

e-ISSN 2594-9519

# REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO ELEITORAL E SISTEMA POLÍTICO

V. 6, n. 1, jan. a jun. 2022



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL PAULISTA



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO

<b>Presidente</b>	Des. Paulo Sérgio Brant de Carvalho Galizia
<b>Vice-Presidente e Corregedor</b>	Des. Silmar Fernandes
<b>Membros</b>	Des. José Antonio Encinas Manfré (sup) Des. Roberto Maia Filho (sup.) Des. Fed. Sérgio do Nascimento Des. Fed. Luís Paulo Cotrim Guimarães (sup.) Dr. Maurício Fiorito Dr. Afonso Celso da Silva Dra. Maria Cláudia Bedotti (sup) Dr. Régis de Castilho Barbosa Filho (sup) Dr. Marcelo Vieira de Campos Dr. Márcio Kayatt Dr. José Horácio Halfeld Rezende Ribeiro (sup.)
<b>Diretor-Geral</b>	Cláudio Cristiano de Abreu Corrêa



## ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL PAULISTA

<b>Diretor</b>	Des. Paulo Sérgio Brant de Carvalho Galizia
<b>Vice-Diretor</b>	Des. Silmar Fernandes
<b>Diretora-Executiva</b>	Dra. Denise Indig Pinheiro
<b>Coordenadora</b>	Vanessa Nigres Diniz

e-ISSN 2594-9519

## Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político

V. 6, n. 1, jan. a jun. 2022

Colaboração: SCJ/CGD/TRE-SP, SEJUR/CGI/TRE-GO, COJUD/SJ/TRE-PE,  
SGDOC/COGIN/SJ/TRE-RS, COJUR/SGI/TSE

Arte da capa: Flávia Machado

Revisão da língua inglesa: Bárbara Lima Gomes

Elaboração: Seção de Publicações e Pesquisas – SEPPE/COEJEP

---

Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político/REDESP

V. 6, n. 1, jan. a jun. 2022

Semestral

e-ISSN 2594-9519

---

Esta é uma publicação da Escola Judiciária Eleitoral Paulista – EJEP

Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – Rua Francisca Miquelina, 123, Bela  
Vista, São Paulo-SP



### **Editor-chefe**

Dr. Richard Pae Kim

### **Conselho Editorial**

Des. Silmar Fernandes, Univ. Presb. Mackenzie/SP e UNIP  
Des. Jeferson Moreira de Carvalho, EPM/TJSP  
Des. Luiz Guilherme da Costa Wagner Jr., Univ. Presb. Mackenzie/SP e UNIP  
Dr. Marco Antonio Martin Vargas, Univ. Presb. Mackenzie/SP  
Dr. André Guilherme Lemos Jorge, Uninove/SP  
Dra. Clarissa Campos Bernardo, IASP  
Hélio Freitas de Carvalho da Silveira, EJP/TRE/SP

### **Comissão Científica**

Min. José Antônio Dias Toffoli	Min. Alexandre de Moraes
Min. Gilmar Ferreira Mendes	Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto
Alamiro Velludo Salvador Netto	Ana Paula Euliaro
André Carvalho Ramos	André Guilherme Lemos Jorge
André Ramos Tavares	Antônio Carlos da Ponte
Carlos Eduardo Frazão	Elival da Silva Ramos
Felipe Chiarello de Souza Pinto	Fernando Neisser
José Jairo Gomes	Jeferson Moreira de Carvalho
Luiz Carlos dos Santos Gonçalves	Luiz Francisco Aguiar Cortez
Luiz Guilherme da Costa Wagner Junior	Marcelo Mazotti
Marco Antonio Martin Vargas	Marco Mancarella
Mônica Herman Salem Caggiano	Orides Mezzaroba
Paulo Hamilton Siqueira Junior	Renato de Mello Jorge Silveira
Richard Pae Kim	Rubens Beçak

