medidas no âmbito externo (sociedade) e interno (servidores, magistrados e colaboradores). Criou-se um Índice de Execução do Programa de Enfrentamento à Desinformação nas Eleições, um indicador de desempenho no Plano Estratégico Institucional para alcançar o objetivo estratégico: fortalecimento da segurança, transparência e credibilidade do processo eleitoral.

O Regional catarinense também fez atividades para a implementação da Portaria P-TRESC n. 66/2021: convênios, cursos, palestras, pesquisas com a magistratura e *Parquet*, mapeamentos, atuação colaborativa com a Assessoria de Comunicação do Regional, publicação do Guia sobre Desinformação, veiculação de conteúdos/peças informativas nas redes sociais, plantão de atendimento na véspera e dia das eleições. Inobstante a importância da





dimensão administrativa, o texto a seguir detalha a dimensão judicante, para destacar a importância da análise da jurisprudência no enfrentamento à desinformação. Quer responder a seguinte questão de pesquisa: qual conceito (ou critério argumentativo) foi utilizado para o controle judicial da desinformação pelo TRE-SC nas Eleições 2022?

Da resposta deflui a originalidade, pois perpassa o fenômeno social complexo contemporâneo (desinformação) e demanda a explicação de como o Judiciário eleitoral catarinense decidiu sobre as chamadas *fake news* nas últimas eleições. Como implicação prática, o trabalho pretende fornecer contribuição analítica sobre a resposta deste Regional ao objeto apta a debater as possibilidades de comparação com outros órgãos do SJE. Estas são as razões pelas quais se delimita o âmbito de validade das conclusões ao órgão emissor das decisões (TRE-SC), ao alcance da matéria (desinformação), à extensão territorial (Santa Catarina) e à temporalidade (Eleições 2022).

O objetivo geral deste texto é a descrição de como foi o controle judicial da desinformação no TRE-SC nas Eleições 2022 a partir de seus julgados. A metodologia teve como ponto de partida a delimitação do âmbito de validade espacial, a fim de evidenciar qual conceito (ou critério argumentativo) foi utilizado para o controle judicial da desinformação pelo TRE-SC, tomando como referência as Eleições 2022. Procedeu-se a consulta pública no sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe) – TRE-SC a partir das palavras-chave: “*fake news* e/ou notícias sabidamente inverídicas e/ou desinformação”. Não foram identificadas demandas que atendiam essas palavras-chave nas 12 (doze) Ações de Investigação Judicial Eleitoral, razão pela qual essa espécie não constou no presente estudo. Para fins de análise, optou-se por cingir os resultados em um tópico específico para o exame das Representações e Ações de Direito de Resposta.

O primeiro tópico visa fornecer elementos conceituais e normativos sobre os paradigmas em torno da desinformação no SJE. Foi feita pesquisa de natureza qualitativa, utilizando recursos bibliográficos e documentais, com a análise de escritos jurídicos e relatórios de órgãos das Nações Unidas e





da União Europeia. A pesquisa bibliográfica, de fonte secundária, consistiu na análise de publicações especializadas. Os relatórios foram levantados por meio da técnica de documentação indireta, abrangendo a pesquisa documental para discorrer os conceitos e categorias hábeis a identificar e delimitar o alcance do objeto.

No segundo tópico, foi procedida a análise documental, de fonte primária, das decisões judiciais aludidas. No terceiro tópico, procedeu-se uma perspectiva analítica dos julgados, para esboçar uma referência conceitual do que o controle judicial eleitoral catarinense entendeu por “desinformação”. Ao final, são feitas as conclusões.

1 Os paradigmas sobre a desinformação no SJE

Ainda que a mentira e o engodo sejam artifícios de narrativa utilizados antes mesmo da revolução da internet, foi a partir do motor da *web* que a desinformação obteve novos contornos e teve sua potencialidade lesiva atualizada, ante a velocidade e o alcance de que o discurso passou a gozar. Os efeitos desta (re)leitura levam a situar este objeto na “cultura da internet” (Castells, 2003), que é baseada na (1) flexibilidade; na (2) ausência de um centro de comando e na (3) autonomia máxima de cada nó. E justamente um dos grandes desafios no enfrentamento deste fenômeno é definir o próprio conceito de desinformação dentro deste meio comunicacional do século XXI.

Neste contexto, cabe referenciar o relatório do Hight Level Group (HLEG) para a Comissão Europeia de combate às *fake news* e à desinformação *on-line*, publicado em março de 2018, que descreveu a desinformação como “[...] todas as formas de informações falsas, inexatas ou deturpadas, concebidas, apresentadas ou providas para obter lucro ou causar prejuízo público intencional.” (Luxemburgo, 2018, p. 3-5, tradução nossa). Esse conceito foi desenvolvido a partir de estudos de vanguarda realizados na União Europeia, ante a preocupação pelo que se observou no Brexit e em outros processos democráticos no mundo. Pela definição estabelecida nesse





documento, independentemente do objetivo final a ser alcançado, a intenção de difundir mentiras para a sociedade em geral ou o lucro são pressupostos necessários para configurar a desinformação.

A expressão *fake news* pode ser utilizada para ilustrar uma gama de informações: erros não intencionais, rumores sem origem notícia exata, teorias da conspiração, sátiras, distorções da realidade, falsas afirmações de políticos (Allcott; Gentzkow, 2017), paródias, conteúdo distorcido, conteúdo fabricado, falsas conexões, conteúdo manipulado (Wardle; Derakhshan, 2017), publicidade enganosa, propaganda ideológica (Tandoc Júnior; Lim; Ling, 2018). Conforme aponta Silva (2017), exemplificativamente, as chamadas *fake news* não se confundem com os casos de *leak(ing)*, *spin(ning)*, *clickbait*, e as *bullshit news*¹.

Percebe-se, então, que esse fenômeno comunicacional se situa em um contexto de apelo emocional e de polarização entre os mais diferentes grupos, quando, em verdade, o debate público deve voltar-se para uma discussão baseada em fatos em comum (Kakutani, 2018), mediante recurso a uma retórica dialógica e argumentativa. Rechaça-se, pois, o termo *fake news*, diante da sua inadequação para capturar a complexidade do fenômeno da poluição da informação, sem falar da sua politização. Não é o termo seguramente mais adequado para descrever o fenômeno da desordem informacional, tampouco a desinformação.

Uma taxonomia multicitada foi criada por Wardle e Derakhshan (2018, p. 28), os quais incluem a desinformação dentro de um fenômeno

¹ [1] O *leaking* está relacionado ao vazamento de dados, *a priori* em sigilo, que são liberados, mediante falha ou fraude, para o público. No *spin*, ainda que ele não seja considerado efetivamente uma mentira, os fatos são moldados de modo a se adaptarem ao público que entrará em contato com a informação: transmite-se a informação descrita de determinado modo para agradar (ou desagradar) a um grupo específico. O *clickbait* consiste numa técnica para chamar atenção do usuário na internet na qual retira-se a acuracidade e qualidade da informação veiculada, comuns em miniaturas em redes sociais com vídeos. Por fim, as *bullshitnews* são aquelas notícias irrelevantes que tentam chamar atenção do leitor, descrita de tal modo a induzir o leitor – por suas convicções pessoais – a distorcer a realidade (Silva, 2017).





mais abrangente, que denominaram de *information disorder*. Essa desordem informacional seria (de)composta em: (i) informação falsa (*misinformation*), que é aquela não foi criada com a intenção de causar danos; (ii) desinformação (*disinformation*), que engloba toda informação falsa deliberadamente criada para causar danos; e (iii) informação maliciosa (*mal-information*), a qual refere-se à informação baseada na realidade, mas usada para causar danos.

A United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco) (2021) já entendeu a definição de desinformação tendo como premissa as características de falsidade e impacto potencialmente negativo, mitigando intencionalidade, conscientização ou comportamentos dos produtores ou distribuidores de desinformação. Nesta linha, o informe A/HRC/47/25 de 2021, da relatora especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão da Organização das Nações Unidas (ONU), indica que as respostas dadas pelos Estados e pelas empresas a esse fenômeno contemporâneo mostram-se excessivas, problemáticas, insuficientes e/ou prejudiciais para os direitos humanos. Irene Khan (2021, p. 3) alerta, ainda, que justamente essa indefinição – pela insuficiência de dados e investigações – abre espaço para abusos:

9. Não existe uma definição universalmente aceita de desinformação. Embora a falta de acordo dificulte a adoção de uma resposta internacional, a falta de consenso ressalta a natureza complexa, inerentemente política e controversa do conceito.

10. Parte do problema reside na impossibilidade de traçar uma linha clara entre realidade e falsidade e entre a intenção de causar dano ou a ausência dela. Informações falaciosas podem ser instrumentalizadas por atores com objetivos diametralmente opostos. Informações verdadeiras podem ser classificadas como “notícias falsas” e deslegitimizadas. Opiniões, crenças, conhecimento incerto e outras formas de expressão, como paródia e sátira, não podem ser facilmente categorizadas como verdade ou falsidade. Além disso, *conteúdos falsos que são divulgados online com a intenção de causar danos (desinformação) podem ser captados e disseminados por terceiros inocentes que não*





têm essa intenção (desinformação), e esse vetor inocente então multiplica a disseminação e adiciona credibilidade ao conteúdo malicioso. Intencionalmente ou não, o dano ocorre. Algumas formas de desinformação podem constituir incitação ao ódio, discriminação e violência, que são proibidas pelo direito internacional (grifo nosso).²

Na tentativa de descrever com maior detalhamento quando um conteúdo deve ser considerado desinformativo, Alvim, Zilio e Carvalho (2023, p. 4) delimitaram que:

[...] a desinformação designa toda ação comunicativa destinada a substituir, deturpar, impossibilitar ou dificultar o acesso à realidade em torno de um determinado evento, entidade, ator ou questão socialmente relevante, com o efeito mediato de estimular, em um público amplo, alguma sorte de reação repulsiva, como medo, ódio, agressividade, desconfiança ou indignação. [...]

Cabe enfatizar que a exigência da intencionalidade e/ou dos resultados pode ser considerada conceito de uma interpretação restritiva. Bolzan de Moraes e Festugatto (2021, p. 88/90) alertam que há uma tendência – com foco numa possível regulação legislativa³ – em se exigir a presença manifesta

² Texto original, em espanhol: 9. No existe una definición universalmente aceptada de desinformación. Mientras que la falta de acuerdo dificulta la adopción de una respuesta internacional, la falta de consenso subraya la naturaleza compleja, intrínsecamente política y controvertida del concepto. 10. Una parte del problema radica en la imposibilidad de trazar una línea clara entre realidad y falsedad y entre la intención de causar un perjuicio o la ausencia de ella. La información falaz puede ser instrumentalizada por actores con objetivos diametralmente opuestos. La información veraz puede ser catalogada de “noticia falsa” y deslegitimada. Las opiniones, las creencias, los conocimientos inciertos y otras formas de expresión como la parodia y la sátira no pueden catalogarse fácilmente como verdad o falsedad. Además, los contenidos falaces que se difunden en línea con la intención de causar un perjuicio (desinformación) pueden ser captados y divulgados por terceros inocentes que no tengan esa intención (información errónea), y ese vector inocente multiplica entonces la difusión y añade credibilidad al activista malicioso. Intencionadamente o no, el perjuicio se produce. Algunas formas de desinformación pueden constituir incitaciones al odio, la discriminación y la violencia, que están prohibidas por el derecho internacional.

³ Como referência, cita-se a recente Portaria Normativa PGU/AGU n. 16, de 4 de maio de 2023, que, ao dispor sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia (PNDD), além da (1) indicação do dano ou de sua potencialidade, e da (2) intencionalidade, exige a demonstração do (3) objetivo de causar





e efetiva da má-fé para configuração, numa tentativa de “coisificar” o fenômeno comunicacional da era contemporânea. Todavia, os autores, ao considerá-la um exemplo de “expressão guarda-chuva” (2021, p. 89), chamam a atenção para a corrente de interpretação extensiva, segundo a qual as ações não intencionais também fazem parte da engrenagem maior que se formou em torno da comunicação digital. Ao considerar que “a liberdade à informação, o direito ao sufrágio e a soberania popular guardam uma estreita e entremeada relação, que se apresenta duramente comprometida dentro das hipóteses de afetação das *fake news*” (Bolzan de Moraes; Festugatto, 2021, p. 114), evidencia-se que o fenômeno precisa ser estudado como um todo, dada a sua repercussão na construção das subjetividades e os reflexos no regime democrático, ainda que para termos de responsabilização, a gravidade da ação possa ter a intencionalidade como um dos seus pressupostos.

Neste contexto, essa pauta tornou-se também uma preocupação do SJE. Importa destacar o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (PPED), instituído pelo TSE por meio da Portaria-TSE n. 510/2021, que estabeleceu um conceito próprio do que chamou de “potencial desinformação”:

[...] qualquer informação ou conteúdo – independentemente do formato, meio de apresentação ou canal de veiculação, seja em texto, áudio, vídeo, notícia ou publicação em rede social – identificado como falso, equivocado, enganoso, impreciso, manipulado, fabricado, fraudulento, ilícito ou odioso. Desse modo, a caracterização de um conteúdo como desinformativo independe da intencionalidade do agente (abarcando tanto noção de *disinformation* como a de *misinformation*). Também se consideram abarcadas pelo conceito de desinformação as informações fora de contexto, manipuladas, editadas maliciosamente, com falseamento de fonte ou apresentadas de forma sensacionalista, ou, ainda, instrumentalizadas para fins

prejuízo ou obter vantagem indevida para configurar a prática da desinformação ensejadora da atuação do órgão. A íntegra da normativa pode ser consultada no [link:https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-pgu/agu-n-16-de-4-de-maio-de-2023-481241444](https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-pgu/agu-n-16-de-4-de-maio-de-2023-481241444).





ilegítimos (compreendendo a noção de *malinformation*, ilustrada pelo caso de divulgação maliciosa de incidentes cibernéticos contra sistemas online de organismos eleitorais). [...] (TSE, 2022, p. 23)

Frise-se que o objeto do PPED tem foco na desinformação contra o processo eleitoral e é inaplicável aos conteúdos desinformativos, dirigidos a pré-candidatos, candidatos, partidos políticos, coligações e federações, exceto quando a informação veiculada tenha aptidão para afetar, de forma negativa, a integridade, a credibilidade e a legitimidade do processo eleitoral.

Em âmbito nacional, antes de avançar para outras digressões, convém citar três dispositivos normativos legais que podem ser interpretados para construção dos significados jurídicos sobre desinformação, perante o SJE: art. 58 da Lei n. 9.504/1997 e art. 242 e 323 do Código Eleitoral,

Lei n. 9.504/1997:

[...] Art. 58. A partir da escolha de candidatos em convenção, é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por *conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica*, difundidos por qualquer veículo de comunicação social. [...]

Lei n. 4.737/1965 (Código Eleitoral):

[...] Art. 242. A propaganda, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária e só poderá ser feita em língua nacional, *não devendo empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais*. [...] (Artigo com redação dada pela Lei n. 7.476, de 15/5/1986).

[...] Art. 323. Divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, *fatos que sabe inverídicos* em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado: (*Caput* do artigo com redação dada pela Lei n. 14.192, de 4/8/2021)

Pena - detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de 120 a 150 dias-multa.





Parágrafo único. (Revogado pela Lei n. 14.192, de 4/8/2021)

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem produz, oferece ou vende vídeo com *conteúdo inverídico* acerca de partidos ou candidatos. (Parágrafo acrescido pela Lei n. 14.192, de 4/8/2021).

§ 2º Aumenta-se a pena de 1/3 (um terço) até metade se o crime:

I - é cometido por meio da imprensa, rádio ou televisão, ou por meio da internet ou de rede social, ou é transmitido em tempo real;

II - envolve menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia. (Parágrafo acrescido pela Lei n. 14.192, de 4/8/2021) [...] (grifo nosso).

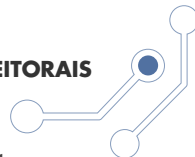
Como reflexo legislativo de todo o quadro observado no debate pós-2018, sublinha-se a alteração na redação do art. 323 do Código Eleitoral, cuja redação anterior não previa a criminalização das condutas dos envolvidos na cadeia produtiva do conteúdo inverídico, e nem constava a internet dentre as causas de aumento de pena: “Divulgar, na propaganda, fatos que sabe inverídicos, em relação a partidos ou candidatos e capazes de exercerem influência perante o eleitorado. Parágrafo único. A pena é agravada se o crime é cometido pela imprensa, rádio ou televisão”.

Para as Eleições 2022, a inovação regulamentar na propaganda eleitoral foi na Resolução-TSE n. 23.610/2019:

[...] Da Desinformação na Propaganda Eleitoral

Art. 9º. A utilização, na propaganda eleitoral, de qualquer modalidade de conteúdo, inclusive veiculado por terceiras(os), pressupõe que a candidata, o candidato, o partido, a federação ou a coligação tenha verificado a presença de elementos que permitam concluir, com razoável segurança, pela fidedignidade da informação, sujeitando-se as pessoas responsáveis ao disposto no art. 58 da Lei n. 9.504/1997, sem prejuízo de eventual responsabilidade penal.





Art. 9º-A. É vedada a divulgação ou compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização de votos, devendo o juízo eleitoral, a requerimento do Ministério Público, determinar a cessação do ilícito, sem prejuízo da apuração de responsabilidade penal, abuso de poder e uso indevido dos meios de comunicação. [...]

Merece destaque que, entre o primeiro e segundo turno do pleito de 2022, foi publicada a Resolução-TSE n. 23.714/2022, que ampliou o poder de polícia da Justiça Eleitoral no enfrentamento à desinformação. O art. 9º-A acima foi revogado expressamente e o novo texto previu outras vedações, procedimentos e aplicação de multa para os casos de desinformação que atingissem a integridade do processo eleitoral.

Importa registrar que a referida resolução foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7261⁴, de iniciativa da Procuradoria Geral da República (PGR), a qual teve a decisão monocrática relativa à medida cautelar referendada no Plenário:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. CONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO -TSE N. 23.714/2022. ENFRENTAMENTO DA DESINFORMAÇÃO CAPAZ DE ATINGIR A INTEGRIDADE DO PROCESSO ELEITORAL. 1. Não se reveste de *fumus boni iuris* a alegação de que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao exercer a sua atribuição de elaboração normativa e o poder de polícia em relação à propaganda eleitoral, usurpa a competência legislativa da União, porquanto a Justiça Especializada vem tratando da temática do combate à desinformação por meio de reiterados precedentes jurisprudenciais e atos normativos, editados ao longo dos últimos anos. 2. A Resolução-TSE n. 23.714/2022 não consiste em exercício de censura prévia. 3. *A disseminação de notícias falsas, no curto*

⁴ A íntegra dos autos pode ser acessada em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354886544&text=.pdf>





prazo do processo eleitoral, pode ter a força de ocupar todo espaço público, restringindo a circulação de ideias e o livre exercício do direito à informação. 4. O fenômeno da desinformação veiculada por meio da internet, caso não fiscalizado pela autoridade eleitoral, tem o condão de restringir a formação livre e consciente da vontade do eleitor. 5. Ausentes elementos que, nesta fase processual, conduzam à decretação de inconstitucionalidade da norma impugnada, há que se adotar atitude de deferência em relação à competência do Tribunal Superior Eleitoral de organização e condução das eleições gerais. 6. Medida cautelar. Indeferida. (Referendo na Medida Cautelar na ADI n. 7261/DF. Relator Min. Edson Fachin. Julgamento em 26/10/2022.) (Grifo nosso.)

Diante da ausência de outras normas congressuais específicas, esse é o contexto normativo que o SJE dispôs no tratamento do tema desinformação, sem perder de vista, por evidente, que os direitos e as garantias fundamentais em torno da liberdade de expressão e o direito à informação (art. 5º, IV e 220, CF/88) encontram reflexo no art. 57-D⁵ da Lei n. 9.504/1997, ao reforçar que, para o eleitor comum, vige a primazia da liberdade de expressão.

2 Análise dos julgados envolvendo desinformação pelo TRE-SC nas Eleições 2022

A Corte do TRE-SC decidiu que ficou a cargo de 3 (três) juízes substitutos (Portaria P n. 163/2021⁶) a competência para análise das Representações por descumprimento da Lei n. 9.504/1997 e das correspondentes instruções do TSE, a partir de 1º de julho de 2022. Apurou-se que, das 165 Representações apresentadas perante a Justiça

⁵ Lei n. 9.504/1997 – art. 57-D: É livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato durante a campanha eleitoral, por meio da rede mundial de computadores – internet, assegurado o direito de resposta, nos termos das alíneas *a*, *b* e *c* do inciso IV do § 3º do art. 58 e do 58-A, e por outros meios de comunicação interpessoal mediante mensagem eletrônica.

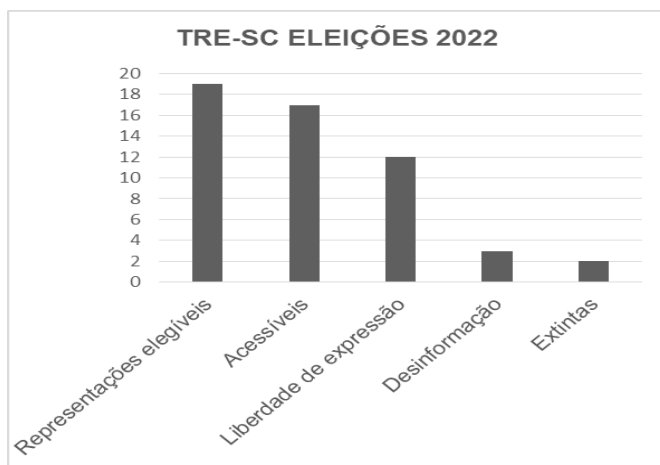
⁶ Para ler a íntegra da normativa, acesse: <https://www.tre-sc.jus.br/legislacao/compilada/portaria-p/2021/portaria-p-n-163-de-14-de-dezembro-de-2021>





Eleitoral catarinense no pleito de 2022, apenas 19 atenderam aos critérios de busca, e duas delas não puderam ser acessadas tendo em vista que tramitam/tramitaram em segredo de justiça (autos n. 0602775-92.2022.6.24.0000 e 0602738-65.2022.6.24.0000).

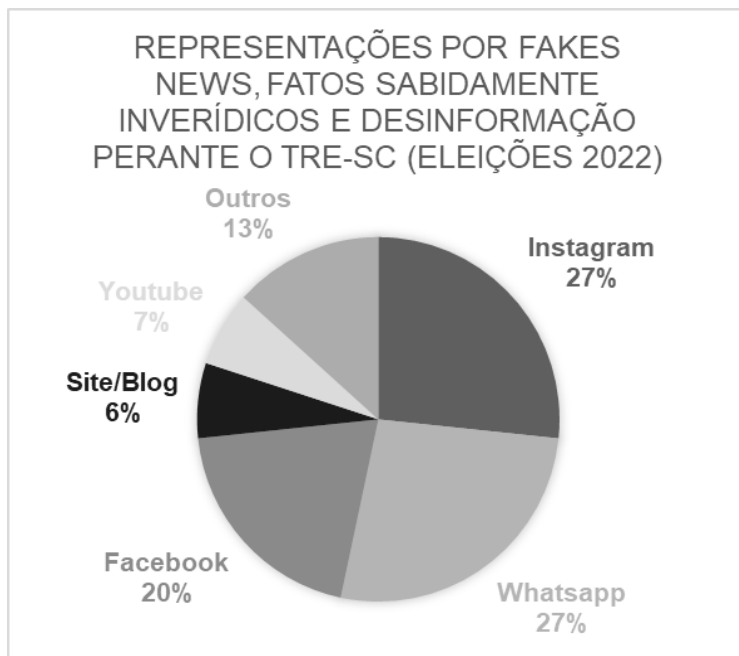
Das 19 (dezenove) elegíveis (objeto), 17 (dezessete) foram examinadas e acessíveis: 7 (sete) acórdãos e 10 (dez) decisões monocráticas. Em 2 (duas) houve extinção sem julgamento de mérito (0601713-17.2022.6.24.0000 e 0602795-83.2022.6.24.0000). Em 3 (três) houve procedência. Em 12 (doze) houve a prevalência da liberdade de expressão.



Fonte: Os autores.

De uma perspectiva formal, sem análise do mérito, cabe registrar alguns resultados preliminares: (i) nenhum dos acórdãos analisados deu provimento aos recursos interpostos, tendo sido mantidas as decisões monocráticas proferidas; (ii) o meio de veiculação dos conteúdos impugnados foi majoritariamente digital 87% (oitenta e sete por cento): 4 (quatro) representações referiam-se a postagens no Instagram; 4 (quatro) eram relativas à mídia compartilhada no *WhatsApp*; 3 (três) no *Facebook*; 1 (um) em *site/blog*; 1 (um) no *YouTube*; 2 (dois) referiam-se a outros meios, como demonstra o quadro:





Fonte: Os autores.

Nas 3 (três) representações de procedênciado pedido, reconheceu-se o conteúdo veiculado como desinformação e a remoção do conteúdo tido como sabidamente inverídico.

Nos autos n. 0601665-58.2022.6.24.0000, considerou-se que a atribuição do termo “canalha” utilizado ao relacionar o candidato a fatos descontextualizados transborda a mera crítica, determinando a remoção do conteúdo da internet e ainda aplicação de multa em virtude de o perfil na rede social pertencer a pessoa jurídica.

No Processo n. 0601736-60.2022.6.24.0000 reconheceu-se de plano que o fato divulgado – que envolvia afirmação de que o candidato estava fora da disputa eleitoral em razão de impugnação ao seu registro de candidatura – não era verdadeiro e induzia o eleitor a erro, já que a situação ainda não havia sido julgada pelo TRE-SC. Foi determinada a remoção do conteúdo e a abstenção de nova prática similar.





Já nos autos n. 0602693-61.2022.6.24.0000, foi reconhecido que é irregular o uso da imagem de candidato pertencente a partido diverso, pois cria artificialmente a ideia de apoio e tem cunho desinformativo, sendo determinada a remoção do conteúdo da internet.

Nas demais 12 (doze)⁷ representações apreciadas, as decisões apontam em prol da proteção à liberdade de comunicação política e os conteúdos reputados por ofensivos ou inverídicos foram considerados como protegidos pelo regular exercício da liberdade de expressão.

Da leitura das decisões e acórdãos, constata-se que a condição de pessoa pública de que gozam os candidatos – que os expõe mais a notícias e manifestações críticas – foi levada em consideração na construção argumentativa de 3 (três) processos (Representações n. 0600034-49.2022.6.24.0010; 0600553-54.2022.6.24.0000 e 0602774-10.2022.6.24.0000).

Esse entendimento encontra espelhamento na decisão do TSE, que já havia se manifestado que “as figuras públicas estão mais sujeitas a especulações, são alvos frequentes de notícias, mas, por isso mesmo, a exposição favorável ou desfavorável deve ser apreciada com maior tempero do que em relação ao homem comum” (TSE. AgR-AC n. 2256-58.2010.6.00.0000, em 25/8/2010, rel. Min. Aldir Passarinho Junior).

Nos Processos n. 0600553-54.2022.6.24.0000 e 0600614-12.2022.6.24.0000, foi argumentado, entre outros pontos, que os fatos impugnados diziam respeito a indiferentes eleitorais apoiando-se no entendimento da Corte Superior Eleitoral de que “os atos publicitários desprovidos de viés eleitoral consistem em indiferentes eleitorais, que se situam fora da alçada desta Justiça Especializada e, justamente por isso, não se submetem às proscrições da legislação eleitoral (AgR-REspEIn. 0603077-80.2018.6.09.0000, rel. Min. Edson Fachin, DJe 3/10/2019).

⁷ Cfr: Autos sob os números 0600034-49.2022.6.24.0010; 0600553-54.2022.6.24.0000; 0600614-12.2022.6.24.0000; 0601623-09.2022.6.24.0000; 0602570-63.2022.6.24.0000; 0602645-05.2022.6.24.0000; 0602646-87.2022.6.24.0000; 0602649-42.2022.6.24.0000; 0602654-64.2022.6.24.0000; 0602671-03.2022.6.24.0000; 0602746-42.2022.6.24.0000; 0602774-10.2022.6.24.0000.





Já nos autos n. 0600614-12.2022.6.24.0000 e 0601623-09.2022.6.24.0000 foi realizada análise do potencial lesivo do conteúdo, levando em consideração o número de curtidas e comentários/compartilhamentos, já que se tratava de conteúdos veiculados em rede social. Em ambos os casos, foi considerado que a repercussão não teria o condão de alterar a lisura do pleito.

Merece destaque que o direito fundamental à liberdade de expressão foi inúmeras vezes referendado nas decisões analisadas – ainda que sem menção aos arts. 5º, IV e 220 da CF/88 e art. 57-D⁸ da Lei n. 9.504/1997. Sobre a desinformação, os dispositivos normativos citados diversas vezes nas decisões foram: os arts. 9; 9-A; 27, §2º; 38, § 1º, todos da Resolução-TSE n. 23.610/2019. Esta constatação evidencia que os julgadores apoiaram seu entendimento na própria normativa do SJE, elaborada em face do poder regulamentar conferido à Justiça Eleitoral.

Com relação às ações de direito de resposta, previstas no art. 58 da Lei n. 9.504/1997 e art. 31 da Resolução-TSE n. 23.608/2019 (Redação dada pela Resolução n. 23.672/2021) houve 22 (vinte e dois) pedidos. 1 (um) processo foi inacessível por sigilo (autos n. 0602780-17.2022.6.24.0000). Em 14 (catorze) não houve resolução do mérito⁹, 7 (sete) foram conhecidos, com decisão que resolveu o mérito, e todos foram julgados improcedentes. Dos 7 (sete) conhecidos e improvidos, 5 (cinco) versaram sobre conteúdos desonrosos (difamatórios/caluniosos)¹⁰ sobre um mesmo fato, que estão dentro do

⁸ Lei n. 9.504/1997 – Art. 57-D: É livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato durante a campanha eleitoral, por meio da rede mundial de computadores – internet, assegurado o direito de resposta, nos termos das alíneas *a*, *b* e *c* do inciso IV do § 3º do art. 58 e do 58-A, e por outros meios de comunicação interpessoal mediante mensagem eletrônica

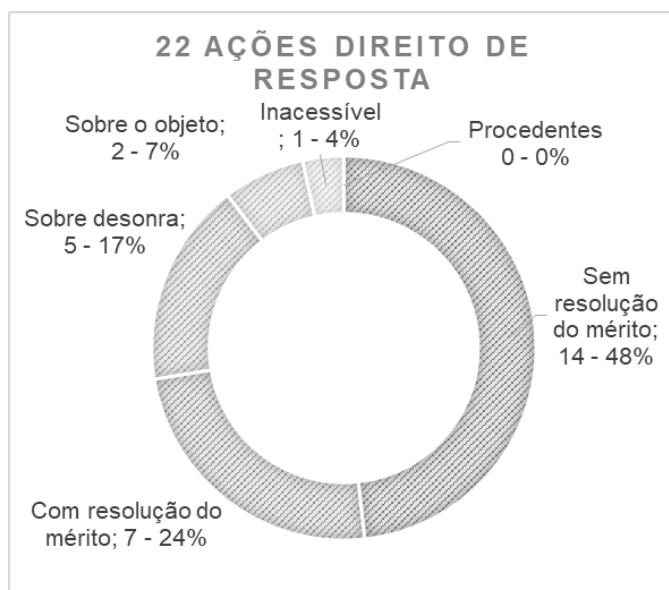
⁹ Cfr: Autos sob os números: 0601691-56.2022.6.24.0000; 0602767-18.2022.6.24.0000; 0602734-28.2022.6.24.0000; 602754-19.2022.6.24.0000; 0602788-91.2022.6.24.0000; 0602739-50.2022.6.24.0000; 0602770-70.2022.6.24.0000; 0600088-20.2022.6.24.0073; 0602743-87.2022.6.24.0000; 0602706-60.2022.6.24.00000602728-21.2022.6.24.0000; 0602742-05.2022.6.24.0000; 0602759-41.2022.6.24.0000; 0602825-21.2022.6.24.0000.

¹⁰ Cfr: Autos sob os números: 0602702-23.2022.6.24.0000; 0602717-89.2022.6.24.0000; 0602721-29.2022.6.24.0000; 0602725-66.2022.6.24.0000; 0602735-13.2022.6.24.0000.





art. 58 da Lei n. 9.504/1997, mas excluídos do objeto: *fake news*, desinformação, notícias sabidamente inverídicas. Apenas 2 (dois) estão na delimitação do âmbito deste escrito: 1 (um acórdão) (0602741-20.2022.6.24.0000) e uma decisão monocrática (0602681-47.2022.6.24.0000).



Fonte: Os autores.

No Processo n. 0602741-20.2022.6.24.0000, a decisão de indeferimento pautou-se na mesma tese já esboçada quando se tratou das representações, que se funda na atuação da Justiça Eleitoral apenas nos casos da configuração de fatos flagrantemente inverídicos, com cognição de plano, negando este direito quando a afirmação contestada tem origem em *site* jornalístico, inclusive com citação de fonte da informação. Agregaram-se, por oportuno, outros julgados do TSE (REspE n. 06032340320226130000, rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, de 26/9/2022; DR n. 0600998-41, rel. Min. Maria Claudia Bucchianeri, de 20/9/2022), reforçando essa mesma linha de negativa de concessão, na via célere do direito de resposta, por análise mais aprofundada/acurada do conteúdo dito ofensivo.





Já nos autos n. 0602681-47.2022.6.24.0000 observa-se que há as mesmas partes e causa de pedir¹¹ constantes na Representação n. 0602693-61.2022.6.24.0000, a qual tem data de protocolo 16/9/2022, ou seja, apenas um dia após o ingresso da petição de direito de resposta em comento. Nesta, houve determinação de remoção do conteúdo da internet. Todavia, o desfecho foi diferente na ação de direito de resposta: ainda que o fato tenha sido reconhecido como sabidamente inverídico, não foi ensejador do direito de resposta, por ser isolado. É o mesmo fato, ensejando consequências diferentes em dois meios processuais distintos.

Diante desse cenário, resulta que não houve concessão de direito de resposta com fundamento em desinformação e/ou *fake news* e/ou fatos sabidamente inverídicos, para as Eleições 2022 pelo TRE-SC, com prevalência da liberdade de expressão/comunicação política. Os julgamentos restringiram-se à análise quanto à inveracidade de plano dos conteúdos impugnados, como motes para denegação do direito de resposta. Como paradigma normativo do conceito de “fatos sabidamente inverídicos”, nos dois casos, foi utilizado o art. 58 da Lei n. 9.504/1997; e nos autos nº. 0602681-47.2022.6.24.0000 os arts. 9 e 9-A, da Resolução-TSE n. 23.610/2019.

3 O conceito de desinformação no controle judicial do TRE-SC

Sobre o que se entende por desinformação, foram localizadas apenas 4 (quatro) decisões em que foi esboçado um conceito, conforme quadro a seguir:

Conceito de desinformação identificado nas decisões do TRE-SC	
Eleições 2022	
Representação n. 0600614-12.2022.6.24.0000, Decisão monocrática do Juiz Auxiliar Otávio José Minatto, de 12/8/2022.	“A desinformação resulta da disseminação de notícia sabidamente falsa ou descontextualizada, associada ao desinteresse de confirmar a sua veracidade”.

¹¹ A associação de um candidato ao cargo majoritário federal com a coligação do requerido, constante na parte final da transcrição e destacada: “[...] para senador com Fulano: é Sicrano 000” (redação adaptada, suprimindo nome, sobrenome e número de candidatos).





Representação n. 0600553-54.2022.6.24.0000, rel. Juiz Auxiliar Otávio José Minatto, Acórdão j. 24/8/2022.	“[...] desinformação resulta da disseminação de notícia sabidamente falsa ou descontextualizada, uma inverdade flagrante que não se admite controvérsia sob sua veracidade.”
Representação n. 0602774-10.2022.6.24.0000, decisão monocrática do Juiz Auxiliar Otávio José Minatto, de 25/10/2022.	“Acerca de referida <i>fake news</i> , a desinformação resulta da disseminação de notícia sabidamente falsa ou descontextualizada, uma inverdade flagrante que não se admite controvérsia sob sua veracidade ou que a descontextualização seja grave a ponto de alterar substancialmente o seu conteúdo.”
Direito de Resposta n. 0602741-20.2022.6.24.0000, relatora Juíza Ana Cristina da Rosa Grasso, Acórdão j. 29/9/2022.	“O fato sabidamente inverídico, agrave descontextualização, os delitos de injúria, calúnia e difamação, que caracterizam a propaganda ilícita, devem ser equivalentes em gravidade às condutas que configuram delitos criminais eleitorais. Não se verificam caso estejam introduzidos no debate político-eleitoral, de forma que apareçam como contraponto entre os concorrentes ao pleito. Ainda, para serem aptas a gerar <i>fake news</i>, devem produzir a possibilidade de destruir a honra alheia, distanciando-se de forma nítida do embate de visões políticas. Assim, não podem as <i>fake news</i> circunscreverem-se a componentes aleatórios e pontuais do debate entre candidatos”.

Fonte: os autores.

Vale menção que a decisão proferida na representação n. 0602671-03.2022.6.24.0000, ainda que sem outro elemento inovador, apoiou-se no conceito constante na norma eleitoral: “Observa-se que o art. 9º da Res.-TSE n. 23.610/2019 conceitua a desinformação na propaganda eleitoral” (datada 23/9/2022).

Todavia, ainda que a desinformação e/ou *fake news* constasse na causa de pedir de grande parte dos processos analisados – tangenciada em





alguns casos, pelo conceito de propaganda eleitoral negativa – o tema não foi direta e nem profundamente enfrentado pelos julgadores. Em conversão, as análises concentraram-se em constatar se era caso (ou não) de divulgação de “fatos sabidamente inverídicos”, e qual foi o critério que prevaleceu para decidir sobre a necessidade ou não da intervenção do TRE-SC na remoção dos conteúdos/concessão do direito de resposta afetos à disputa eleitoral de 2022. Por essa tese – entendimento majoritário do TSE para o tema, já nas Eleições 2018 – alinhada à intervenção mínima do Judiciário, a atuação da Justiça Especializada dar-se-á nos casos de divulgação de fatos “sabidamente inverídicos”, considerados aqueles que assim são verificados de plano. Ou seja, a contenção do debate político presta-se nos casos em que a inverdade é flagrante a ponto de não apresentar controvérsias. A mera alegação de que se trata de afirmações descontextualizadas não é capaz de restringir, por si só, a liberdade de expressão constitucionalmente assegurada.

É oportuno evidenciar que a definição do conceito jurídico de “conteúdo sabidamente inverídico”, como aquele que deve “[...] conter inverdade flagrante que não apresente controvérsias”(Recurso Eleitoral n. 2963-26.2010.6.00.0000, rel. Min. Henrique Neves da Silva, j. 28/10/2010), é aplicado desde tempos anteriores ao fenômeno da desinformação atual das redes sociais. Essa citação como referência para decidir demonstra que a mudança do meio analógico para o digital e o cenário do debate político pós-Eleições 2018 não alteraram aquilo que essa Justiça Especializada regional já vinha aplicando em sua prestação jurisdicional, em reconhecimento de que o debate público é o maior responsável por apontar os acertos e desacertos, entre verdades e meias-verdades, da comunicação política.

Conclusão

Ao responder à questão de pesquisa de qual foi o conceito (ou critério argumentativo) utilizado para o controle judicial da desinformação pelo





TRE-SC nas Eleições 2022, alguns resultados foram alcançados com a consulta pública no sistema PJe – TRE-SC, a partir das palavras-chave: “*fake news* e/ou notícias sabidamente inverídicas e/ou desinformação”:

Os paradigmas normativos para julgar os conteúdos sobre a desinformação no Sistema de Justiça Eleitoral foram: i) art. 58 da Lei n. 9.504/1997; (ii) art. 242 da Lei n. 4.737/1965 (Código Eleitoral com redação dada pela Lei n. 7.476, de 15/5/1986); (iii) art. 323 da Lei n. 4.737/1965 (Código Eleitoral com redação dada pela Lei n. 14.192, de 4/8/2021); (iv) Resolução-TSE n. 23.608/2019: (Redação dada pela Resolução-TSE n. 23.672/2021); (v) Resolução-TSE n. 23.610/2019.

Não foram identificadas demandas que atendiam essas palavras-chave nas 12 (doze) Ações de Investigação Judicial Eleitoral, razão pela qual essa espécie não constou no presente estudo.

Das 165 Representações judicializadas, apenas 19 (dezenove) atenderam aos critérios de busca. Duas dessas não puderam ser acessadas, por tramitarem em segredo de justiça. O meio de veiculação dos conteúdos impugnados foi majoritariamente digital 87% (oitenta e sete por cento). Das 19 (dezenove) elegíveis, 17 (dezessete) foram examinadas e acessíveis: 7 (sete) acórdãos e 10 (dez) decisões monocráticas. Em 2 (duas) houve extinção sem julgamento de mérito (0601713-17.2022.6.24.0000 e 0602795-83.2022.6.24.0000). Em 12 (doze), prevaleceu a liberdade de expressão. Em apenas 3 (três) representações houve a procedência do pedido para reconhecer o conteúdo veiculado como desinformação e a remoção do conteúdo tido como sabidamente inverídico.

Dos 22 (vinte e dois) pedidos em ações de direito de resposta, 1 (um) processo foi inacessível por sigilo (autos 0602780-17.2022.6.24.0000). Em 14 (catorze) não houve resolução do mérito. Sete foram conhecidos, com decisão que resolveu o mérito. Todos foram julgados improcedentes. Dos 7 (sete) conhecidos e improvidos, 5 (cinco) versaram sobre conteúdos desonrosos (difamatórios/caluniosos) sobre um mesmo fato, que estão dentro do art. 58 da Lei n. 9.504/1997, mas excluídos do objeto: *fake news*,





desinformação, notícias sabidamente inverídicas. Apenas 2 (dois) estão na delimitação do objeto: 1 (um acórdão) (0602741-20.2022.6.24.0000) e uma decisão monocrática (0602681-47.2022.6.24.0000).