### **Pareceristas que colaboraram nesta edição**

Dr. Antônio Gelis Filho, FGV/EASP, São Paulo-SP  
Dr. Felipe Albertini Nani Viaro, EPM, São Paulo-SP  
Dra. Gabriela Shizue Soares de Araújo, EPD, São Paulo-SP  
Dr. José Antônio Remédio, UNAR, Araras-SP  
Dra. Manuela Cibim Kallajian, UNIMEP, Piracicaba-SP  
Dr. Marco Antonio Hatem Beneton, USP, São Paulo-SP  
Dr. Osni de Souza, EPM, São Paulo-SP  
Dr. Raymundo Amorim Cantuária, TJSP  
Dr. Renato Ribeiro de Almeida, FDDJ, São Paulo-SP  
Dr. Renato Siqueira de Pretto, EPM, Campinas-SP  
Dr. Wagner Roby Gídaró, PUC-Campinas, SP  
Dr. Walter Godoy dos Santos Junior, TJSP  
Dr. Thiago Massao Cortizo Teraoka, EPM São Paulo/TJSP

### **Comissão Técnica**

Vanessa Nigres Diniz  
Giovanna Tocaia dos Reis

Flávia Machado  
Nísia Pudwell Chaves Beda



## APRESENTAÇÃO

O termo latino *opportunus* surgiu quando os navegantes procuravam, há mais de 2 mil anos, os ventos que os favorecessem, levando-os a um porto mais próximo e seguro. Pois vamos aproveitar o significado dessa palavra e fazer analogia com os ventos benfazejos do conhecimento neste ambiente de importante ano eleitoral. Assim, vai ao ar a 10ª. edição da Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político (REDESP), braço editorial do TRE-SP, trazendo onze artigos inéditos.

Abrindo esta edição, o artigo “**Federações Partidárias no Direito Eleitoral Brasileiro**”, de Alexandre Luís M. Rollo, traz a recente incorporação desse instituto que alterou a lei dos partidos políticos e a chamada lei das eleições.

Em “**O desafio da transparência do processo eleitoral brasileiro perante a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais**”, José D’Amico Bauab e Cíntia Takiguthi analisam a citada lei, bem como a Lei de Arquivos, e propõe um caminho para preservar a transparência do processo eleitoral como condição inafastável do regime democrático brasileiro.

Victor Oliveira Queiroz traz a experiência do direito eleitoral em outros países, com o texto “**Candidaturas avulsas no Brasil: uma análise comparativa com a experiência eleitoral mexicana**”.

No artigo “**O impacto das atas de apuração da Justiça Eleitoral Paulista na Comissão Municipal da Verdade Vladimir Herzog**”, Alício Reginatto Júnior, Claudia Campos de Araújo, José D’Amico Bauab e José Washington da Silva Assis refletem sobre o papel desse documento nas eleições para vereador de 1936 e 1947.

Em “**O abuso de poder religioso e as eleições**”, Raphael D’Antonio Pires e Márcio Rodrigues Horta pesquisam em bibliografia e jurisprudência a configuração do instituto de abuso de poder nos templos religiosos e refletem sobre a aplicação das respectivas sanções cominadas na legislação eleitoral.

Guilherme Brito Namura nos apresenta sua pesquisa expondo sobre os tratamentos jurídicos e os mecanismos de defesa existentes contra a manipulação de informações durante o período eleitoral no artigo “**Novos métodos de propagação de desinformação em propagandas eleitorais na internet e como combatê-las**”.

Na mesma esteira, Kleber Henrique Facchin discorre sobre os “**Desafios e perspectivas do direito eleitoral na era da (des)informação: combate à propagação de mentiras e luta pela democracia**”, sob a ótica das Resoluções do TSE e do Projeto de Lei 2630/2020, e inspirado nos estudos clássicos de Habermas, Bobbio, Schumpeter e Dahl.

No próximo artigo, “**Limites da ação rescisória no Direito Eleitoral**”, André Nogueira Cavalcante sustenta que estas ações devem dialogar com os direitos

fundamentais de primeira geração (direitos políticos), sendo instrumento de suma importância para a estabilidade do processo eleitoral e à defesa do regime democrático.