No total, pelo Judiciário Eleitoral catarinense, houve enfrentamento de mérito de apenas 17 (dezessete) ações em direito de resposta e Representações que tangenciam o objeto: 12 (doze) representações foram julgadas improcedentes, com prevalência da liberdade de expressão. Em 3 (três) Representações, julgou-se que houve divulgação de fato sabidamente inverídico. Em 2 (duas) ações de direito de resposta, indeferiram o pedido, prevalecendo a liberdade de expressão.

Como conclusões, podemos elencar:

Nas Representações examinadas, o direito fundamental à liberdade de expressão foi referendado nas decisões, ainda que sem citação aos arts. 5º, IV, e 220 da CF/88 e art. 57-D da Lei n. 9.504/1997. Sobre a desinformação, os dispositivos normativos citados foram: os arts. 9; 9-A; 27, §2º; 38, § 1º, da Resolução-TSE n. 23.610/2019. Esta constatação evidencia que os julgadores apoiaram seu entendimento na própria normativa do SJE, proveniente do poder regulamentar.

Não houve concessão de direito de resposta com fundamento em desinformação e/ou *fake news* e/ou fatos sabidamente inverídicos, para as Eleições 2022 pelo TRE-SC, com prevalência da liberdade de expressão/comunicação política. Os julgamentos restringiram-se à análise quanto à inveracidade de plano dos conteúdos impugnados para a negativa ao direito de resposta. Foi utilizado o art. 58 da Lei n. 9.504/1997 para o conceito de “fatos sabidamente inverídicos” nos dois casos que tematizaram o objeto; e nos autos n. 0602681-47.2022.6.24.0000 os arts. 9 e 9-A, da Resolução-TSE n. 23.610/2019.

O conceito de desinformação no controle judicial do TRE-SC nas Eleições 2022 partiu do significado jurídico de “conteúdo/fato sabidamente inverídico”, como aquele que deve “[...] conter inverdade flagrante que não apresente controvérsias” (Recurso Eleitoral n. 2963-26.2010.6.00.0000,





rel. Min. Henrique Neves da Silva, j. 28/10/2010). Este precedente é anterior ao fenômeno da desinformação atual nas redes sociais, e segue sendo aplicado mesmo após o cenário do debate político pós-Eleições 2018.

Referências

ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. Social media and fake news in the 2016 election. *Journal of Economic Perspectives*, Sidney, v. 31, n. 2, p. 211-36, 2017.

ALVIM, Frederico Franco; ZILIO, Rodrigo López, CARVALHO, Volgane Carvalho. Desinformação: o que é, o que não é e quando. No prelo, para publicação na edição n. 52 da *Revista do TRE-RS*, Porto Alegre, ano 27, n. 52, 2023. Disponível em: https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/22619/mod_resource/content/1/Desinforma%C3%A7%C3%A3o%20o%20que%20%C3%A9%20o%20que%20n%C3%A3o%20%C3%A9%20e%20quando%20%28Artigo%20para%20a%20Edi%C3%A7%C3%A3o%20N.%2052%20-%20Online%20First%20Publication%29.pdf Acesso em: 27 jul. 2023.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 julho 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm. Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoeslei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997> Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral da União. Portaria Normativa PGU/AGU n. 16, de 4 de maio de 2023. Dispõe sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Coordenação-Geral de Defesa da Democracia da Procuradoria-Geral da União. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 maio 2023. Acesso em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=05/05/2023&jornal=515&pagina=4&totalArquivos=354>. Acesso em: 30 jul. 2023.





BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7261 DF. Relator: Edson Fachin; data de julgamento: 3 de novembro de 2022. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, p. 3, 26 out. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur472359/false>. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (SC). Portaria n. 66/2021, de 20 de julho de 2021. Dispõe sobre a criação do Comitê Gestor do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. *Diário da Justiça Eletrônico*: seção 2, Florianópolis, SC, p. 57, 21 jul. 2021. Disponível em: <https://www.tre-sc.jus.br/legislacao/compilada/portaria-p/2021/portaria-p-n-66-de-2-de-junho-de-2021> Acesso em: 30 jul. 2023.

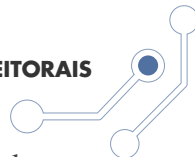
BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (SC). Portaria n. 67/2021, de 20 de julho de 2021. Estabelece as diretrizes para a implementação do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. *Diário da Justiça Eletrônico*: seção 2, Florianópolis, SC, p. 57, 21 jul. 2021. Disponível em: <https://www.tre-sc.jus.br/legislacao/compilada/portaria-p/2023/portaria-p-n-67-de-4-de-julho-de-2023> Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (SC). Portaria n. 68/2021, de 20 de julho de 2021. Designa membros para o Comitê Gestor do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. *Diário da Justiça Eletrônico*: seção 2, Florianópolis, SC, p. 57, 21 jul. 2021. Disponível em: <https://www.tre-sc.jus.br/legislacao/compilada/portaria-p/2021/portaria-p-n-68-de-2-de-junho-de-2021-1> Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-AC: 225658 CE. Relator: Min. Aldir Guimarães Passarinho Junior; data de julgamento: 25 de agosto de 2010; data de publicação: *Diário da Justiça Eletrônico*, p. 83, 21 set. 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AI: 06030778020186090000, Goiás (GO). Relator: Min. Luiz Edson Fachin; data de julgamento: 1 de agosto de 2019; data de publicação: *Diário de Justiça Eletrônico*, n. 148, 2 ago. 2019.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Portaria n. 510, de 4 de agosto de 2021. Institui o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral. *Diário da Justiça Eletrônico*: seção 2, Brasília, DF, p. 57, 6 ago. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021>. Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Portaria n. 663, de 18 de dezembro de 2019. Institui o Programa de Prevenção e Combate à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral. *Diário da Justiça Eletrônico*: seção 2, Brasília, DF, p. 57, 20 dez. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-663-de-30-de-agosto-de-2019>. Acesso em: 30 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 29 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução TSE n. 23.714, de 20 de outubro de 2022. Dispõe sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-20-de-outubro-de-2022>. Acesso em: 29 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral*: plano estratégico: eleições 2022. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/arquivos/programa-permanente-de-enfrentamento-a-desinformacao-novo.pdf> Acesso em: 28 jul. 2023.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis; FESTUGATTO, Adriana Martins Ferreira. *A democracia desinformada*: eleições e fake news. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

CASTELLS, Manuel. *A galáxia internet*: reflexões sobre internet, negócios e sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.





EUROPEAN Commission. *A multi-dimensional approach to disinformation*. Report of the independent high level group on fake news and online disinformation. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2018. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6ef4df8b-4cea-11e8-be1d-01aa75ed71a1>. Acesso em: 28 jul. 2023.

KAKUTANI, Michiko. *A morte da verdade*: notas sobre a mentira na era Trump. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.

KHAN, Irene. La desinformación y la libertad de opinión y de expresión. In: *Asamblea General*. Consejo de Derechos Humanos, 47. período de sesiones, 21 jun./9 jul. 2021. Disponível em: <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F47%2F25&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>. Acesso em: 25 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *The legitimate limits to freedom of expression: the three-part test*. [S. l.]: [s. n.], 2021. 1 vídeo (323 min). Publicado pelo canal da Unesco. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Wg8fVtHPDag>. Acesso em: 21 jul. 2023.

SILVA, Jorge Pereira da. ‘Fake news’ conquistam 2017. *O Jornal Económico*, [s. l.], 17 nov. 2017. Disponível em: jornal.economico.sapo.pt/noticias/fake-newsconquistam-2017-233751. Acesso em: 10 jul. 2023.

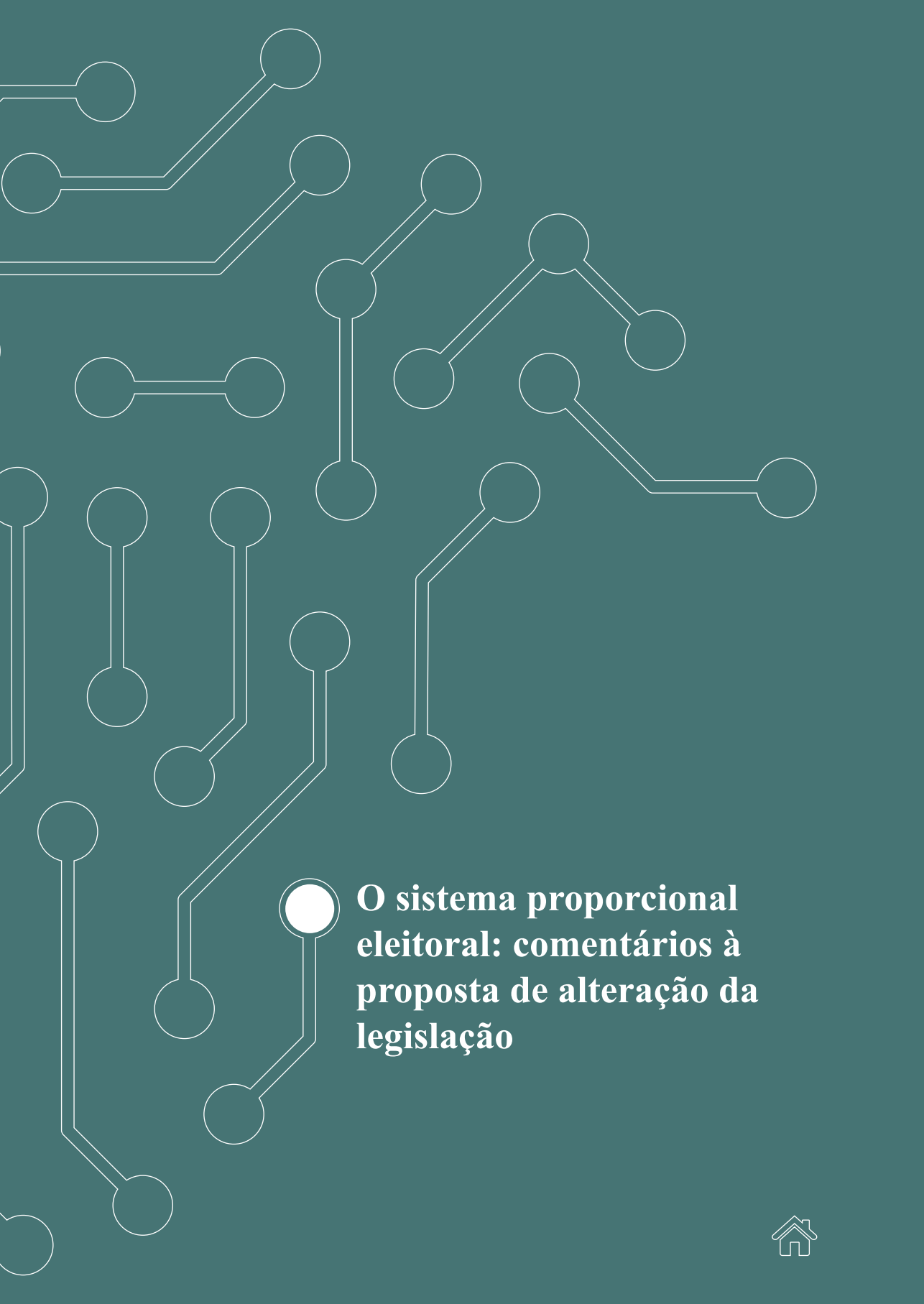
TANDOC JÚNIOR, Edson C.; LIM, Zheng Wei; LING, Richard. *Defining “fake news”*. *Digital Journalism*, London, v. 6, n. 2, p. 137-153, 2018.

WARDLE, Claire; DERA KHSHAN, Hossein. *Desordem informacional*: para um quadro interdisciplinar de investigação e elaboração de políticas públicas. 2. ed. Strasbourg: Council of Europe, 2018. Disponível em: <https://edoc.coe.int/en/media/11609-desordem-informacional-para-um-quadro-interdisciplinar-de-investigacao-e-elaboracao-de-politicas-publicas.html>. Acesso: 26 jul. 2023.

Como citar este artigo:

CRUZ, Marco Aurélio Rodrigues da Cunha e; FESTUGATTO, Adriana Martins Ferreira; TESSARO, Gregory Rodrigues de Lima. O conceito de desinformação no controle judicial do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE-SC): análise dos julgados das eleições de 2022. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17, n. 2, p. 202-228, jul./dez. 2023.



The background of the entire page is a dark teal color. Overlaid on this background is a complex, white, abstract pattern resembling a circuit board or a network diagram. This pattern consists of numerous small circles (nodes) connected by thin, white lines (edges). Some lines are straight, while others are bent at right angles, creating a sense of flow and connectivity. The pattern is distributed across the entire page, with a higher density of nodes and lines in the upper and left portions.

O sistema proporcional eleitoral: comentários à proposta de alteração da legislação





O sistema proporcional eleitoral: comentários à proposta de alteração da legislação

The proportional electoral system: comments on the proposal to amend the legislation

Ramom Tácio de Oliveira*

Giselle Morais Rocha**

Marcelo da Cruz Trigueiro***

Recebido em: 3/10/2023

Aprovado em: 19/2/2024

Resumo

O presente artigo tem por escopo abordar a problemática na restrição de acesso, pelos partidos políticos, às vagas eleitorais, na proposta de alteração legislativa sobre o cálculo das sobras eleitorais. Para tanto, apresenta-se, primeiramente, a ideia de representação e de proporcionalidade como bases do sistema proporcional eleitoral vigente no Brasil, bem como os cálculos vigentes no referido sistema. Metodologicamente, utilizou-se de artigos acadêmicos, doutrina, jurisprudência, Constituição Federal e legislação infraconstitucional. Como resultado, apresenta-se uma referência consistente em relação à restrição à proporcionalidade dentro do próprio sistema proporcional eleitoral, na medida em que a proposta legislativa dificulta o

* Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG). Vice-presidente e corregedor regional eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG). Doutor e mestre em Direito Público. Professor universitário. Contato: ramomoliveira@tjmg.jus.br. Currículo disponível em: <http://lattes.cnpq.br/7275575719174096>.

** Analista judiciário do TRE-MG. Mestre em Instituições Sociais, Direito e Democracia pelo programa de Pós-Graduação Strito Sensu da Universidade Fundação Mineira de Educação e Cultura (Fumec). Assessora do juiz auxiliar da Vice-Presidência da Corregedoria Regional Eleitoral de Minas Gerais (CRE/MG). Contato: giselle.moraisro@gmail.com.

*** Juiz titular da 2ª Vara de Feitos Tributários da Comarca de Belo Horizonte do TJMG. Mestrando em Instituições Sociais, Direito e Democracia pelo programa de Pós-Graduação Strito Sensu da Universidade Fumec. Contato: mdctrigueiro@gmail.com.





acesso às vagas, diante do quociente eleitoral a ser aplicado às agremiações partidárias na distribuição das sobras eleitorais.

Palavras-chave: democracia representativa; sistema proporcional eleitoral; cálculos; proposta de reforma; distribuição de vagas eleitorais.

Abstract

This article aims to address the issue of restricting access, by political parties, to electoral vacancies, in the proposed legislative change on the calculation of electoral surpluses. To this end, we first present the idea of representation and proportionality as the bases of the proportional electoral system in Brazil, as well as the calculations in force in said system. Methodologically, academic articles, doctrine, jurisprudence, the Federal Constitution and infra-constitutional legislation were used. As a result, a consistent reference is presented in relation to the restriction on proportionality within the electoral proportional system itself, as the legislative proposal makes access to vacancies difficult, given the electoral quotient to be applied to party groups in the distribution of electoral surpluses.

Keywords: representative democracy; proportional electoral system; calculations; reform proposal; distribution of electoral seats.





Introdução

O sistema proporcional eleitoral foi instituído na década de 1930 por meio do Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (Brasil, 1932), com o escopo de ampliar a representatividade. Embora adotado há algum tempo, exige-se, para sua compreensão, certo nível de informação, devido à sua própria forma de funcionamento e ao seu personalismo ainda muito verificado nas eleições brasileiras.

Diante desse cenário, é frequente a busca por seu aperfeiçoamento, embora não haja qualquer sistema eleitoral acabado por completo. O assunto volta ao debate com a tratativa de votação, no Congresso Nacional, para mudança no cálculo das vagas eleitorais.

Na adoção do sistema proporcional, as vagas apresentadas numa eleição não são distribuídas simplesmente para candidatos que tenham obtido maior número de votos nominais. A distribuição é realizada levando-se em consideração a *performance* alcançada pela agremiação partidária.

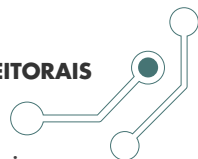
A problemática apresentada nela refere-se à sua forma de distribuição, pois ocorre em três fases, considerando que a terceira somente acontecerá se não forem distribuídas todas as cadeiras na segunda fase.

Atualmente, de acordo com o art. 109, § 2º, da Lei n. 4.737/1965 – Código Eleitoral – (Brasil, 1965), a distribuição das sobras é acessível a todos os partidos participantes do pleito, desde que o candidato tenha obtido votação equivalente a 20% do quociente eleitoral e o partido do candidato tenha obtido votação equivalente a 80% do quociente eleitoral.

O questionamento central dessa regra ocorre diante da exigência inicial de 10% do quociente eleitoral pelos candidatos e de 20% do quociente eleitoral, posteriormente.

A proposta de alteração na legislação exige a obtenção de 100% do quociente eleitoral pelo partido, 10% pelo candidato e corrige a distorção da regra 80/20. Contudo, ela centra-se na discussão acerca da problemática





da restrição ao princípio da proporcionalidade ao aumentar a exigência para 100% do quociente eleitoral para as agremiações, no cálculo das sobras.¹

A fim de alcançar o resultado pretendido, qual seja, o de demonstrar a problemática na restrição ao sistema proporcional e o de buscar discorrer acerca da proposta de reforma, apresentaremos neste artigo os seguintes objetivos específicos: a) exposição sucinta das bases do sistema proporcional eleitoral; b) explicação sobre os cálculos do sistema vigente; c) a proposta de alteração no cálculo do sistema proporcional em tramitação no Congresso Nacional.

Como hipótese da pesquisa, parte-se da premissa de que não se pode afirmar, acertadamente, que a alteração pretendida no cálculo corrigirá a distorção apresentada. Em função disso, caso surja alteração na legislação, haverá melhor definição das regras quanto à distribuição das sobras, estando a resolução do problema na igualdade dos candidatos na votação nominal mínima, ficando, porém, o paradoxo de se ter maior dificuldade para as agremiações partidárias.

O tema apresenta relevância prática diante da tramitação da proposta na Casa Legislativa e dos efeitos nos futuros pleitos eleitorais, bem como relevância intelectual, uma vez que contribuições para a compreensão das regras do sistema proporcional e propostas de soluções são de extrema importância, porquanto visam aumentar o debate da questão na sociedade - geralmente alheia às regras do sistema proporcional eleitoral, ante sua própria complexidade.

A vertente metodológica deste artigo é jurídico-dogmática, com modelo de raciocínio dialético, uma vez que observa a legislação posta e proposta, bem como os demais elementos internos ao ordenamento jurídico.

O tipo de investigação é jurídico-compreensiva, levando-se em conta a pesquisa bibliográfica, constituída por livros, artigos científicos, dissertações e teses de doutoramento (banco de teses e dissertações), discussões em eventos,

¹ Projeto de Lei n. 4438/2023 (Brasil, 2023).





congressos e palestras, tabelas, além de reportagens de jornais, relatórios de pesquisa, decisões jurisprudenciais, doutrina, Constituição Federal e legislação infraconstitucional.

1 O sistema proporcional eleitoral

Para compreender o sistema proporcional eleitoral, passa-se pela concepção de democracia representativa como fundamento do sistema.

Sabe-se que democracia não pressupõe apenas a possibilidade de escolha dos representantes políticos, mas também a proteção constitucional, que garante a superioridade da Constituição, a existência de direitos fundamentais, a legalidade das ações estatais e um sistema de garantias jurídicas e processuais. Para Dworkin (2003), a democracia exige tratamento dos cidadãos com igual respeito e consideração e a possibilidade de que cada um tenha seus juízos próprios de moralidade pessoal. Implica, pois, uma concepção coletiva de interesses, na dimensão pública, ligada à condição do indivíduo como membro da coletividade, e não de indivíduo isolado. Essa concepção é importante para a compreensão da existência do sistema proporcional eleitoral.

O art. 1º da Constituição Federal (Brasil, 1988) direciona o texto constitucional à vontade do povo ao indicar como fundamentos da República Federativa do Brasil a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, com a titularidade do poder sendo exercida pelo povo por meio da democracia representativa e direta.²

Partindo da ideia de que a representação política, enquanto processo, pode proporcionar novas perspectivas para pensar a relação entre sociedade

² Para Fachin e Silva (2017, p. 165-183), “o conjunto das normas constitucionais impõe a todos os atores públicos, quase-públicos e privados um dever constitucional de transmutar o povo de uma figura quase simbólica em um sujeito político empírico, que exerça a sua cidadania ativa para muito além do tempo e do espaço eleitoral representativo. Esse é o desafio que ainda vem arrostando a travessia entre a teoria e a prática”.





e Estado, é preciso compreender que a representação tem natureza dual, pois transmite a ideia de agir no lugar do outro, como agente autorizado, e a noção de que é um processo de criação de uma unidade que não existia antes. A representação depende tanto da vontade que autoriza o representante quanto do julgamento político ou do monitoramento do representado (Almeida, 2014, p. 4).