Para finalizar, trazemos três (3) importantes artigos frutos dos debates que ocorreram na primeira edição do Congresso Paulista Eleitoral, promovido pela Comissão de Direito Eleitoral da OAB-SP, com o apoio do Tribunal Regional Eleitoral, nos dias 18, 19 e 20 de maio de 2022. São eles: **“Participação das minorias no processo eleitoral: panorama legislativo e papel das instituições democráticas”**, de Paulo Taubemblatt e Lara Espolaor Veronese; **“Violência política contra as mulheres: um estudo de caso”**, de Márcio Antônio de Sousa Moraes Júnior e Marina Almeida Morais e, por último, **“O crime de violência política contra a mulher e o crime de violência política”**, de Ana Laura Bandeira Lins Lunardelli.

Na Seção de Jurisprudência, além dos recentes e importantes julgados do Tribunal Superior Eleitoral realizados no primeiro semestre de 2022, nesta edição contamos ainda com a contribuição dos Regionais de Goiás, Pernambuco e Rio Grande do Sul, a revelar as faces da Justiça Eleitoral país afora.

Como se vê, “o Brasil é, ao mesmo tempo, uma nação marcada por altos gaps sociais [...], mas também por um sistema dos mais modernos e confiáveis de aferição de votos”, nos dizem as pesquisadoras Lilia Moritz Schwarcz e Heloisa Murgel Starling no livro “Brasil: uma biografia” (2015). Na esteira dessa reflexão, nós, da REDESP, entendemos que viver a democracia implica, cara leitora e estimado leitor, como acentuado pelas referidas autoras, trilhar um destino com pesquisa e conhecimento. Continuemos a fazer parte deste movimento.

Boa leitura!

Des. Paulo Sérgio Brant de Carvalho Galizia

Presidente do TRE-SP

Dr. Richard Pae Kim

Editor-chefe

## SUMÁRIO

<b>FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO</b>	<b>5</b>
Alexandre Luis M. Rollo	
<b>O DESAFIO DA TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO PERANTE A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS</b>	<b>23</b>
José D'Amico Bauab e Cintia Takiguthi	
<b>CANDIDATURAS AVULSAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA COM A EXPERIÊNCIA ELEITORAL MEXICANA</b>	<b>58</b>
Victor Oliveira Queiroz	
<b>O IMPACTO DAS ATAS DE APURAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL PAULISTA NA COMISSÃO MUNICIPAL DA VERDADE VLADIMIR HERZOG</b>	<b>78</b>
Alício Reginatto Júnior, Cláudia Campos de Araújo, José D'Amico Bauab e José Washington da Silva Assis	
<b>O ABUSO DE PODER RELIGIOSO E AS ELEIÇÕES</b>	<b>93</b>
Raphael D'Antonio Pires e Marcio Rodrigues Horta	
<b>NOVOS MÉTODOS DE PROPAGAÇÃO DE DESINFORMAÇÃO EM PROPAGANDAS ELEITORAIS NA INTERNET E COMO COMBATÊ-LOS</b>	<b>115</b>
Guilherme Brito Namura	
<b>DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIREITO ELEITORAL NA ERA DA (DES)INFORMAÇÃO: combate à propagação de mentiras e luta pela democracia</b>	<b>139</b>
Kleber Henrique Facchin	
<b>LIMITES DA AÇÃO RESCISÓRIA NO DIREITO ELEITORAL</b>	<b>158</b>
André Nogueira Cavalcante	
<b>CONGRESSO PAULISTA DE DIREITO ELEITORAL</b>	
<b>PARTICIPAÇÃO DAS MINORIAS NO PROCESSO ELEITORAL: PANORAMA LEGISLATIVO E PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS</b>	<b>184</b>
Paulo Taubemblatt e Lara Espolaor Veronese	
<b>VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA AS MULHERES: UM ESTUDO DE CASO</b>	<b>202</b>
Márcio Antônio de Sousa Moraes Júnior e Marina Almeida Morais	
<b>O CRIME DE VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA A MULHER E O CRIME DE VIOLÊNCIA POLÍTICA</b>	<b>213</b>
Ana Laura Bandeira Lins Lunardelli	