O conceito de representação política está relacionado ao exercício do poder político pelo Estado, sustentado pela soberania do indivíduo manifestada por meio do voto. Em uma visão mais contemporânea, depara-se com as múltiplas fontes de informação, comunicação e influência acessadas pelos cidadãos por meio das mídias e dos movimentos sociais e partidários, os quais também são constitutivos da representação política.

Nesse sentido, a democracia representativa começa com eleições, mas desenvolve-se para além delas, incluindo tanto a participação quanto a representação não eleitoral exercida por atores sociais. A diferença entre representação não eleitoral e a eleitoral diz respeito à ausência de um poder impositivo, embora tenha o poder de influenciar a direção política de um país.

Acerca desse tema, Urbinati (2006) refere-se à retomada da representação como central para a política democrática. Ressalta que a representação democrática não está confinada ao governo representativo ou às suas instituições tradicionais, mas engloba a representação não eleitoral como expressão de julgamento político e que pode ser expressada por canais diretos de participação, como o referendo e o *recall*, pela participação indireta e informal, por meio de fóruns sociais, movimentos, associações civis, mídia e demonstrações de rua.

Importante ressaltar a constatação de que, em todas as suas versões (representativa, deliberativa ou participativa), a democracia aponta para uma progressiva e irreversível emancipação dos sujeitos que se materializam como atores políticos de um processo histórico de cidadania legitimadora. Nesse ponto, Stephen Holmes (1999, p. 1092) afirmou não se identificar a democracia como a imposição da vontade majoritária, mas como o governo por





discussão pública, constituída pelo dissenso público. A vontade democrática é a que deriva, pois, de um debate robusto e aberto, no qual a oposição tenha participação efetiva na defesa de seus pontos de vista.

Quanto ao modo de participação política dos cidadãos, a maioria, como critério de democracia, é adotada, por lógica, também no sistema proporcional, embora haja a preocupação com os resultados e a eventual incapacidade de proteção dos direitos das minorias. A primeira consequência disso seria a imposição do princípio proporcional para a formação da composição das Casas Legislativas.

Embora se reconheça não haver perfeição no sistema proporcional, devido à hiperfragmentação partidária e à campanha brasileira centrada em candidatos, considera-se que sua elaboração seja para refletir diversos pensamentos e garantir a representatividade dos diversos ideais da sociedade, uma vez que sistemas majoritários aplicados por si só geram distorções, com sub-representação dos partidos menores.

Com a finalidade de garantir mandatos eletivos de maneira eficiente, imparcial e democrática, os sistemas eleitorais são um complexo de técnicas e procedimentos para a organização e realização das eleições, por meio do método de conversão de votos em mandato (Gomes, 2018, p. 165).

Para Urbano (2019, p. 77), a escolha do sistema eleitoral requer abordagem multidisciplinar que abarque, por exemplo, o Direito Eleitoral, a Ciência Política e a Sociologia Política. Essa escolha implica, do ponto de vista subjetivo, verificação de, pelo menos, duas condições fundamentais. Por um lado, deve-se estimular a participação de especialistas, em particular (mas não apenas) de cientistas políticos; por outro lado, não podem os atores políticos (em particular, os partidos) promover a consagração de um determinado sistema eleitoral com o propósito único ou primordial de colher vantagens partidárias.





Diversos estudiosos já propuseram formas de classificar os sistemas eleitorais.³ Com base na tipologia proposta pelos cientistas políticos Andrew Reynolds, Ben Reilly e Andrew Ellis (2005), há três grandes grupos de sistemas: os majoritários, os proporcionais e os mistos.

Os autores afirmam que as instituições políticas moldam as regras do jogo pelas quais a democracia é praticada. Ao traduzir os votos expressos em uma eleição geral em assentos na legislatura, a escolha do sistema eleitoral pode efetivamente determinar quem é eleito e qual partido ganha o poder.

O sistema eleitoral majoritário é o mais fácil de ser compreendido, pois simplesmente visa assegurar a eleição dos candidatos mais votados. Dentro do sistema majoritário, há o sistema de maioria simples, o sistema de dois turnos e o voto alternativo.

No Brasil, o sistema de maioria simples é adotado para as eleições ao Senado, bem como para os cargos de prefeito em municípios com menos de 200.000 (duzentos mil) eleitores (art. 29, II, da Constituição) (Brasil, 1988). O de maioria absoluta é adotado para as eleições presidenciais, para governador e prefeitos e seus respectivos vices em municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores (art. 77, § 3º, da Constituição) (Brasil, 1988).

No sistema proporcional, a lógica centra-se na demasiada importância dos partidos políticos, pois são eles que apresentam os pré-candidatos. A forma de escolha desses varia entre diversos países, e a fórmula eleitoral para a distribuição de cadeiras depende do método a ser empregado.

Tal método, no Brasil, combina o uso da cota *Hare* – conhecido na legislação eleitoral como quociente eleitoral – com o uso de um sistema de divisores para as cadeiras distribuídas nas sobras. Nos sistemas de representação proporcional, um aspecto fundamental é a fórmula utilizada para distribuição das cadeiras entre os partidos, sendo mais utilizados nas

³ Cf. Blais; Massicotte, 1997.





democracias os métodos D'Hondt, Sainte-Laguë modificado e o de maiores sobras (Nicolau; Schmitt, 1995).⁴

Há também as versões relacionadas ao sistema proporcional de lista e o Voto Único Transferível (STV), do acrônimo inglês *single transferable vote* (Nicolau, 2012).⁵

O sistema de lista, em sua origem, teve o propósito de garantir que cada partido obtivesse, no parlamento, representação proporcional a seus votos. Tecendo sobre a estrutura, Nicolau (2012, p. 47) relata a existência de diversas formas de o eleitor expressar seu voto, visto que no Brasil vota-se, nas eleições proporcionais (aquela destinada para deputados federais, estaduais e vereadores), em apenas um nome de um candidato de determinado partido político (lista aberta), ou no partido (voto de legenda).⁶

Na legenda, o voto é contabilizado apenas para a distribuição das cadeiras e não afeta a disputa entre os candidatos da lista. Dessa feita, o número de votos recebidos por cada partido serve para definir quantas cadeiras ele (partido ou federação) terá direito na Casa Legislativa.

O ponto positivo geralmente apontado a favor da lista aberta, empregada no Brasil, refere-se ao grau de escolha dos eleitores. São eles que determinam os candidatos mais votados entre os apresentados pelo partido; ao contrário da lista fechada, na qual o próprio partido escolhe, previamente, quais são os primeiros candidatos a receberem votos, de acordo com suas conveniências políticas ou econômicas.

Quanto à lista fechada, Nicolau (2012, p. 68) reforça como argumento principal a seu favor, por aqueles que a defendem, o de fortalecimento dos

⁴ De acordo com Nicolau, existem duas “famílias” de métodos mais empregados: maiores sobras e divisores (Nicolau, 2012, p. 54).

⁵ Para conhecimento da história do sistema proporcional no Brasil, cf. Assis, 1931.

⁶ Segundo Nicolau (2012, p. 11), “o sistema eleitoral não esgota as normas que regulam as leis eleitorais de uma democracia. Existe uma série de outros aspectos importantes em uma eleição: quais são os eleitores aptos a votar; se o voto é obrigatório ou facultativo; os critérios para apresentação de candidatos; as normas de acesso aos meios de comunicação; os mecanismos de controle dos gastos de campanha e acesso ao fundo partidário; as normas para divulgação de pesquisas; as regras da propaganda eleitoral”.





partidos políticos, uma vez que o processo de escolha de candidatos seria realizado previamente pelas agremiações, as quais passariam a ter papel preponderante nas campanhas, já que eleitores votariam nas legendas, centradas mais em ideologias, e não na personalização de candidatos.

Acerca da personalização, como fatores importantes constitutivos no incentivo ou não às candidaturas, Urbano (2019), ao tratar desse assunto em diversas facetas, discorre que o sentido da personalização pode estar associado à quota de apoio eleitoral de que goza um candidato, o que deriva de suas qualidades, de suas atividades e de seus resultados pessoais. Existem, entretanto, diversos fatores que podem dificultar a personalização e, conseqüentemente, a escolha no candidato, quais sejam: a complexidade do sistema eleitoral, a sua incorreta utilização, a magnitude dos círculos eleitorais, a hipercentralização político-partidária com o monopólio do processo de seleção das candidaturas por parte das lideranças partidárias e a disponibilidade dos recursos existentes.

De toda forma, no sistema proporcional eleitoral vigente está inserta a intenção de se adotar a combinação da distribuição proporcional dos lugares de forma justa e, com ela, maior representatividade no parlamento, bem como a possibilidade de escolha do candidato pelo eleitor, pela não adoção da total impessoalidade da lista partidária.

Não há sistemas idealmente perfeitos para todos, mas sistemas úteis à consecução das finalidades políticas de determinado país, a depender de sua condição histórico-social.

1.1 Cálculo dos quocientes eleitoral e partidário

Na primeira etapa, calcula-se o quociente eleitoral (QE) dividindo-se o número total de votos válidos (soma dos votos de legenda e votos nominais, excluindo-se os votos brancos e nulos) pelo número de cadeiras em disputa para a circunscrição (Código Eleitoral, art. 106) (Brasil, 1965).

Após, determina-se, para cada partido, o quociente partidário (número de vagas) dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos





dados sob a mesma legenda, desprezada a fração, conforme o art. 107 do Código Eleitoral (Brasil, 1965), com redação dada pela Lei n. 14.211/2021 (Brasil, 2021).

Adotando como exemplo a fórmula disponível no *website* da Justiça Eleitoral do Ceará (Brasil, 2023), observa-se um município com 17 vagas, sendo contabilizados 46.322 votos válidos. Dividindo-se o número de votos pelo número de vagas, tem-se um número igual a 2.724,8, equivalente ao quociente eleitoral.

Na próxima operação, quantifica-se o número de vagas para cada partido ou federação, dividindo-se a votação de cada partido (votos nominais e de legenda) pelo quociente eleitoral, conforme exemplo hipotético a seguir. O número de vagas conquistadas por cada partido depende, portanto, da quantidade de votos conquistada.

Tabela 1 – Cálculo do quociente partidário

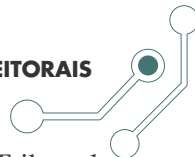
Partido A = $15.992 \text{ votos} / 2.725 = 5 \text{ vagas}$
Partido B = $12.811 / 2.725 = 4 \text{ vagas}$
Partido C = $7.025 / 2.725 = 2 \text{ vagas}$
Partido D = $6.144 / 2.725 = 2 \text{ vagas}$
Partido E = $2.237 / 2.725 = 0 \text{ vagas}$
Partido F = $2.113 / 2.725 = 0 \text{ vagas}$

Fonte: Brasil (2023).

De acordo com o art. 108 do Código Eleitoral (Brasil, 1965), estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido que tenham obtido votação igual ou superior a 10% do quociente eleitoral, tantos quantos o quociente partidário indicar, na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido.

A intenção dessa cláusula de barreira individual foi neutralizar o fenômeno denominado “puxador de votos”, aquele candidato ou candidata, com votação expressiva, que acaba por levar consigo outros de votação demasiadamente inexpressiva.





De acordo com entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal, a cláusula de desempenho individual de 10% do quociente eleitoral não viola o princípio democrático ou o sistema proporcional, consistindo, antes, em valorização da representatividade e do voto nominal, em consonância com o sistema de listas abertas e com o comportamento cultural do eleitor brasileiro.⁷

Segundo informação constante do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, a aplicação da cláusula de desempenho individual mínimo impediu, por exemplo, a eleição de oito candidatos - sete deles pelo Estado de São Paulo e um pelo Estado do Rio Grande do Sul, nas eleições de 2018.⁸

A cláusula de desempenho individual prevista neste artigo é de observação obrigatória, seja no preenchimento das vagas por aplicação do quociente partidário, seja na distribuição dos lugares remanescentes, nos termos deste dispositivo e do art. 109, I, do Código Eleitoral.⁹

No caso, foram alcançadas primeiramente 13 vagas, restando ainda 4 a serem preenchidas.

1.2 Distribuição das vagas restantes

Caso os lugares não sejam todos preenchidos, a legislação estabelece a distribuição de acordo com as regras do art.109 do nosso Código Eleitoral:

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

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo *número de lugares por ele obtido* mais 1 (um), cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima;

⁷ ADI n. 5.920, rel. Min. Luiz Fux, DJe de 6/7/2020.

⁸ <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/politica/564125-clausula-debarreira-atingiu-sete-candidatos-do-psl-partido-seria-o-maior-da-camara.html>.

⁹ Ac.-TSE, de 16/5/2023, no AgR-REspEI n. 060089097.





II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher;

III - quando não houver mais partidos com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I deste *caput*, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentarem as maiores médias.

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos.

§ 2º Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos que participaram do pleito, desde que tenham obtido pelo menos 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral, e os candidatos que tenham obtido votos em número igual ou superior a 20% (vinte por cento) desse quociente. (Brasil, 1965).

A distribuição das sobras ocorre pelo cálculo da média de cada partido ou federação, determinado pela quantidade de votos válidos a ele atribuída, dividida pelo número de lugares obtido acrescido de 1 (um). A operação é refeita enquanto houver sobras de vagas.

A legislação prevê também que, se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, serão considerados eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados, considerando-se suplentes da representação partidária os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos (Código Eleitoral, arts. 111 e 112) (Brasil, 1965).

Tomando por base o exemplo dado, o cálculo da primeira sobra ocorre da seguinte forma, ficando a primeira vaga para o partido “A” pela maior média, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Cálculo da primeira sobra

Partido A = $15.992/(5+1) = 2.665,3$
Partido B = $12.811/(4+1) = 2.562,2$
Partido C = $7.025/(2+1) = 2.341,6$





Partido D = $6.144/(2+1) = 2.048,0$
Partido E = $2.237/(0+1) = 2.237$
Partido F = $2.113/(0+1) = 2.113$

Fonte: Brasil (2023).

Na distribuição da segunda sobra, o partido A, beneficiado com a primeira vaga, entra na contagem aumentando o divisor para 7 (6+1). O partido B, que obteve maior média, ficará com a segunda vaga, conforme tabela a seguir.

Tabela 3 – Cálculo da segunda sobra

Partido A = $15.992/(6+=1) = 2.284,5$
Partido B = $12.811/(4+1) = 2.562,2$
Partido C = $7.025/(2+1) = 2.341,6$
Partido D = $6.144/(2+1) = 2.048,0$
Partido E = $2.237/(0+1) = 2.237$
Partido F = $2.113/(0+1) = 2.113$

Fonte: Brasil (2023).

Como há mais vagas, repete-se a operação para cada um dos lugares a preencher.

Importante observar que poderão concorrer à distribuição dos lugares não preenchidos todos os partidos que tenham obtido pelo menos 80% do quociente eleitoral; no entanto, para ocupar uma vaga, o candidato deve conseguir votos em número igual ou superior a 20% do quociente.¹⁰

Ainda, de acordo com o disposto no art. 111 da Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Brasil, 1965), se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, consideram-se eleitos, até serem preenchidos os lugares, os candidatos mais votados.

Contra o critério 80/20, foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.263, na qual se solicitou a concessão da

¹⁰ Vide ADI n. 7.263.





medida cautelar para permitir que, na distribuição das vagas das sobras eleitorais, fossem incluídos todos os partidos participantes das eleições, independentemente do quociente eleitoral alcançado.

O questionamento recai sobre o inciso III dos arts. 109 e 111 do Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965) e sobre a Resolução-TSE n. 23.677/2021. Segundo os autores daquela, a mudança de exigência 80/20 na distribuição das sobras das cadeiras limita o pluralismo político e fere a lógica do sistema representativo.

A legislação questionada possui a imposição de requisitos para a participação de partidos e candidatos na distribuição das sobras, chamada “cláusula de barreira”, pela qual os partidos com pior desempenho são excluídos, o que pode criar distorção dos votos nos casos em que candidatos desses partidos são preteridos por outros de menor votação, os quais estão em partidos que satisfizeram o requisito de desempenho.

Defendem, portanto, a possibilidade de que, na terceira fase da distribuição das sobras no cálculo das maiores médias (art. 109, III, do CE/1965), sejam contemplados todos os partidos que participaram do pleito, independentemente do quociente eleitoral alcançado, em atenção aos princípios estabelecidos na Constituição da República.

Ainda, na última fase, atacou-se a regra da distribuição majoritária, quando nenhum partido alcançar o quociente partidário, com a eleição das candidatas e dos candidatos mais votados (art. 111 da Lei n. 4.737/1965). O questionamento refere-se à aplicação tão só do princípio majoritário, em detrimento da regra da aplicação das médias (art. 109, III, do Código Eleitoral).

Ao apresentarem números totais sobre a votação para deputado federal nas eleições 2022, apontaram terem sido apenas 28 dos 513 deputados eleitos com seus próprios votos que atingiram o quociente eleitoral. Os 485 restantes se beneficiaram dos votos dos puxadores de seus partidos ou de suas federações, o que feriria o pluralismo político.





Na Ação, houve voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes, que acompanhava o Ministro Ricardo Lewandowski (relator), no sentido da procedência parcial do pedido para atribuir interpretação conforme a Constituição e art. 109, § 2º, do Código Eleitoral (na redação da Lei n. 14.211/2021), para estabelecer que a participação dos partidos políticos na distribuição de sobras eleitorais tratada no art. 109, III, do mesmo Diploma Legal independe das exigências de desempenho eleitoral (80% e 20% do quociente eleitoral) e também para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 111 do Código Eleitoral e 13 da Resolução-TSE n. 23.677/2021, divergindo, no entanto, do relator no tocante à modulação de efeitos, para que a conclusão do presente julgamento seja aplicada em relação ao pleito eleitoral de 2022.

Em 21 de fevereiro de 2024, após o voto-vista do Ministro André Mendonça, que conhecia das ações diretas para julgar improcedentes as ADIs n. 7.263/DF e 7.325/DF, e parcialmente procedente a ADI n. 7.228/DF, para declarar a inconstitucionalidade do art. 111 do Código Eleitoral e, por arrastamento, do art. 13 da Resolução-TSE n. 23.677/2021, ficou concluído que, no caso da parcial procedência, ela teria aplicabilidade somente a partir do pleito eleitoral de 2024, em respeito à garantia fundamental da anualidade eleitoral positivada no art. 16 da Constituição da República. Também houve o voto do Ministro Edson Fachin, e por tal voto ele conhecia das ações diretas, e as julgava totalmente improcedentes e, se vencido na questão de fundo, deixava voto no sentido de que o entendimento que resultar majoritário será aplicado somente a partir do próximo pleito, sem qualquer efeito retroativo. Pediu vista o Ministro Nunes Marques.

2 Proposta de alteração na distribuição das vagas eleitorais

Segundo o Projeto de Lei n. 4.438/2023, ainda em trâmite no Congresso Nacional, para alterar a Lei n. 4.737/1965, verifica-se a proposta





de nova redação na distribuição das vagas nas eleições proporcionais, em quatro fases, da seguinte forma:

Art. 105-A. A distribuição das cadeiras para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Distrital e Câmaras Municipais será feita pelo sistema proporcional, em quatro fases, conforme as regras estabelecidas nos artigos 106 a 112.

Parágrafo único. Para o acesso às cadeiras será exigido:

I - do partido, que tenha obtido votação igual ou superior ao quociente eleitoral;

II - do candidato, que tenha obtido votação igual ou superior a dez por cento do quociente eleitoral.

Art. 108. Na primeira fase, estarão eleitos os candidatos registrados que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, dentre os partidos que obtiveram o quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido. (NR)

Depreende-se do texto, comparado ao atual, maior clareza nas regras da distribuição das vagas, pois relata a forma de acesso às vagas em cada etapa, de maneira explícita quanto à fase, o que não ocorre no texto vigente.

Quanto à segunda fase, relacionada aos lugares não preenchidos, a proposta foi assim redigida:

Art. 109. Na segunda fase, os lugares não preenchidos na fase anterior serão distribuídos entre os partidos que tenham obtido votação igual ou superior ao quociente eleitoral, de acordo com as seguintes regras:

I-A - se o partido obtiver inicialmente o lugar em razão da maior média, mas não tiver candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima de 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, perderá o lugar e será excluído da distribuição na segunda fase;

III - caso restem cadeiras a distribuir e não haja partidos com candidatos que atendam à exigência de votação nominal mínima de 10% (dez por cento) do quociente





eleitoral, os lugares remanescentes serão distribuídos, em uma terceira fase, entre os partidos que atingiram o quociente eleitoral, desconsiderando-se apenas a exigência de votação nominal mínima;

IV - se após a aplicação das regras previstas na terceira fase ainda restarem cadeiras a distribuir, haverá uma quarta e última fase, da qual participarão todos os partidos que apresentaram candidatos, independentemente do cumprimento dos requisitos de votação de 100% (cem por cento) e de 10% (dez por cento) do quociente eleitoral pelos partidos e pelos candidatos, respectivamente.

§ 2º (Revogado). (NR)

Depreende-se do texto, comparado ao atual, maior clareza nas regras da distribuição das vagas, pois relata a forma de acesso às vagas em cada etapa, de maneira explícita quanto à fase.

É claro o texto, na primeira fase, quanto à exigência da obtenção do quociente eleitoral para o partido, o que não está escrito de forma explícita na legislação vigente, e de 10% para o candidato. Nele, então, fica mantida a regra da votação nominal mínima.

Numa segunda fase, relata-se que os lugares não preenchidos na primeira fase serão distribuídos entre os partidos que obtiverem votação igual ou superior ao quociente eleitoral. Fica clara, dessa forma, a exigência, pelos partidos, da obtenção de 100% do quociente eleitoral.

Fica mantida, ainda, a exigência de 10% de votação nominal mínima para os candidatos.

Retira-se, contudo, o critério 80/20 na distribuição das vagas que sobraram. Isso porque, conforme pode ser verificado na redação proposta, caso restem cadeiras a distribuir e não haja partidos com candidatos que atendam à exigência de votação nominal mínima de 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, os lugares remanescentes serão distribuídos, em uma terceira fase, entre os partidos que atingiram o quociente eleitoral, desconsiderando-se apenas a exigência de votação nominal mínima.





Após a terceira fase da distribuição, caso ainda restem cadeiras na derradeira quarta fase, participarão todos os partidos, independentemente do cumprimento dos requisitos de 100% e de 10% do quociente eleitoral pelos partidos e candidatos, respectivamente. Todavia, a proposta exige melhores esclarecimentos acerca dessa terceira fase.

Em menção ao voto do então Ministro Ricardo Lewandowski na citada Ação Direta de Inconstitucionalidade, a título de exemplo, o relator entendeu ser a primeira e segunda fases da legislação vigente alinhadas aos princípios constitucionais do pluralismo político, da soberania popular, da representatividade e da proporcionalidade partidária.

Contudo, quanto à terceira fase, assinalou não se mostrar compatível com o texto constitucional a regra vigente dos 80% do quociente eleitoral na distribuição das sobras, pois toda norma que tenha por escopo restringir a pluralidade dos partidos, num sistema proporcional, violaria os fundamentos do Estado democrático de direito.

Por essas razões, entendeu pela aplicação da cláusula do duplo desempenho 80/20 na segunda fase, e as cadeiras que sigam eventualmente vagas sejam distribuídas entre todos os partidos que obtiverem votos no pleito, mediante interpretação da Constituição, do § 2º do art. 109 do Código Eleitoral e da regra da distribuição abrigada no inciso III do art. 109 do mesmo Diploma Legal.

No tocante ao art. 111 do Código Eleitoral, o qual denominou “fase única de exceção”, concluiu-se pela violação da Carta Magna no ponto em que trata do sistema proporcional, porquanto configuraria um modo sub-reptício e flagrantemente inconstitucional de implantar um sistema majoritário, semelhante ao conhecido “distritão”, amplamente rejeitado nos debates parlamentares nos quais se buscava implementá-lo.

Na proposta de alteração da legislação, modifica-se tal critério e estabelece o das “maiores médias”, previsto no art. 109 do Código Eleitoral:

Art. 111. Se nenhum partido alcançar 100% (cem por cento) do quociente eleitoral, os lugares serão distribuídos





de acordo com o método das maiores médias, previsto no art. 109 deste Código, desconsiderando a exigência de votação nominal mínima de 10% (dez por cento) do quociente eleitoral.

Parágrafo único. O preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos. (NR)

Art. 112.

Parágrafo único. Na definição dos suplentes da representação partidária, não se aplica a exigência de votação nominal mínima de 10% (dez por cento) aos candidatos. (NR)

Dessa feita, no sistema vigente, é questionada a regra do quociente eleitoral de 80% para partidos e de 20% para candidatos nas sobras das vagas. A proposta de reforma parece limitar, ainda mais, o acesso às vagas nas sobras eleitorais, pois, embora diminua a exigência de votação nominal mínima para 10%, em vez de 20%, aumenta para 100% o quociente eleitoral para as agremiações.

Tomemos, por exemplo, uma eleição em que somente um ou dois partidos alcançaram 100% do quociente eleitoral. Depreende-se a realização das distribuições das vagas englobando somente tal partido ou partidos, regra que pode restringir sobremaneira a maior distribuição das vagas entre outros partidos, limitando, paradoxalmente, a aplicação da proporcionalidade dentro do próprio sistema proporcional.

Conclusão

Este artigo procurou refletir acerca do funcionamento do sistema proporcional eleitoral, em conexão com as propostas de alterações nas regras da distribuição das vagas entre os partidos e candidatos.

O tema é complexo e demanda reflexão por parte dos doutrinadores, legisladores e julgadores acerca das eventuais consequências advindas dos cálculos a serem aplicados, neste analisadas. Contudo, é exatamente nesse





ponto que se pode fazer relação com o mandamento constitucional do pluripartidarismo e a aplicação do princípio da proporcionalidade.

Não se verifica como objetivo central aprofundar nas regras eleitorais de todos os sistemas eleitorais, nem apresentar críticas às propostas de reformas. Todavia, para a compreensão do tema, passa-se pela ideia de representação política, de representação democrática e pelas principais características que envolvem o sistema proporcional eleitoral vigente no Brasil.

O sistema proporcional, estabelecido constitucionalmente e legalmente, é de demasiada importância para se assegurar a representação de grupos. Nesse sistema, o partido político tem grande importância, para além do sistema majoritário, pois cabe a ele a distribuição das cadeiras do Parlamento e, conseqüentemente, o mandato pela fidelidade partidária.

Sem desconsiderar a possibilidade de aperfeiçoamento do sistema proporcional de lista aberta, as regras do quociente eleitoral e partidário possuem a finalidade de homenagear e assegurar que o maior número de pluralidade de pensamentos oxigene a política, pois é concebido para refletir as tendências existentes no meio social.

É nesse ponto que reside a problemática de restrição à proporcionalidade e ao pluripartidarismo em face da proposta de reforma que tramita no Congresso Nacional, contendo nela o aumento do quociente eleitoral para as agremiações partidárias na fase das sobras eleitorais.

Os que defendem a possibilidade de, na terceira fase da distribuição das sobras no cálculo das maiores médias (art. 109, III, do Código eleitoral/1965), serem contemplados todos os partidos que participaram do pleito, independentemente do quociente eleitoral alcançado, combatem a regra da exigência de 80% do quociente eleitoral para partidos e de 20% para candidatos, apresentando como vantagem a representação de grupos com maior pulverização de matizes ideológicas.

Sob esse viés, pode-se afirmar que a exigência inicial de 10% do quociente eleitoral para candidatos e de 20% do quociente eleitoral





posteriormente, para candidatos, atenta contra a noção básica de igualdade entre os competidores.

A hipótese inicialmente aventada, acerca de candidatos, é confirmada diante da análise da proposta legal apresentada. Ao esclarecer de modo explícito as fases dos cálculos do sistema eleitoral, bem como ao igualar a exigência de votação nominal mínima de 10% do quociente eleitoral para os candidatos nas três primeiras fases, a proposição torna a legislação mais clara e resolve o problema relacionado ao tratamento igualitário entre os competidores.

Todavia, permanece a problemática da restrição ao princípio da proporcionalidade ao parecer aumentar a exigência para 100% do quociente eleitoral para as agremiações, em substituição ao critério de 80%, o que limita, ainda mais, o acesso às vagas pelos partidos políticos nas sobras de vagas eleitorais.

Por outro lado, embora se conclua pela diminuição do número de partidos a concorrer às vagas, há de se ter em mente que, se o propósito do constituinte reformador for o de reduzir o número de agremiações partidárias, com o objetivo de mitigar a hiperfragmentação partidária característica no Brasil, pode-se, em tese, concluir pela tentativa desse em fixar um critério legal e ao mesmo tempo compatível com a redução da representação partidária dos partidos com pouca densidade eleitoral.

A Emenda Constitucional n. 97, como exemplo, criou a cláusula de desempenho e vedou coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecendo normas sobre o acesso aos recursos do Fundo Partidário e sobre o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão, de forma a reduzir a participação e diminuir os efeitos negativos da fragmentação partidária. Dessa feita, observa-se o intento anterior do legislador ao tentar restringir a participação de partidos com menores expressões, o que de todo não é inconstitucional.





As alterações das regras do Código Eleitoral sobre a distribuição das sobras representam um complemento do Congresso Nacional que deve estar alinhado com o arcabouço constitucional. Embora a exigência de desempenho eleitoral para os partidos não seja, por si só, atentatória aos princípios da soberania popular e do pluralismo político, a adoção do tipo de critério pode, contudo, criar distorções e ferir tais princípios.

Isso porque a regra aplicada sobre os cálculos pode ter o efeito de desprezar um montante considerável de votos quando atribuídos a candidatos que disputaram por partidos que não obtiveram o quociente, descolando o resultado eleitoral da vontade popular expressada nas urnas.

Dessa feita, ficou demonstrada a importância em se ponderar a possibilidade de ocorrência de situações concretas nas quais a aplicação das regras de distribuição das sobras eleitorais, naquilo que excluem partidos, produz resultados que, do ponto de vista do princípio democrático, revelam-se inaceitáveis.

Referências

ALMEIDA, Débora Rezende de. Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, PR, v. 22, n. 50, p. 175-199, jun. 2014.

BRASIL. *Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. *Lei n. 14.211, de 1º de outubro de 2021*. Altera a Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para ajustar a sua redação à vedação constitucional de coligações nas eleições proporcionais; para fixar critérios para a participação dos partidos e dos candidatos na distribuição dos lugares pelo critério das maiores médias nas eleições proporcionais; e para reduzir o limite de candidatos que cada partido poderá registrar nas eleições proporcionais. Brasília, DF, Presidência da República, 2021.





BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 4438/2023*. Altera as Leis n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2387066>. Acesso em: 23 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução 23.677, de 16 de dezembro de 2021*. Dispõe sobre os sistemas eleitorais majoritário e proporcional, a destinação dos votos na totalização, a proclamação dos resultados, a diplomação e as ações decorrentes do processo eleitoral nas eleições gerais e municipais. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-677-de-16-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 23 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução 23.611, de 27 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para as Eleições 2020. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/arquivos/tse-resolucao-no-23-611/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/arquivos/tse-resolucao-no-23-611/at_download/file. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.920*. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sj427817/false>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.263*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6513675>. Acesso em: 21 set. 2023.





BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (CE). *Entenda como funciona o cálculo dos quocientes partidário e eleitoral*. Fortaleza: Tribunal Regional Eleitoral, 2023. Disponível em: <https://www.tre-ce.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/entenda-como-funiona-o-calculo-dos-quocientes-partidario-e-eleitoral>. Acesso em: 20 set. 2023.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha; CARVALHO, Valter Rodrigues de. Desempenho individual e transferência de votos no sistema eleitoral proporcional brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 55, n. 220, p. 105-121, out./dez. 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/220/ril_v55_n220_p105. Acesso em: 23 set. 2023.

CHANG, Eric C.; GOLDEN, Miriam A. Electoral systems, district magnitude and corruption. *British Journal of Political Science*, Cambridge, v. 37, p. 115-137, 2006. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4497282>. Acesso em: 23 set. 2023.

COLOMER, Josep M. On the origins of electoral systems and political parties: the role of elections in multi-member districts. *Electoral Studies*, [s.l.], v. 26, n. 2, p. 262-273, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. A necessária reformulação do sistema eleitoral brasileiro. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (org.). *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

CRUZ, Fabrício Bittencourt da; DANESI, Daniel Godoy. Sistema eleitoral proporcional: três propostas de sofisticação testadas em âmbito municipal. In: ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, 2., 2020, Florianópolis. *Anais [...]*. Florianópolis: CONPEDI, 2020. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes>. Acesso em: 23 set. 2023.

DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DWORKIN, Ronald. *Liberalismo, constitución y democracia*. Trad. Julio Montero y Alfredo Stolarz. Buenos Aires: La isla de l aluna, 2003.





ELY, John Hart. *Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade*. Trad. Juliana Lemos; revisão técnica Alonso Reis Freire. Revisão de tradução e texto final Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

FACHIN, Luiz Edson; SILVA, Christine Peter da. Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná*, Curitiba, ano 4, n. 6, p. 165-183, jun. 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6256>. Acesso em: 23 set. 2023.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GUTMANN, Any; THOMPSON, Dennis. O que significa a democracia deliberativa?. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, [s.l.], 2007.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. Trad. Leonardo Avritzer. *Caderno Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 3, p. 105-122, jan./jun. 1995.

HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (org.). *Constitucionalismo y democracia*. Trad. Monica Utrilla de Neira. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 217-262.

LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. *Nova Economia*, [s.l.], v. 2, n. 2, 16 dez. 2013.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 2. ed. Trad. Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2000.

NICOLAU, Jairo Marconi. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 101-121, jan./jun. 2015.

NICOLAU, Jairo Marconi. Lista aberta: lista fechada. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006a. p. 133-136.





NICOLAU, Jairo Marconi. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006b.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas eleitorais*. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. *Lua nova*, [s.l.], v. 36, n. 95, p. 129-201, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a08n36.pdf>. Acesso em: 1º maio 2021.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkely: University of California, 1967.

RAE, Douglas. *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press, 1967.

REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben; ELLIS, Andrew. *Electoral system design: the new international idea handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-system-design-the-new-international-idea-handbook.pdf>. Acesso em: 21 set. 2023.

SUNDERLAND, Lane V. *Representation in crisis: the constitution, interest groups, and political parties*. By David K. Ryden. Albany: State University of New York Press, 1996. p. 15-19.

URBANO, Maria Benedita. A nova vaga dos sistemas eleitorais compostos ou combinados. O Sistema de representação proporcional personalizada. *Revista Populus*, Salvador, n. 6, jun. 2019.

URBINATI, Nadia. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

Como citar este artigo:

OLIVEIRA, Ramom Tácio de; ROCHA, Giselle Moraes; TRIGUEIRO, Marcelo da Cruz. O sistema proporcional eleitoral: comentários à proposta de alteração da legislação. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17. n. 2, p. 230-256, jul./dez.2023.



**Voto quadrático como
ferramenta de modernização
democrática**





Voto quadrático como ferramenta de modernização democrática

Quadratic voting as a tool for democratic modernization

Christine Peter da Silva*

Gustavo Rodrigues Alves Dutz**

Recebido em: 30/7/2023

Aprovado em: 11/11/2024

Resumo

Este trabalho tem como objetivo estudar o sistema de votação quadrática, apresentar como foi a experiência com esse estilo de votação em Gramado/RS e expor uma pesquisa realizada com o voto quadrático, tanto para eleições presidenciais brasileiras quanto para temas gerais do cotidiano político. Para produção deste estudo, fora realizada análise bibliográfica do livro *Mercados radicais*, de Eric Posner e Glen Weyl, somada com entrevista concedida por Bruno Colleto, um dos idealizadores do exercício didático com o voto quadrático na Câmara Municipal de Gramado/RS. Também foi realizada pesquisa comparando os resultados práticos de uma votação em que a maioria ganha, voto majoritário, e uma votação quadrática. Em nosso contexto político contemporâneo, problemas como falta de representação democrática, polarização, discurso de ódio e tirania da maioria estão, além de outros fatores, enfraquecendo a democracia. Durante a história, a tecnologia jurídica sempre teve que ser atualizada e modernizada

* Doutora e mestra em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB) (2013). Ex-secretária-geral do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Professora associada do mestrado e do doutorado em Direito das Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), professora convidada voluntária da Faculdade de Direito da UnB, membra efetiva da Associação Brasileira de Direito Processual Constitucional (ABDPC) e assessora jurídica de ministro do Supremo Tribunal Federal (STF).

** Bacharel em Direito pelo UniCEUB (2022), advogado (OAB/SP n. 499.297) e conciliador no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT). Membro do Núcleo de Estudos Constitucionais (NEC-UniCEUB) e do Centro Brasileiro de Estudos Constitucionais (CBEC-UniCEUB).





com o objetivo de se manter a estrutura democrática. O voto quadrático demonstrou-se, a princípio, como uma das modernizações a serem feitas no ordenamento jurídico-eleitoral, a fim de solucionar o desmonte democrático e aproximar o eleitor das decisões políticas em um ambiente de conciliação e diálogo. Neste trabalho, foi possível entender a fundo como funciona o voto quadrático e onde, como e de qual forma ele pode ser implementado. A experiência em Gramado/RS foi o exemplo de como esse estilo de votação pode ser implementado no Brasil em diversas Casas Legislativas. As pesquisas ilustram os benefícios que a votação quadrática acarreta, como incentivo ao diálogo, quebra da polarização e estabelecimento de consensos. Além disso, possibilita a conciliação do votante com a derrota e impede a tirania da maioria. Dessa forma, o voto quadrático demonstrou ser a forma mais inovadora de representação democrática.

Palavras-chave: Direito Constitucional; votação quadrática; modernização democrática; tirania da maioria; representatividade.

Abstract

This work aims to study the quadratic voting system, in addition to presenting the experience with this voting style in Gramado (RS), a small city in south of Brazil. It also exposes research conducted with quadratic voting, both for Brazilian presidential elections and for general themes in everyday politics. To produce this study, a bibliographical analysis of the book *Radical Markets*, proposed by Eric Posner and Glen Weyl, was carried out, along with an interview with Bruno Colleto, one of the creators who implemented the educational exercise with quadratic voting in the Municipal Chamber of Gramado (RS). Additionally, a comparative research was conducted, comparing the practical results of a majority-wins vote (majoritarian voting) with quadratic voting. Quadratic voting has shown itself, initially, as one of the modernizations to be made in the electoral legal framework to address democratic erosion and bring voters closer to political decisions in an environment of conciliation and dialogue. In this work, it was possible to understand in-depth how quadratic voting works, where, how, and in what way it can be implemented. The research illustrates the benefits that the model of quadratic voting brings, such as promoting dialogue, breaking polarization, establishing consensus,





enabling voter reconciliation with defeat, and preventing the tyranny of the majority.

Keywords: Constitutional Law; quadratic voting; democratic modernization; representativity.





1 Palavras iniciais

Este trabalho pretende analisar o sistema de votação quadrática, sua estrutura, seus resultados e sua aplicabilidade no contexto contemporâneo brasileiro. Trata-se de estudo no Direito Constitucional e Eleitoral, especialmente no capítulo dos direitos políticos.

O voto quadrático demonstra ser importante ferramenta para que se tenha uma democracia mais representativa, em que o votante consiga se expressar de forma mais rica e aprofundada, como também possibilita sair da nefasta polarização política e do discurso de ódio, que têm sido regra no contexto político brasileiro atual.

Esse sistema possibilita que minorias, com vontades mais intensas que a maioria, possam impactar o resultado da votação, quebrando a tirania da maioria. Ao mesmo tempo, possibilita que o votante derrotado se concilie melhor com a derrota, pois alocou menos intensidade para aquela pauta. Isso gera um ambiente democrático mais saudável.

Com esse sistema inovador de votação, o eleitor pode alocar seus votos da forma e na intensidade que quiser, permitindo que pautas mais importantes, na opinião do votante, ganhem mais votos, e que o eleitor possa se abster e economizar votos quanto a pautas menos importantes. Isso dá mais legitimidade ao resultado e propicia um processo de autoconhecimento a respeito dos posicionamentos pessoais, já que o eleitor terá que elencar suas preferências e ainda dar intensidades a elas, trazendo mais responsabilidade para o sistema político. Dessa maneira, o voto quadrático possibilita uma evolução qualificada no processo democrático, possibilitando ganhos para a sociedade brasileira.

Caso seja entendido que sua aplicação resultará em uma democracia mais representativa e que se distancia de extremismos, pretende-se propor a votação quadrática como forma de evolução do sistema deliberativo na democracia brasileira, a fim de termos uma sociedade mais conciliada com





suas posições políticas, um sistema democrático mais representativo e uma estipulação de pacto social a respeito de bens públicos e cargos eletivos.

O objetivo geral do presente artigo é estudar o trabalho, publicado em 2018, do economista da Microsoft e da Universidade de Yale, Glen Weyl¹, em parceria com o jurista da Universidade de Chicago Eric Posner², no qual se valeram de princípios matemáticos, como raiz quadrada e progressão geométrica, para construir modelo inovador de votação, o qual promete estabelecer um pacto social entre os votantes.

Por se tratar de proposição inovadora, há poucas informações a respeito do seu conceito, sua estrutura e seus efeitos práticos, o que permite destacar e descrever a experiência ocorrida aqui no Brasil, na Câmara Municipal de Gramado/RS, em 2021. Na oportunidade, foi proposta uma experiência para fins educativos, na qual se comparou o voto tradicional, utilizado no Plenário do referido Parlamento, com o voto quadrático.

O tipo de pesquisa utilizada neste artigo será dogmático-jurídica com revisão bibliográfica, análise documental e pesquisa qualitativa. Tem-se como objetivo descrever a votação quadrática e entender sua aplicação prática, como também explorar dois cenários: um simulado das eleições brasileiras para a Presidência da República de 2022, utilizando a votação quadrática como ferramenta eleitoral; e a aplicação da votação quadrática para temas, comparando com o sistema dicotômico tradicional (a favor ou contra).

O professor norte-americano Glen Weyl e o jurista da Universidade de Chicago Eric Posner são coautores do livro *Mercados radicais: reinventando o capitalismo e a democracia para uma sociedade mais justa*³, que foi a centelha para a produção deste estudo.