## JURISPRUDÊNCIA

<b>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL</b>	<b>228</b>
<b>TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>	<b>236</b>
<b>TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE GOIÁS</b>	<b>245</b>
<b>TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO</b>	<b>250</b>
<b>TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>	<b>252</b>

# FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

## PARTY FEDERATIONS IN BRAZILIAN ELECTORAL LAW

Alexandre Luis M. Rollo<sup>1</sup>

Autor convidado

### RESUMO

As federações partidárias foram incorporadas ao Direito brasileiro pela Lei nº. 14.208 de 28 de setembro de 2021 que alterou a lei dos partidos políticos e a chamada lei das eleições. Esse novo instituto divide opiniões, tendo o então projeto de lei sido vetado pela Presidência da República por entender que as federações seriam contrárias ao interesse público. O veto foi derrubado pelo Congresso Nacional com o claro intuito de se salvar partidos de menor penetração nacional da chamada cláusula de desempenho. Por conta disso, há questionamento no Supremo Tribunal Federal apontando a inconstitucionalidade da Lei nº. 14.208/2021, que teria criado, através de lei ordinária, algo que somente poderia ser objeto de emenda constitucional. O presente artigo trata da compatibilidade da nova lei em relação à Constituição Federal, e das principais características das federações partidárias que diferem, e muito, das coligações proporcionais.

Palavras-chave: Direito Eleitoral, federação partidária, coligações proporcionais, cláusula de desempenho.

### ABSTRACT

Party federations were incorporated into Brazilian law by Law n. 14.208 of September 28, 2021 which amended the law on political parties and the so-called law on elections. This new institute divides opinions, and the then bill was vetoed by the Presidency of the Republic on the grounds that federations would be contrary to the public interest. The veto was overturned by the National Congress with the clear intention of saving parties with lower national penetration from the so-called performance clause. For that reason, there is a questioning in the Federal Supreme Court pointing out the unconstitutionality of Law n. 14.208/2021, which would have created, through ordinary law, something that could only be object of constitutional amendment. This article deals with the compatibility between the new law and the Federal Constitution, and the main characteristics of party federations that differ greatly from proportional coalitions.

Keywords: Electoral Law, party federation, proportional coalitions, performance clause.

## 1 INTRODUÇÃO

O escopo do presente artigo é o de traçar algumas reflexões acerca de um instituto novo, trazido ao ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº. 14.208 de 28 de setembro de 2021, que alterou a lei dos partidos políticos (Lei nº. 9.096/95) e a lei das eleições (Lei nº. 9.504/97), “para instituir as federações de partidos políticos”<sup>2</sup>. Trata-se de assunto novo e polêmico. Novo porque o ano

---

<sup>1</sup> Advogado especialista em Direito Eleitoral, professor universitário, mestre e doutor em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP, coordenador do curso de pós-graduação em Direito Eleitoral da Faculdade Damásio, professor convidado da EJP - Escola Judiciária Eleitoral Paulista do Tribunal Regional do Estado de São Paulo, da Escola Superior da Magistratura do Maranhão (ESMAN), e da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia (EMERON), conselheiro estadual da OAB/SP (2013/2024) e presidente da Comissão de Cultura e Eventos da OAB/SP (2019/2021).

<sup>2</sup> Conforme preâmbulo da própria Lei 14.208/2021.

de 2022 será o primeiro em que os atores do Direito Eleitoral trabalharão com o instituto que, vale repetir, foi criado em setembro de 2021. E polêmico porque, já de início, o então projeto de lei que criaria as federações partidárias foi vetado pela Presidência da República<sup>3</sup>, ao argumento de que

referida proposição contraria o interesse público, visto que inauguraria um novo formato com características análogas à das coligações partidárias. A vedação às coligações partidárias nas eleições proporcionais, introduzida pela Emenda Constitucional nº. 97, de 4 de outubro de 2017, combinada com as regras de desempenho partidário para o acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão tiveram por objetivo o aprimoramento do sistema representativo, com a redução da fragmentação partidária e, por consequência, a diminuição da dificuldade do eleitor de se identificar com determinada agremiação. Assim, a possibilidade da federação partidária iria na contramão deste processo, o que contraria o interesse público.