¹ Glen Weyl é economista e pesquisador da Microsoft Reserch New England e membro fundador da RadicalxChange.

² Eric Posner é professor de Direito na área de Law and Economics na Faculdade de Direito da Universidade de Chicago.

³ POSNER, Eric A.; WEYL, E. Glen. *Mercados radicais: reinventando o capitalismo e a democracia para uma sociedade justa*. 1ª ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019.





No primeiro capítulo, busca-se compreender o voto quadrático, iniciando por breve recapitulação da história da democracia, passando por como os mercados de bens públicos podem influenciar o regime democrático e, por fim, como e onde esse sistema poderia ser implementado.

O segundo capítulo será dedicado a expor a experiência prática realizada em Gramado/RS, sob os olhos de Bruno Coletto⁴, um dos responsáveis por implementá-la, bem como sua ótica a respeito do sistema de votação.

No terceiro e último capítulos, serão exploradas duas experiências simuladas em pesquisa: uma busca vislumbrar qual seria o resultado das eleições presidenciais brasileiras caso o sistema de votação quadrática fosse implementado; e a outra compara a aplicação do voto dicotômico com o voto quadrático para temas.

Por conseguinte, e diante do exposto, a sequência deste artigo explicará como funciona o voto quadrático, bem como analisará a experiência em Gramado/RS, e ainda serão apresentados os resultados de pesquisa qualitativa que simula a aplicação do voto quadrático no Brasil tanto para a eleição presidencial quanto para temas.

2 O voto quadrático

2.1 Origem do regime democrático e suas limitações

Os autores Erick Posner e Glen Weyl propuseram a aplicação de sistema inovador de expressão pelo voto, com o qual se pode elencar e dar intensidade a suas preferências, propiciando uma forma de se manifestar plenamente, e não apenas de escolher uma opção dentre as ofertadas. Tal sistema chama-se voto quadrático e está descrito no livro

⁴ Bruno Coletto é advogado, cientista político e professor. Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em 2022. Mestre em Ciência Política pela The New School for Social Research, Nova York, em 2016, e mestre em Direito pela UFRGS em 2013 <<https://www.brunocoletto.com/sobre/>>..





Mercados radicais: reinventando o capitalismo e a democracia para uma sociedade justa (Posner; Weyl, 2019, p. 99).

Inicialmente, a análise de Posner e Weyl passa por estudar a origem histórica e os acontecimentos subsequentes do regime democrático. Segundo eles, a democracia tem origem na Grécia Antiga. Em Atenas, o regime da maioria foi implementado na Assembleia, onde cada membro tinha um voto. Esta era formada por todos os cidadãos adultos, homens, independentemente de suas posses ou de sua posição social, que poderiam deliberar sobre a aprovação de leis, lançar decretos, conceder privilégios especiais, punir líderes políticos com ostracismo, sentenciar pena de morte, dentre outras possibilidades (Posner; Weyl, 2019, p. 99).

Com o passar dos anos, os gregos modernizaram tal sistema democrático. Conferiram mais poder a órgãos independentes, como, por exemplo, ao Tribunal do Povo, que tinha poder de derrubar decretos que haviam sido aprovados pela Assembleia, mas violavam as leis. Esses órgãos eram compostos por pessoas escolhidas por sorteio e utilizavam diversas votações majoritárias, o que significava que era preciso ter maioria esmagadora para conseguir fazer qualquer coisa (Posner; Weyl, 2019, p. 100).

Segundo os autores, essa foi a primeira tentativa de aprimorar o sistema democrático. Em sequência, fora a vez dos romanos de testar um aprimoramento. Na República romana, o Senado era ocupado por aristocratas, contudo, certos cargos de relevância eram necessariamente ocupados por plebeus. A Constituição dava voz às pessoas comuns, mas também dava vantagens às famílias antigas e aos mais ricos, numa tentativa de equilibrar a disposição sociopolítica romana. Contudo, a grande possibilidade de pontos de veto levou a uma pane no sistema, medidas extraconstitucionais foram implementadas, gerando uma guerra civil, uma ditadura e, por fim, o Império Romano (Posner; Weyl, 2019, p. 101).

No século XV, a Câmara dos Comuns britânica começou a adotar a regra da maioria. Entretanto, a Grã-Bretanha possuía uma constituição mista clássica, na qual a aristocracia exercia poder através da Câmara dos Lordes





e o monarca podia agir de maneira independente em determinadas questões. Na prática, as decisões políticas eram tomadas com base em uma regra de supermaioria implícita (Posner; Weyl, 2019, p. 101). No entender dos autores, a democracia teve avanço limitado nesse período. Os poderosos não queriam ceder poder para a população; as tradições religiosas e políticas favoreciam a monarquia ou a aristocracia; a ameaça constante de guerras internas e estrangeiras exigia a presença de líderes fortes (Posner; Weyl, 2019, p. 102).

No século XVII, a Revolução Gloriosa derrubou o Rei Jaime II e confirmou o ideal de monarquia limitada ou constitucional, em que o rei não poderia extrapolar os limites do poder monárquico. A partir daí, o rei deveria dividir forças com o Parlamento britânico (Posner; Weyl, 2019, p. 102).

John Locke⁵, Voltaire⁶, Jean-Jacques Rousseau⁷, dentre outros, participaram do movimento Iluminista, cujas ideias influenciaram outros movimentos como a Revolução Francesa e a Revolução Americana. Tais pensadores liberais se uniam pela quebra do poder monárquico, e por maior participação do povo nas decisões políticas, porém tinham dificuldades para explicar como o povo exerceria esse poder. Para aquela geração, a participação popular na política era distante e difícil de ser compreendida (Posner; Weyl, 2019, p. 102 e 103).

Na formulação da Constituição americana, os *founding fathers* queriam um governo da maioria, mas tinham receio de que isso violasse o direito das minorias. Por isso, diversas ferramentas foram incorporadas à Carta Magna, com o objetivo de se ter um governo da maioria que respeitasse os direitos da minoria. A preocupação girava em torno de que a sobrevivência da união estaria em risco se interesses legítimos de uma minoria fossem desrespeitados (Posner; Weyl, 2019, p. 103).

⁵ John Locke foi um filósofo inglês conhecido como “pai do liberalismo”, no final do século XVII.

⁶ Voltaire foi um filósofo francês iluminista e defensor das liberdades políticas, civis, religiosas e de comércio.

⁷ Jean-Jacques Rousseau foi um filósofo suíço iluminista, conhecido por escrever a respeito de teorias políticas e ser um dos maiores inspiradores da Revolução Francesa.





Dessa maneira, instalou-se a regra da supermaioria, na qual as minorias com preferências intensas poderiam se manifestar por meios políticos pacíficos. Contudo, trouxe também o problema da obstrução, causado pela possibilidade de barganhar votos em troca de concessões pouco razoáveis (Posner; Weyl, 2019, p. 104).

Foi trazido, então, para o centro do debate americano o fato de minorias étnicas e religiosas não estarem conseguindo apoio legislativo por serem voto vencido de uma maioria conservadora. Em consequência, os Tribunais Federais passaram a intervir para balancear essas diferenças, gerando o ativismo judicial, que muitas vezes foi interpretado como arbitrário e ilegítimo por parte da população. Em vários casos, os juízes atuavam como atores políticos e não aplicavam a devida legislação, o que não encontra respaldo na teoria democrática ou constitucional, e se aproxima de governo aristocrata (Posner; Weyl, 2019, p. 105).

Na Alemanha, nas eleições de 1930, Hitler tinha 10% de votos da extrema direita e mais 10% de votos vindos de pessoas desgostosas com o sistema político que consideravam corrupto e insensível às suas necessidades, elevando o Partido Nazista a uma posição de liderança de direita nacional. Nas eleições seguintes, em 1932, um grupo de pessoas optou por votar em Hitler com medo de um governo comunista, o que dobrou a participação nazista e tornou Hitler chanceler alemão. Na mesma eleição, aqueles que tinham aversão a Hitler, como judeus, operários, minorias e esquerdistas, optaram por votar nos comunistas, o que reforçou o medo daquele grupo, que tinha receio de um governo pró-Stalin. Polarização, medo, violência e desconfiança resultou no Terceiro Reich (Posner; Weyl, 2019, p. 109).

Após essa análise histórica, os autores entendem que um governo da maioria que não tenha freios e contrapesos muito bem estipulados, para proteger a minoria de ser explorada e reprimida, pode resultar em um governo de uma classe específica e até em um governo ditatorial (Posner; Weyl, 2019, p. 110).





2.2 Mercado de bens públicos

Segundo os autores, as democracias modernas são incapazes de atender à intensidade dos interesses e das necessidades dos indivíduos e ao maior conhecimento e preparo de determinados eleitores, devido à incapacidade de proteger os direitos da minoria, a tirania da maioria, as paradoxais vitórias dos maus candidatos, o uso repetido da regra da maioria para instaurar uma ditadura e a tendência da democracia de ignorar as posições dos mais instruídos. (Posner; Weyl, 2019, p. 112).

Contudo, Posner e Weyl entendem que, “para pessoas com necessidades e interesses diferentes mais fortes, existe uma maneira melhor de alocar recursos e recompensar os que demonstram talentos ou percepções especiais: os mercados” (Posner; Weyl, 2019, p. 112).

Os bens privados são negociados em mercados tradicionais para o consumo daqueles que os adquirem; por outro lado, existem os bens públicos, que são criados pela política e afetam grandes parcelas das pessoas ou até todas elas. Contudo, bens públicos não podem ser negociados nos mercados usuais, porque não se teriam bons resultados (Posner; Weyl, 2019, p. 113).

Nos mercados-padrão, os bens privados são alocados para aqueles que os valorizam mais, aqueles que estão dispostos a pagar mais pelo bem. Os autores exemplificam isso no leilão, em que o comprador que tem mais interesse em obter um bem paga a quantia maior. No sistema de preços no qual fazemos as compras do mês, pagamos pela gasolina que enche nossos tanques e o valor da pipoca do cinema de fim de semana, funcionando como uma espécie de leilão descentralizado (Posner; Weyl, 2019, p. 113).

Essa máxima, *a priori*, não pode ser implementada para bens públicos, pois substituiria a tirania da maioria pela tirania do cidadão mais rico e motivado a pagar mais que os outros por questões diversas. Isso fortaleceria grupos de interesses específicos (Posner; Weyl, 2019, p. 114).

Para solucionar esse problema e adaptar o sistema de mercado para a negociação de bens públicos, os autores propõem que “cada indivíduo deve





pagar um montante igual ao custo que suas ações impõem a outros”. Portanto, a ideia não é permitir a venda de decisões políticas àquele que dá o lance mais alto, pelo contrário (Posner; Weyl, 2019, p. 114).

De acordo com Posner e Weyl (2019, p. 215):

No caso de decisões coletivas, as pessoas afetadas pelo possível bem público teriam o direito de votar o quanto quisessem, mas todos teriam de pagar o custo que seus votos impõem aos outros. [...] ao votar, dever-se-ia pagar pelo dano que ganhar um plebiscito causa às pessoas (ou em outros tipos de eleição) em que se toma uma decisão coletiva. O que você paga equivale ao valor que seus concidadãos obteriam com o outro resultado de sua preferência, mas que lhes foi negado com o seu voto.

Dessa maneira, pelos estudos dos autores, o preço que os indivíduos teriam de pagar para influenciar os bens públicos não deveria ser proporcional ao grau de influência de um indivíduo, mas a seu quadrado (Posner; Weyl, 2019, p. 115).

2.3 A votação

Para iniciar a explicação, os autores trazem exemplo de como funciona uma possível situação prática envolvendo a votação quadrática: todo cidadão, a cada ano, recebe uma provisão de “créditos de opinião”, os quais podem ser gastos no plebiscito daquele ano ou economizados para o futuro. Para converter os créditos em votos, o votante pode gastar o quanto quiser para comprar votos, sendo que o custo do voto é equivalente ao seu quadrado. Ou seja, 1 voto vale 1 crédito, 2 votos valem 4 créditos, 3 votos valem 9 créditos, 4 votos valem 16 créditos, e assim por diante. Pode também o votante comprar votos contrários, “votar negativamente”. Por exemplo, comprar 3 votos, sob o preço de 9 créditos para uma pauta, e comprar 2 votos, sob o custo de 4 créditos, para uma pauta à qual este votante seja contrário (Posner; Weyl, 2019, p. 120 e 121).





Voltando ao exemplo, digamos que um votante decida economizar, durante vários anos, créditos para depositar em uma só pauta: controle de armas. Ele gasta 400 créditos para vinte votos; outros votantes gastam 81 créditos para 9 votos. Porém, a maioria da população é contrária, e ao mesmo tempo não dá tanta importância para o respectivo tema, e gasta apenas 1 crédito para 1 voto e 4 créditos para 2 votos (Posner; Weyl, 2019, p. 121).

Dessa maneira, aqueles que são favoráveis a uma política de armamento e são minoria conseguem fazer sua voz ter validade por representar sua opinião com mais “intensidade”. Os autores resumem (Posner; Weyl, 2019, p. 121):

Na votação quadrática, uma minoria fervorosa pode vencer uma maioria indiferente, resolvendo o problema da tirania da maioria, e o resultado da votação maximizará o bem-estar do grupo inteiro, e não apenas o bem-estar de um subconjunto em detrimento de outro.

Com base nos estudos matemáticos e econômicos dos autores, eles chegaram à conclusão de que a regra quadrática é aquela que leva os indivíduos racionais a comprarem votos em proporção ao interesse e ao conhecimento que têm sobre a questão. Se o custo dos votos aumentasse mais rápido, os indivíduos com preferências fortes votariam pouco, causando a tirania da maioria novamente. Se o custo da votação aumentasse menos intensamente que o quadrado, os indivíduos com preferências fortes teriam muita força para expressá-la, e cairíamos no problema do aproveitador (Posner; Weyl, 2019, p. 122).

Nas palavras dos autores (Posner; Weyl, 2019, p. 125):

A votação quadrática atende ao problema das intensidades variáveis das preferências, concedendo aos que têm preferências mais fortes uma maneira de influir no resultado proporcionalmente à força dessas suas preferências. Ainda podem perder para a maioria, mas não perderão para uma maioria de preferências fracas (a menos que seja esmagadora). As majorias prevalecem sobre as minorias – como de fato devem – quando as intensidades de todos são semelhantes. Mas, quando as minorias têm interesses de





suficiente intensidade, elas podem proteger seus interesses diante da dominação da maioria.

Enquanto na votação *per capita* tradicional o resultado só diz respeito à quantidade de pessoas que aprovam ou deixam de aprovar uma ideia, na votação quadrática pode-se apurar quantas pessoas são a favor ou contra e em qual medida, com quanto de intensidade. A votação quadrática possibilita que um grupo menor, mas com preferências intensas, vença um grupo maior com preferências fracas, mas não venceria um grupo maior com preferências mais fortes (Posner; Weyl, 2019, p. 123).

2.4 Aplicando a votação quadrática

O cenário básico de aplicação da votação quadrática seria em uma votação com diversos temas, na qual os votantes ganhariam uma quantidade de créditos e poderiam utilizá-los para comprar votos a favor ou contra, na intensidade que desejassem, por cada tema. O custo de votos é quadrático, então, a cada voto alocado, este equivalerá ao seu quadrado em créditos. Nove votos equivalem a 81 créditos, 5 votos equivalem a 25 créditos, e por aí vai (Posner; Weyl, 2019, p. 127).

Segundo os autores, a descrição de como funciona a votação matematicamente pode parecer complicada em um primeiro contato, porém ela é simples e intuitiva ao lidarem com ela na prática, em um sistema tátil e intuitivo. Pelas experiências testadas pelos autores, os participantes podem ver seus créditos decaindo conforme vão alocando votos nos temas (Posner; Weyl, 2019, p. 128).

Conforme observado por Posner e Weyl, outra vantagem da votação quadrática é que os votantes se envolvem mais profundamente com os temas. Percebeu-se que se gasta um terço a mais de tempo com esse tipo de pesquisa. Os votantes também se comportam mais ativamente, refletem sobre suas preferências e contam como participar desse estilo de votação os ajudou a entender melhor as próprias preferências (Posner; Weyl, 2019, p. 129).





Os autores concluem sobre a aplicação da votação quadrática (Posner; Weyl, 2019, p. 131):

Dirigentes, campanhas políticas e cientistas políticos têm começado a examinar se o uso da votação quadrática para suscitar opiniões públicas lhes permite responder com mais precisão às questões tão fundamentais para suas atividades: como montar uma plataforma e chegar a soluções conciliatórias que respeitem as opiniões fortemente defendidas por um amplo conjunto de cidadãos?

2.5 Democracia elevada ao quadrado

2.5.1 Eleições com múltiplos candidatos e um vencedor

Até agora, foi abordada a aplicação da votação quadrática para votações com temas, porém Erick Posner e Glen Weyl também propõem a aplicação desse sistema inovador de votação para eleições com múltiplos candidatos e um vencedor. Nesse sistema, os eleitores podem gastar seus créditos votando contra e a favor dos candidatos, o que impediria que eleitores tenham que votar no “mal menor”, buscando impedir a eleição de um candidato com alta rejeição, mas bem posicionado nas pesquisas (Posner; Weyl, 2019, p. 134).

Sobre a votação quadrática para múltiplos candidatos e um vencedor, os autores dizem (Posner; Weyl, 2019, p. 134):

Em decorrência da precificação quadrática, sai mais barato dividir os créditos entre votos no candidato que se quer e votos contra seu(s) adversário(s) do que gastar os créditos apenas no candidato desejado. Isso significa que qualquer eleitor propenso a votar no péssimo candidato A só para prejudicar o pavoroso candidato B também poderia registrar sua oposição a B em medida ainda maior. Esses votos estratégicos, assim, anulariam e afundariam os dois candidatos objeto de amplo desprezo – quaisquer que fossem –, permitindo a ascensão de candidatos menos detestados. Com efeito, para ter votos positivos, qualquer candidato teria de ser mais estimado do que a maioria.





As eleições presidenciais estadunidenses de 2016 foram objeto de estudo pelos autores. Segundo eles, os dois principais candidatos eram amplamente detestados, enquanto outros nomes dos partidos tinham grande apoio público. Se, nesse caso, a eleição tivesse acontecido pelo sistema de votação quadrática, os autores acreditam que um candidato republicano moderado consensual teria sido eleito presidente dos Estados Unidos, enquanto Donald Trump, o vencedor eleito, estaria em último lugar (Posner; Weyl, 2019, p. 134 e 135).

2.5.2 Sistema democrático representativo

Os autores ressaltam que a votação quadrática pode ser utilizada de diversas formas, mas, apesar de não ser o objetivo deles, vislumbra-se a possibilidade de um sistema representativo mais amplo, tendo como base o sistema político americano: em toda eleição, cada eleitor ganharia uma quantidade definida *a priori* de créditos, podendo distribuir seus votos para candidatos em nível distrital, estadual e nacional. Dessa forma, os eleitores podem votar com mais intensidade no(s) candidato(s) que mais lhe importam (Posner; Weyl, 2019, p. 135).

Nesse sistema, espera-se que seja eleito aquele que pode maximizar o bem-estar agregado dos eleitores. Em consequência, os candidatos buscarão se posicionar nesse espectro de demanda.

2.5.3 Voto quadrático dentro do Parlamento

Outra possibilidade vista pelos autores, e que já é testada em alguns lugares no mundo, como ainda será abordado neste trabalho, inclusive no Brasil, é utilizar a votação quadrática dentro de um órgão representativo. Todo legislador, ao ser eleito, receberia uma quantidade de créditos para utilizar durante seu mandato, votando nas pautas que são caras ao seu eleitorado (Posner; Weyl, 2019, p. 136).

Segundo Posner e Weyl (2019, p. 136), no modelo atual, “os partidos precisam subornar, bajular e ameaçar parlamentares [...] há sempre uma





negociação corrupta que prejudica o país e gera obstruções”. No sistema quadrático, o parlamentar fica limitado a participar de qualquer votação, pois precisa economizar créditos para matérias com que seu eleitorado realmente se importa.

2.6 Voto quadrático como tecnologia de modernização democrática

Nas palavras dos autores (Posner; Weyl, 2019, p. 138):

Mesmo que os resultados eleitorais distorcidos, as votações legislativas obstruídas e os protestos contra o “ativismo judicial” sejam as manifestações mais visíveis de nossa política disfuncional, talvez não sejam as mais importantes. Ainda mais insidiosos em nosso sistema político são a polarização, o discurso político infestado de agressões e trivialidades (ou, pior, o discurso de ódio), a sensação de impotência entre grande parte do público, fronteiras políticas rígidas que não se alinham com as posições efetivas do público, o ressentimento das elites políticas e o declínio da confiança pública.

Apesar da dificuldade de prever, os autores são otimistas em relação ao fato de a votação quadrática ser influente sobre esses problemas, porque esse sistema empodera o cidadão a expressar suas posições de forma mais rica e profunda, incentiva os candidatos não só a buscarem eleitores indecisos, mas também a se engajarem com pessoas de espectros políticos diferentes, estimulando o diálogo com a sociedade como um todo. A votação quadrática dá liberdade ao votante de se manifestar em votações que ele realmente preze, e de se abster em temas a que não dá tanta importância, portanto não precisa seguir estereótipos políticos (Posner; Weyl, 2019, p. 139).

A votação quadrática estimula a moderação e a conciliação, na proporção que penaliza posições extremadas, aumentando o custo para expressá-las. Concede aos votantes mais responsabilidade e controle sobre suas decisões, pois oferece liberdade para se expressar, porém com restrições orçamentárias. Faz com que o votante se sinta ouvido e que seu voto tenha valor





para modificar pautas que lhe são importantes, mas também reconciliando-os com as derrotas que sofreram (Posner; Weyl, 2019, p. 139).

Em suma, os autores concluem que os mercados de bens públicos são deficientes e que a votação quadrática pode ser a ferramenta que alinhará o mercado de bens privados com o mercado de bens públicos. Os benefícios citados acima são muito parecidos com os de mercado de bens privados. Uma cultura política baseada em princípios de bens privados pode gerar maior senso de dignidade e responsabilidade nas pessoas (Posner; Weyl, 2019, p. 138 e 139).

Segundo Posner e Weyl (2019, p. 140):

A votação quadrática oferece uma outra via, voltada para um equilíbrio da prosperidade entre o público e o privado em todos os níveis. Ela mostra que os bens públicos partilhados por todos nós podem ser fornecidos com a mesma eficiência e facilidade com que o mercado nos fornece colchões e *smartphones*. Ela nos oferece uma via para termos uma vida de fato colaborativa e compartilhada em nossas comunidades locais, nossas redes sociais *on-line* e nossos governos nacionais. Ela permite um mundo onde nossas escolhas entre a vida privada e os níveis ricamente variados da vida pública são determinados pelo desenvolvimento natural das relações sociais, e não pelo nosso medo da incompetência ou corrupção das instituições coletivas.

3 Aplicação do voto quadrático em Gramado/RS

3.1 Experiência prática em Gramado/RS

No início de 2021, o Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS)⁸ do Rio, que estuda o impacto e o futuro da tecnologia no Brasil, bem como a RadicalxChange⁹, um movimento global, criado pelo economista Glen Weyl

⁸ ITS. Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio, 2022. Página inicial. Disponível em: <https://itsrio.org/pt/home/>. Acesso em: 7 abr. 2022.

⁹ RxC. RadicalxChange, 2022. About. Disponível em: <https://www.radicalxchange.org/about/>. Acesso em: 7 abr. 2022.





em 2018, que busca inovar a democracia para fazer o mundo um lugar mais diverso, igualitário e livre, por intermédio de Bruno Coletto e Christian Perrone, iniciaram uma parceria com a Câmara Municipal de Gramado/RS para realizar uma experiência com o voto quadrático. A ideia era tirar da teoria a votação quadrática e colocá-la em prática, com o objetivo de analisar como se daria esse sistema em um debate público verdadeiro (Coletto, Bruno. Voto quadrático [Entrevista concedida a] Gustavo Dutz. Brasília, março, 2022).

Durante todo o ano de 2021, várias reuniões ocorreram com o objetivo de explicar aos parlamentares o que era o voto quadrático, como ele se daria e por qual motivo utilizá-lo. Nos encontros, foi entendido pelos vereadores que o voto quadrático é uma ferramenta moderna e respaldada por pessoas e instituições renomadas que o recomendam, possibilitando a modernização da democracia representativa, na qual o votante consegue expressar a intensidade de suas preferências, possibilitando que se expresse de forma mais complexa. A grande dificuldade daqueles que estavam propondo a experiência e ministravam as aulas era explicar como o voto quadrático funcionaria (Coletto, 2022).

A parte teórica da explicação, por vezes, não era clara e apresentava-se um pouco confusa; contudo, a parte prática foi intuitiva, autoexplicativa e mais visível para os parlamentares. Todos tiveram que passar pelas aulas para aprender como o voto quadrático funcionava, desde parlamentares, passando por assessores, e chegando até aos funcionários da Câmara. Durante as experimentações, os vereadores puderam perceber as comparações entre o voto *per capita* e o voto quadrático, e ver na prática como se dava essa diferença de resultado. Por exemplo, em um dos testes, uma das opções, que não foi nem para o segundo turno no primeiro estilo de votação, na segunda, utilizando a votação quadrática, foi a vencedora. (Coletto, 2022).

Tal fato despertou a curiosidade dos envolvidos. Houve uma percepção de que o estilo de votação impactava o resultado, e este é o ponto inicial para se discutir uma reforma institucional. Por parte dos propositores da experiência, a ideia era realizar a votação quadrática em uma situação verdadeira, em





que o resultado da votação realmente fosse aplicado pela Câmara, mas, por questões jurídicas e por causa do regimento interno, essa propositura não fora aceita (Coletto, 2022).

Dessa forma, em dezembro de 2021, optou-se por realizar uma experiência em que os vereadores votariam no Plenário, da forma tradicional de votação (um vereador, um voto), para as emendas parlamentares ao orçamento e, em paralelo, utilizariam a votação quadrática em um *software* criado pelo ITS. Os vereadores tiveram acesso a um aplicativo de celular seguro, no qual seus dados eram protegidos por *blockchain*, que listava quais seriam as prioridades para o orçamento da Câmara Municipal. Assim, eram apresentados os créditos e os vereadores poderiam ir distribuindo seus votos de forma quadrática: conforme cada voto era computado, seu limite de créditos era diminuído, e uma figura quadrada composta por 100 círculos ia sendo preenchida, proporcionalmente (Coletto, 2022).

Em consequência, dois resultados foram obtidos: aquele utilizando o sistema ordinário da Câmara e aquele utilizando o voto quadrático. Então, os parlamentares puderam perceber que o sistema de votação acarreta resultados diferentes, e que o sistema quadrático resulta em convergências maiores. Dessa forma, pode acelerar os trabalhos legislativos. Os resultados desse experimento ainda estão sendo analisados e comparados pelo ITS e serão posteriormente publicados. Mas a experiência já serviu para que os vereadores experimentassem pelo menos um sistema de votação inovador, o qual pode ser utilizado novamente no futuro, até para aplicação prática e real dentro da legislatura (Coletto, 2022).

Em tempo, o ITS e a RadicalxChange ainda buscam reproduzir experiências como a descrita e levar essa maneira inovadora de votação a outros lugares do Brasil. João Pessoa também pode vivenciar um experimento, porém sem muitas informações no momento. O que é importante ressaltar é que, quanto mais experiências, maiores as chances de esse sistema de votação ser implementado na prática (Coletto, 2022).





3.2 O voto quadrático por Bruno Coletto

No entender de Bruno Coletto, o sistema de votação quadrática eleva a democracia a outro patamar de representatividade, no qual o eleitor pode se manifestar de forma complexa, escalonando e dando intensidade a suas preferências. No sistema *per capita* atual, é apresentado ao eleitor um leque de candidatos, e a opção dada é a de depositar o voto única e exclusivamente em apenas um candidato; em consequência, o eleitor exclui todas as outras opções, não podendo se manifestar a respeito dos outros. Ou seja, é escolhido um nome dentre aqueles ofertados, os outros são excluídos. Todo o restante sobre o qual o eleitor não pôde se manifestar, mas poderia aceitar um ou outro nome, em menor ou maior intensidade, acaba tendo o mesmo peso zero que as opções completamente rejeitadas (Coletto, 2022).

No contexto de polarização e de crise democrática atual, o voto quadrático apresenta-se como modelo que pode ser uma solução, observando que preza pela consensualidade, e não pelo dissenso; um modelo que prioriza as concordâncias e o diálogo, deixando por último as divergências e as posições dicotômicas. A aplicação do voto quadrático, em eleições presidenciais, elegeria um presidente mais consensual, com menos rejeição, criando estabilidade política e facilitando a governabilidade (Coletto, 2022).

Contudo, existem impeditivos na aplicabilidade desse sistema inovador de votação. O primeiro deles é a complexidade do voto: o voto quadrático certamente não é tão simples quanto o voto *per capita* atual, porém esse sistema está no dia a dia das pessoas. É um sistema de fácil acesso. Dessa maneira, o voto quadrático, antes de ser usado, por exemplo, em uma eleição majoritária para presidente da República, deve ser utilizado em experiências de menor proporção. Por isso, a aplicação em Gramado/RS é tão relevante, pois é a oportunidade de a população entrar em contato com esse tipo de voto e de se familiarizar com ele. Esse tipo de reforma tem que ocorrer de baixo para cima, e não de cima para baixo. O eleitor precisa de tempo e maturidade





com esse modelo de votação antes de ele ser utilizado em uma eleição geral (Coletto, 2022).

Então, é necessário tempo e maturidade da população para conhecer, no dia a dia, o sistema. Seria interessante ver experiências como a de Gramado/RS sendo replicadas em instituições privadas, empresas e afins; em universidades, como em eleições para reitor e diretor; em escolas públicas municipais, que elegem o diretor; dentro de partidos políticos etc. Não adianta ser algo testado em um grande centro ou em uma grande eleição. Tem que ser algo testado em um município pequeno como Gramado/RS. Isso vai formar uma base que possibilite às pessoas a compreensão do sistema, mesmo que não seja 100% da população a entender, que é o que acontece com o proporcional hoje, mas que ao menos compreendam ao ponto de exercerem sua manifestação de preferência e de reputarem o resultado como legítimo. Ele tem que ser compreendido de dois pontos de vista: tanto como expressão verdadeira da vontade do eleitor quanto como reconhecimento do resultado como válido. Sendo assim, grande parte da população não teria problemas para entender o sistema na prática, considerando que a democracia é um sistema no qual o eleitor precisa ser informado e seria necessário certo tempo para compreensão dele (Coletto, 2022).

Somado com essa análise, Bruno Coletto entende que o voto quadrático poderia ser aplicado não só em eleições para cargos executivos, mas também para eleições de parlamentares, porém com algumas mudanças estruturais. No atual sistema de votação proporcional, o número de deputados ofertados por estado é enorme o suficiente para não ser factível o eleitor ter tempo suficiente para estudar todos e elencar suas preferências. A tendência é que o eleitor deposite todos os seus votos em um candidato e a lógica de se utilizar o voto quadrático se perca. Então, o atual modelo proporcional seria um empecilho (Coletto, 2022).

Por outro lado, um país com a dimensão do Brasil, com subdivisões em estados com área comparativa a países da Europa, tem custo muito alto





de campanha para eleição de deputado federal. É algo que pesa muito no orçamento público. Não faz sentido ter um sistema de votação proporcional com campanha no estado inteiro. Dessa maneira, seria mais factível a mudança da atual modalidade para o sistema distrital, em que o estado é subdividido em distritos de influência eleitoral, diminuindo o custo de campanha, somado com a votação quadrática. As críticas feitas ao sistema distrital geralmente giram em torno da dificuldade de se elegerem minorias, que, por isso, acabam ficando sub-representadas. Candidatos com representatividade espalhada por vários distritos, mas que não têm votação expressiva em um único local, também não seriam eleitos (Coletto, 2022).

Porém, com o voto quadrático, essa lógica mudaria. Primeiramente, a quantidade de deputados por distrito é mais diminuta, nos mesmos moldes de uma eleição para o Senado, facilitando a análise e o escalonamento de todos os nomes pelo eleitor. Mas, também, nomes com muito fervor local, porém minoritários, teriam chances de serem eleitos, acabando com a ditadura da maioria imposta pelo voto *per capita* tradicional (Coletto, 2022).

Em suma, Bruno Coletto entende que há a possibilidade de implementação no Brasil, depois de algumas reformas estruturais, passando pela aplicação, no dia a dia do eleitor, e pela mudança do sistema proporcional para o sistema distrital com votação quadrática. Assim, conclui que o voto quadrático é um modelo de votação que preza por consensualidade e afasta o dissenso, podendo ser ferramenta de modernização democrática, com a qual o eleitor pode escalonar e dar intensidade a suas preferências, tornando seu voto mais representativo (Coletto, 2022).

4 Voto quadrático na prática

4.1 Múltiplos candidatos com um vencedor

A seguir, será analisada pesquisa feita tanto com o voto *per capita* tradicional, que é utilizado para eleições presidenciais brasileiras, quanto com o voto quadrático:





Gráfico 1 – Eleição presidencial majoritária

Um eleitor, um voto (sistema tradicional)

49 respostas

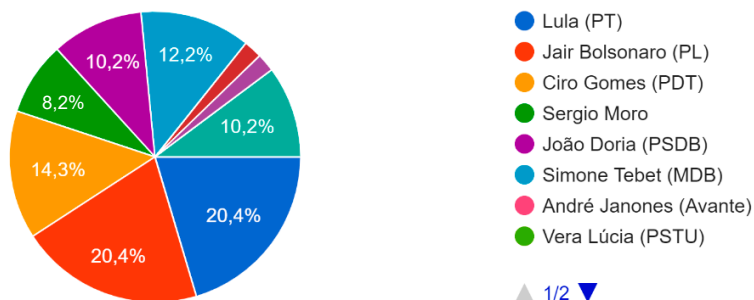


Gráfico 2 – Eleição presidencial quadrática

Candidate	Votes
Simone Tebet (MDB)	84
Ciro Gomes (PDT)	43
Sergio Moro (Podemos*)	38
Felipe D'Ávila (NOVO)	38
João Doria (PSDB)	35
Leonardo Péricles (UP)	8
André Janones (Avante)	-3
Vera Lúcia (PSTU)	-5
Lula (PT)	-27
Jair Bolsonaro (PL)	-93

[View Insights](#)

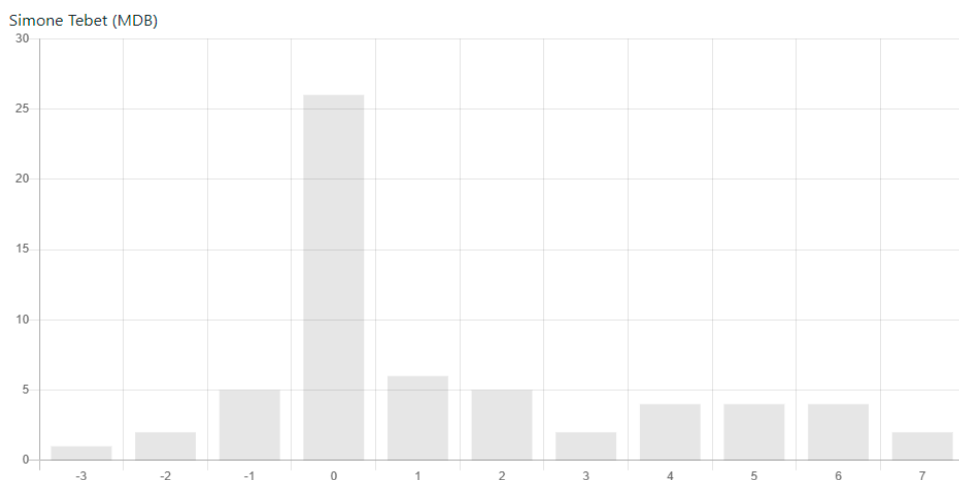
Comparando os dois resultados, o que chama atenção, *a priori*, é que, no voto majoritário, Bolsonaro (PL) e Lula (PT) lideraram, enquanto no voto quadrático os dois são os candidatos que pior pontuaram. Isso acontece porque, apesar de terem uma base sólida de apoiadores o que os leva a pontuar bem no estilo de votação tradicional, possuem alta e intensa rejeição e, quando se trata de voto quadrático, a intensidade é muito importante.





Ao mesmo tempo que Lula (PT) e Bolsonaro (PL) estão empatados na primeira colocação no voto *per capita*, a Senadora Simone Tebet (MDB) vence as eleições com o voto quadrático. Isso ocorre porque a senadora tem baixíssima rejeição em quantidade e menor ainda em intensidade. Ao mesmo tempo, Tebet consegue pontuar de forma uniforme positivamente. Isso pode ser visualizado no gráfico de distribuição de voto a seguir.

Gráfico 3 – Distribuição de votos da candidata Simone Tebet



Ou seja, poucos pontos são tirados dela pela baixa rejeição e a boa pontuação positiva a faz vencer no sistema quadrático. Isso significa que, dentre aqueles que participaram da pesquisa, Tebet é o nome mais conciliador, aquele que foge da polarização e se aproxima de um acordo comum entre os eleitores.





Gráfico 4 – Distribuição de votos do candidato Lula

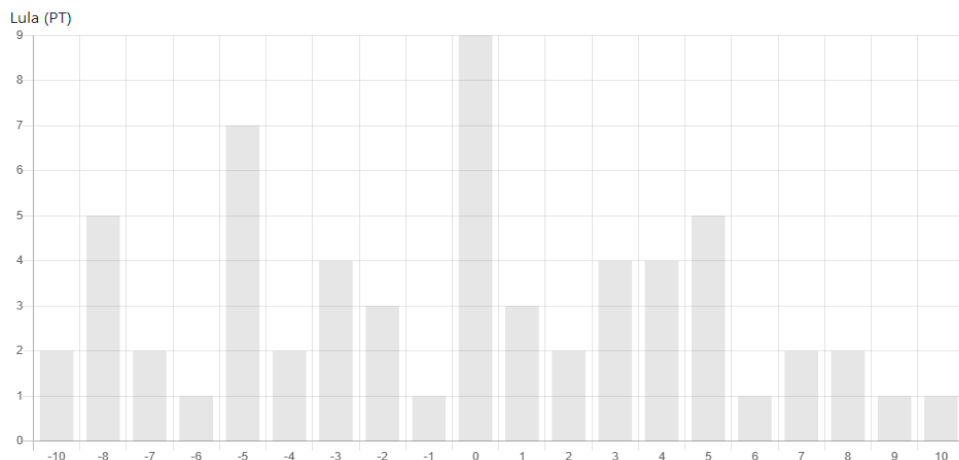
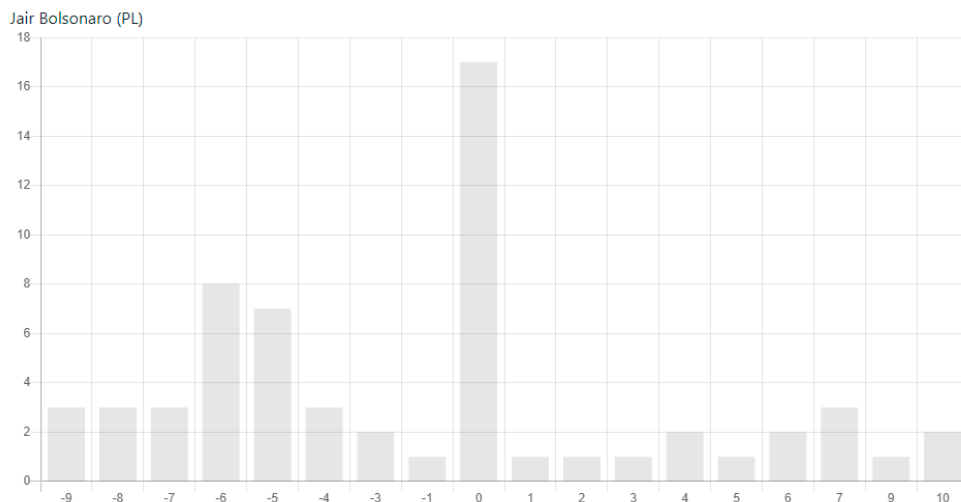


Gráfico 5 – Distribuição de votos do candidato Jair Bolsonaro



Como é previsto por Posner e Weyl (2019, p. 134), em eleições polarizadas, com candidatos com uma boa base de votos, mas com alta rejeição, acontece que o eleitor vota tanto a favor de seu candidato quanto





contra o candidato de que não gosta. Dessa maneira, o eleitor de Lula vota a favor dele e contra o candidato do extremo oposto que é Bolsonaro. E o mesmo ocorre para o eleitor de Bolsonaro. Isso faz com que esses votos acabem se anulando, dando margem para ascensão de nomes mais consensuais.

4.2 Votação quadrática para temas

Em sequência, serão analisados os resultados da pesquisa feita tanto com o voto dicotômico (sim ou não) quanto com o voto quadrático. Foi apresentada aos votantes uma lista com dez temas e foi pedido para que manifestassem opinião favorável ou desfavorável sobre cada um dos temas. Em seguida, foi apresentado o sistema de votação quadrática com os mesmos temas.