Já os defensores da criação das federações, como foi o caso do Senador Randolfe Rodrigues (Rede/Amapá), ao comentarem a derrubada do veto pelo Congresso Nacional, pontuaram que

o veto joga na clandestinidade siglas históricas. A Federação Partidária é o único mecanismo que possibilita, dentro das regras democráticas, a sobrevivência de legendas políticas históricas. Nós não estamos falando de legendas políticas de aluguel, mas de legendas políticas que têm identidade programática, como é o caso do meu Partido, da Rede Sustentabilidade. Estamos falando de legendas políticas que têm quase cem anos de história, como é o caso do Partido Comunista do Brasil.<sup>4</sup>

E a polêmica não se resumiu a um veto presidencial derrubado pelo Congresso Nacional, uma vez que foi ajuizada, perante o Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 7021 que também será objeto de reflexões no presente estudo.

## 2 COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS E CLÁUSULA DE DESEMPENHO

O *caput* do artigo 6º. da Lei nº. 9.504/97, em sua redação originária, facultava aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição (e aqui uma das principais diferenças entre coligações e federações), celebrar coligações para a eleição majoritária, proporcional, ou ambas, sendo certo que, no caso de coligação nas duas eleições, seria possível a celebração de mais de uma coligação proporcional dentre os partidos que integrariam a coligação majoritária. Assim, em uma eleição municipal, por exemplo, os partidos A, B, C

---

<sup>3</sup> Mensagem nº. 436, de 06/09/2021, obtida em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14208.htm) ;

<sup>4</sup> In <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2021/09/27/congresso-derruba-veto-a-criacao-das-federacoes-partidarias-para-disputar-as-eleicoes>

e D poderiam se coligar apenas na eleição para Prefeito e Vice (disputando as eleições para Vereador isoladamente), poderiam se coligar apenas na eleição para Vereador (lançando cada qual seu próprio candidato a Prefeito e Vice, ou não lançando nenhum candidato majoritário), ou poderiam se coligar nas duas eleições, mantendo essa formação originária nas duas disputas ou fracionando a coligação proporcional (Ex.: coligação majoritária de A + B + C + D e coligações proporcionais entre A + B e entre C + D, ou seja, duas coligações proporcionais diferentes envolvendo os mesmos partidos coligados na majoritária).

Com o advento da Lei nº. 14.211/2021, esse mesmo *caput* passou a contar com a seguinte redação: "É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária". Restaram proibidas, portanto, as coligações para as eleições proporcionais, algo que ocorreu com a Emenda Constitucional nº. 97 de 04 de outubro de 2017 que conferiu nova redação ao princípio da autonomia partidária<sup>5</sup>. Vale ainda ressaltar que o art. 2º., da Emenda Constitucional nº. 97 pontuou expressamente que a proibição das coligações proporcionais seria aplicada a partir das eleições de 2020. Assim, a primeira eleição com esse novo modelo de não coligação proporcional foi a de 2020 (municipal). Alguns dos motivos para essa proibição foram a tentativa de fortalecimento dos partidos políticos que não mais poderiam somar esforços para a obtenção do quociente eleitoral, quociente partidário e maior média para eleição de cadeiras nos parlamentos e a proibição de uniões fisiológicas de ocasião tão somente para que se obtivessem melhores resultados eleitorais, com a possibilidade de o eleitor votar em um candidato de um partido considerado progressista e acabasse ajudando a eleger um candidato de partido conservador que integrasse a mesma coligação<sup>6</sup>. Com essa proibição os partidos seriam obrigados a, de forma isolada, atingir a cláusula de barreira (ou de desempenho), criada pela mesma Emenda Constitucional nº. 97/2017.

Ocorre que os resultados das eleições de 2020 demonstraram que os partidos que não atingiram a cláusula de desempenho em 2018 tiveram performance eleitoral ainda pior em 2020. Também ficou claro que o número de partidos representados nas Câmaras Municipais diminuiu (essa era uma das intenções da norma proibitiva), algo que poderia ser replicado nas eleições de 2022, gerando grandes dificuldades às agremiações com menor penetração no eleitorado. Diante desse cenário e com os olhos voltados para a segunda

---

<sup>5</sup> Art. 17.....

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária";

<sup>6</sup> Anota-se aqui que era comum a união, em coligações proporcionais, entre partidos do campo progressista e partidos do campo conservador;

etapa da cláusula de desempenho<sup>7</sup> começaram a surgir, em 2021, discussões no Congresso Nacional pelo retorno das coligações proporcionais<sup>8</sup>, discussões essas que culminaram com a criação das federações partidárias que, nas palavras do Senador Randolfe Rodrigues já declinadas anteriormente, vieram para trazer uma espécie de sobrevida para legendas políticas históricas. *Isso porque, para fins de aferição da cláusula de desempenho prevista no § 3º. do art. 17 da Constituição e no art. 3º da EC nº. 97/2017, será considerada a soma da votação e da representação dos partidos que integram a federação. A federação, portanto, ajuda os partidos federalizados a baterem a meta de desempenho eleitoral mínimo uma vez que valerá a soma de seus respectivos desempenhos eleitorais. Esse então um rápido contexto a justificar a criação do instituto aqui tratado.*

E foi justamente em razão desse contexto que houve o veto presidencial e que se ajuizou, perante o Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta e Inconstitucionalidade nº. 7021 que se pautou em três argumentos centrais para defender a incompatibilidade das federações partidárias com o ordenamento constitucional pátrio: a) a Lei nº. 14.208/21 teria o propósito de permitir, por via transversa, aquilo que o constituinte derivado expressamente proibiu desde a promulgação da Emenda Constitucional 97/2017 (ou seja, as federações partidárias nada mais seriam do que coligações proporcionais disfarçadas); b) as federações (coligações disfarçadas que são), não poderiam reestabelecer a verticalização das coligações, o que feriria o princípio da autonomia partidária (art. 17, §1º., da Constituição Federal), que prevê expressamente a não obrigatoriedade “de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal”; c) as federações partidárias lançariam os partidos políticos a um segundo plano, o que fulminaria o sistema partidário como um todo, uma vez que a representação política na democracia brasileira deve ser exercida por intermédio dos partidos políticos.

Importante ressaltar, entretanto, que se por um lado é verdade que existiu um contexto político para a criação das federações partidárias, que passa pela cláusula de desempenho e pela “sobrevivência” de partidos políticos

---

<sup>7</sup> “Art. 3º. O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I.....

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação”;

<sup>8</sup> O retorno da coligação nas eleições proporcionais chegou a ser aprovado pela Câmara dos Deputados (PEC n. 125/2011), mas foi rechaçado, em 22.9.2021, pela CCJ do Senado Federal (PEC n. 28/2021);

considerados históricos, podendo não ser conveniente para o aperfeiçoamento da democracia brasileira essa nova figura (que tende a manter inalterado o número de partidos políticos no Brasil), não menos verdade é que não se pode simplesmente afirmar que

(...) ainda que a federação partidária instituída pelas normas impugnadas possua essa singela diferença em relação à coligação clássica – na medida em que a sua duração é de, no mínimo, 4 (quatro) anos – a essência da Lei n. 14.208/2021 revela que essa federação é, na verdade, uma coligação nas eleições proporcionais acrescida de certa perfumaria, com o fim de burlar a vedação expressamente insculpida no §1º, art. 17, CF (pela EC n. 97/2017)”<sup>9</sup>.

Isso porque, segundo pensamos, em que pese haver algumas semelhanças entre as coligações e as federações, as diferenças existentes (relevantes que são), tornam efetivamente distintas essas duas figuras.

A primeira delas, citada na própria petição inicial da ADI 7021, é que enquanto a coligação se estabelece apenas para a disputa de uma única eleição e por conveniências puramente ocasionais e pontuais, as federações possuem um “prazo de validade” mínimo de quatro anos, o que não permitirá a união de pernilongo com rinoceronte (algo bastante comum nas coligações). Nas coligações, como a união vale para aquela única eleição, ainda que o pernilongo (Partido A), e o rinoceronte (