Resultados da pesquisa com voto dicotômico:

Gráfico 6 – Disposição de votos dicotômicos para o tema Taxação sobre Emissão de Carbono

01. O Governo deve impor taxaço sobre emissão de carbono para limitar o aquecimento global?

58 respostas

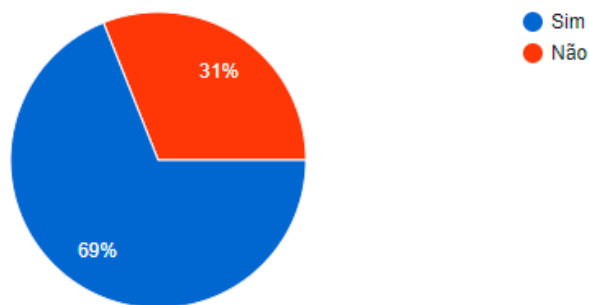




Gráfico 7 – Disposição de votos dicotômicos para o tema Legalização da Maconha

02. O Governo deve legalizar a maconha para maiores de 18 anos?

58 respostas

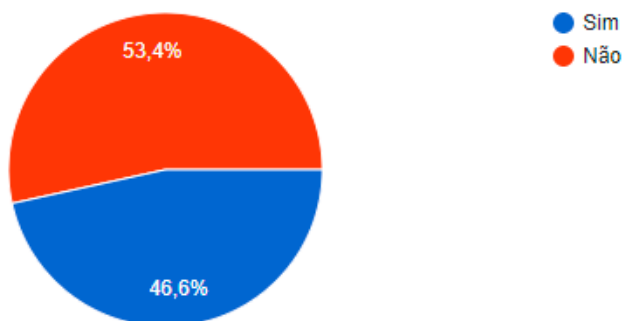


Gráfico 8 – Disposição de votos dicotômicos para o tema Legalização do Aborto

03. O Governo deve legalizar o aborto até 3 meses de gestação?

58 respostas

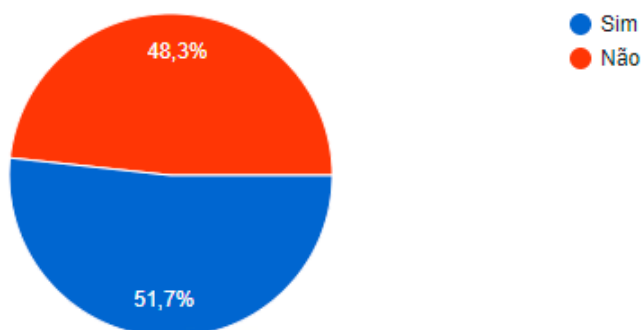




Gráfico 9 – Disposição de votos dicotômicos para o tema Cotas Raciais

04. O Governo deve impor cotas raciais para cargos públicos?

58 respostas

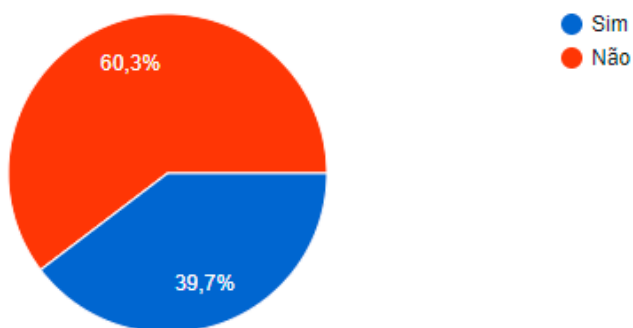


Gráfico 10 – Disposição de votos dicotômicos para o tema Posse de Armas

05. O Governo deve liberar a posse de armas?

58 respostas

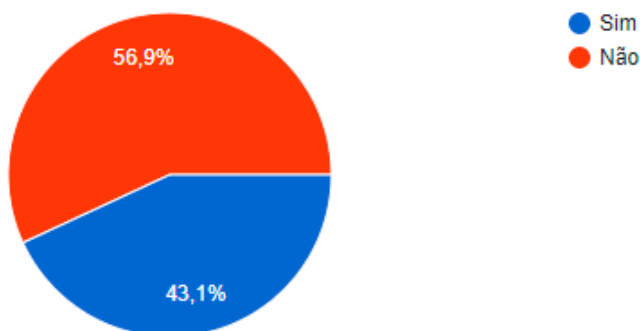




Gráfico 11 – Disposição de votos dicotômicos para o tema Pena de Morte

06. O Governo deve impor pena de morte para crimes de extremíssima gravidade?

58 respostas

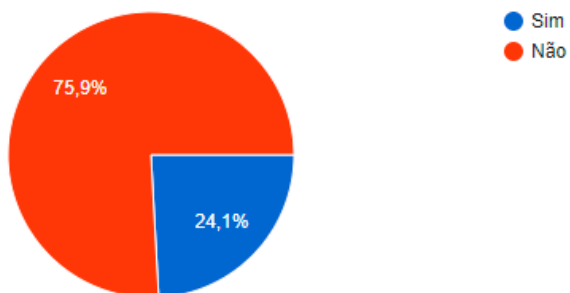


Gráfico 12 – Disposição de votos dicotômicos para o tema Direito de Adotar Crianças por Casais LGBTQIA+

07. O Governo deve conceder o direito de casais LGBTQIA+ adotarem crianças?

58 respostas

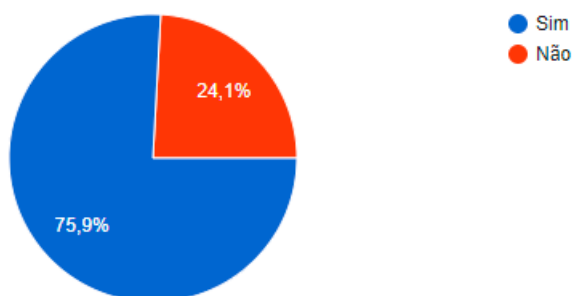




Gráfico 13 – Disposição de votos dicotômicos para o tema Flexibilização de Leis Trabalhistas

08. O Governo deve flexibilizar leis trabalhistas e possibilitar acordos bilaterais entre patrão e empregado?

58 respostas

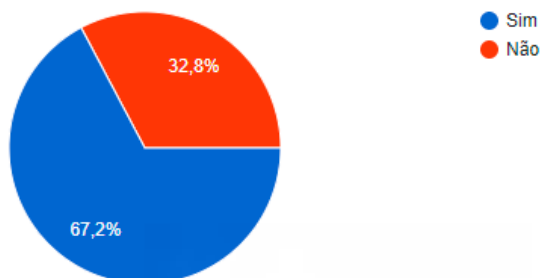


Gráfico 14 – Disposição de votos dicotômicos para o tema Política de Recebimento de Refugiados

09. O Governo deve maximizar esforços para receber refugiados?

58 respostas

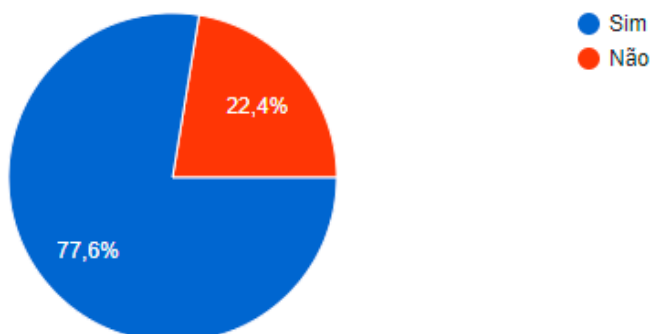
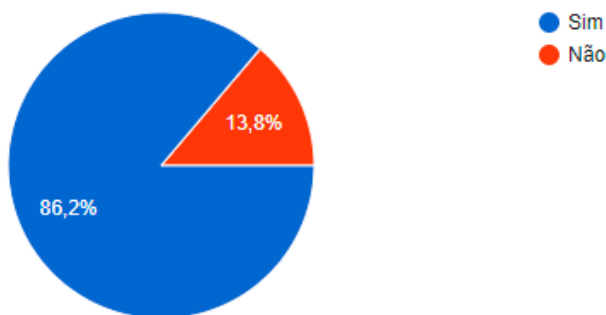




Gráfico 15 – Disposição de votos dicotômicos para o tema Teto de Gastos

10. O Governo deve estipular um teto de gastos?

58 respostas



Resultado da votação quadrática:

Tabela 1 – Votação quadrática para temas

Temas	Votos
O Governo deve estipular um teto de gastos	188
O Governo deve impor taxaço sobre emissão de carbono para limitar o aquecimento global	153
O Governo deve flexibilizar leis trabalhistas e possibilitar acordos bilaterais entre patrão e empregado	108
O Governo deve conceder o direito de casais LGBTQIA+ adotarem crianças	107
O Governo deve maximizar esforços para receber refugiados	98
O Governo deve legalizar o aborto até 3 meses de gesta��o	35
O Governo deve legalizar o uso de maconha para maiores de 18 anos	33
O Governo deve impor cotas raciais para cargos públicos	29
O Governo deve liberar a posse de armas	-60
O Governo deve impor pena de morte para crimes de extrem��ssima gravidade	-63





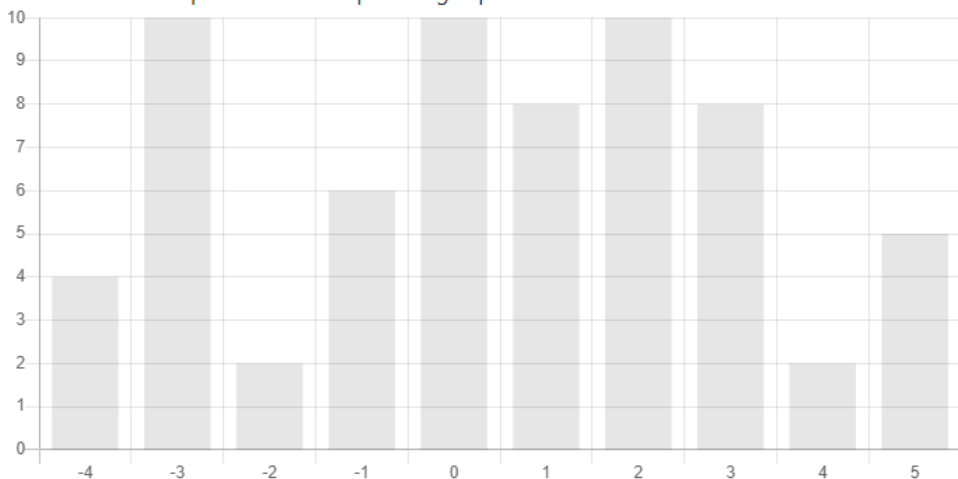
O voto quadrático permite ao eleitor se manifestar de forma essencialmente mais rica e profunda, dando intensidade a suas escolhas, eximindo-o da tarefa de ser a favor ou contra temas. Nesse estilo de votação, os votantes não são obrigados a votarem em temas com os quais não se sintam seguros por não os conhecerem ou por não terem posição definida, podendo depositar poucos votos ou até nenhum. Portanto, podem guardar créditos para votarem em temas que de fato entendam como relevantes e de que tenham conhecimento.

Em consequência, a votação quadrática permite que aqueles que têm preferências mais fortes influenciem de fato o resultado. Ou seja, uma minoria com fortes preferências não perderá para uma maioria com preferências fracas. Isso fica evidente nessa pesquisa.

Por exemplo, no tema Cotas Raciais, 60,3% dos votantes se mostraram contrários ao governo adotar essa política. Contudo, na votação quadrática, essa maioria se mostrou menos intensa do que a minoria, conseguindo aprovar tal pauta. No gráfico de distribuição de votos, pode-se visualizar melhor esse desenho:

Gráfico 16 – Distribuição de votos no tema Cotas Raciais

O Governo deve impor cotas raciais para cargos públicos





O mesmo acontece para o tema Legalização da Maconha. Enquanto a maioria foi contrária a esse tema na votação dicotômica, na votação quadrática ele foi aprovado pelo mesmo motivo pelo qual o tema Cotas Raciais foi também.

Gráfico 17 – Distribuição de votos no tema Legalização da Maconha



Percebe-se que o voto quadrático permite que um grupo minoritário com preferências fortes possa influenciar o resultado e conciliar as derrotas em uma ou outra pauta, uma vez que esse grupo escolhe não destinar muitos créditos a elas.

Outro fator que esse sistema de votação evidencia é que, quando o eleitor se manifesta por ser favorável ou desfavorável a um tema, ele pode seguir posicionamentos gerais ideológicos caso seja uma oposição branda; porém, na votação quadrática, para demonstrar sua opinião há um custo, e essa imposição faz com que oposições a temas se tornem onerosas para serem manifestadas. Essa onerosidade faz o votante refletir se a oposição branda merece realmente ser manifestada, ou manifestada com poucos créditos.

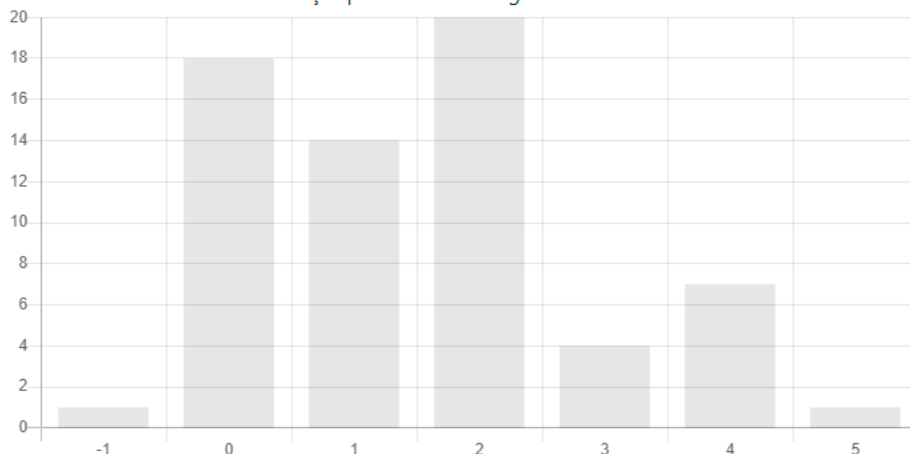
Isso fica claro no tema Refugiados: 22,4% dos votantes foram contrários à política de recebimento de refugiados. Contudo, ao analisar o gráfico de distribuição de votos na votação quadrática, boa parte desses votantes recuaram sobre sua oposição, manifestando-se de forma branda ou neutra.





Gráfico 18 – Distribuição de votos no tema Política de Recebimento de Refugiados

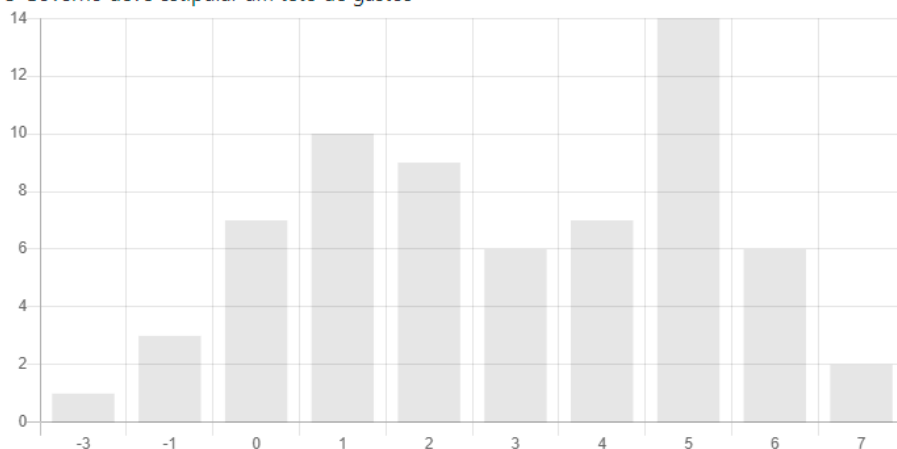
O Governo deve maximizar esforços para receber refugiados



No resultado da votação quadrática, o tema Teto de Gastos ganhou o maior número de votos porque teve expressiva votação positiva e baixíssima votação contrária em intensidade e quantidade. Ou seja, entre os votantes, esse é o tema de maior convergência positiva.

Gráfico 19 – Distribuição de votos no tema Teto de Gastos

O Governo deve estipular um teto de gastos





Com essa pesquisa, pode-se concluir que o voto quadrático é importante ferramenta de modernização democrática, dando ao eleitor a oportunidade de manifestar a intensidade de suas preferências e de impactar o resultado da votação. Mas, também, se mostra como forma de impedir a tirania da maioria e de proteger os direitos da minoria, possibilitando mais satisfação aos votantes e elevando a representatividade democrática.

5 Considerações finais

Diante do que foi abordado por este artigo, percebe-se que, na história da democracia, desde seu início, sempre houve a necessidade de se atualizar a tecnologia jurídica, com o objetivo de se atingir o mais alto grau de representação e de impedir a tirania da maioria, naturais em regimes democráticos.

Dessa forma, o estilo de votação quadrática proposto por Eric Posner e Glen Weyl mostra-se como o próximo passo em inovação jurídico-eleitoral. Valendo-se de ferramentas tecnológicas modernas, esse sistema aproximará ainda mais o votante do debate público, permitindo-lhe que veja que seu voto realmente impacta o resultado da votação.

Além disso, o voto quadrático resolve, *a priori*, a imposição da maioria sobre a minoria, demonstrando ser ferramenta que viabiliza uma minoria com vontades fortes de ser ouvida, já que muitas vezes são silenciadas em votações majoritárias tradicionais.

A experiência em Gramado/RS foi de suma importância para mostrar que esse estilo de votação pode começar a ser implementado em Câmaras Legislativas por todo o Brasil e, inclusive, no Congresso Nacional, com o objetivo de estabelecer consensos entre os parlamentares e de dar celeridade ao processo legislativo.

Outrossim, a pesquisa proposta neste trabalho demonstra as diferenças formas de se alterar o sistema de votação e ainda possibilita ver como o voto quadrático funciona na prática. Em eleições majoritárias, estabelece





consensos e penaliza polarizações e, em votações temáticas, permite que minorias intensas possam ganhar, enquanto perderiam no voto majoritário.

O voto quadrático foi proposto em 2018 e, por isso, poucas são as experiências factuais e empíricas. É empolgante ver até onde esse sistema pode ir e ser aplicado. Muita coisa ainda há de ser confirmada, mas até aqui os poucos resultados são promissores. O Brasil deu um pequeno passo no que pode ser mais uma revolução em democracia e tecnologia jurídico-eleitoral, assim como a implementação de urnas eletrônicas para as eleições gerais.

Dessarte, este trabalho sintetizou a brilhante e ousada propositura de um sistema totalmente inovador de votação e trouxe a grande iniciativa de experimentá-lo no Parlamento municipal de Gramado/RS. Ainda, demonstrou a grande diferença entre o sistema de votação majoritário e o voto quadrático, e como este se comprova como mais representativo.

Referências

A SQUARE Vote: quadratic voting: take our poll of ten questions. *The Economist*, London, 18 dec. 2021. Disponível em: Quadratic voting poll | The Economist. Acesso em: 24 abr. 2022.

ABOUT Rx.C. *RadicalxChange*. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://www.radicalxchange.org/about/>. Acesso em: 7 abr. 2022.

COLETTTO, Bruno. *Quem sou*: Bruno Irion Coletto, 2022. Disponível em: <https://www.brunocoletto.com/sobre/>. Acesso em: 8 abr. 2022.

COLETTTO, Bruno. *Voto quadrático*. [Entrevista concedida a] Gustavo Dutz. Brasília, mar. 2022.

EVELIN, Guilherme. Economista propõe sistema ‘mais socialista que Marx e mais livre mercado que Friedman’: imaginando mecanismos inovadores, ‘mercados radicais’, de Glen Weyl e Eric Posner foge das respostas tradicionais de esquerda, direita e centro. *Estadão*. Cultura, 27 abr. 2019. Atualização: 4 nov. 2022. Disponível em: Economista propõe sistema ‘mais socialista que Marx e mais livre mercado que Friedman’ – Estadão (estadão.com.br). Acesso em: 18 abr. 2024.





EVENTO internacional com foco em novas tecnologias discute a liberdade para transformar. *Enap*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/evento-internacional-com-foco-na-governanca-urbana-discute-a-liberdade-para-transformar>. Acesso em: 8 de abril, 2022.

ITS. *Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio*, 2022. Página inicial. Disponível em: < <https://itsrio.org/pt/home/> >. Acesso em: 7 abr. 2022.

LABORATÓRIO da democracia do futuro. Rio de Janeiro, RadicalxChange; ITS, fev. 2022. *Youtube*. 1 vídeo (114 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RHTA1uuUo9c>. Acesso em: 8 abr. 2022.

LE MOS, Ronaldo. Brasil pode apontar caminhos da democracia. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 19 dez. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/ronaldolemos/2021/12/brasil-pode-apontar-caminhos-da-democracia.shtml>. Acesso em: 24 abr. 2022.

POSNER, Eric A.; WEYL, E. Glen. *Mercados radicais: reinventando o capitalismo e a democracia para uma sociedade justa*. 1. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019.

RIO GRANDE DO SUL. *Câmara Municipal de Gramado*. Legislativo tem reunião sobre estudos do voto quadrático. Gramado, RS: Câmara Municipal de Gramado, 9 jun. 2021. Créditos: Letícia Rosa. Disponível em: <https://www.camaragramado.rs.gov.br/noticia/visualizar/id/8793/?legislativo-tem-reuniao-sobre-estudos-do-voto-quadratico.html>. Acesso em: 8 de abril, 2022.

THE MATHEMATICAL method that could offer a fairer way to vote. *The Economist*, London, 18 dec. 2021. Disponível em: *The mathematical method that could offer a fairer way to vote | The Economist*. Acesso em: 24 abr. 2022.

VOTAÇÃO quadrática. *Wikipédia: a enciclopédia livre*, Flórida, 2021. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Vota%C3%A7%C3%A3o_quadr%C3%A1tica&oldid=61514298. Acesso em: 1 jul. 2021.

Como citar este artigo:

DUTZ, Gustavo Rodrigues Alves; SILVA, Christine Peter da. Voto quadrático como ferramenta de modernização democrática. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17. n. 2, p. 258-294, jul./dez. 2023.





Esta obra foi composta na fonte Times, corpo 12,
entrelinhas de 18 pontos.

ESTUDOS ELEITORAIS

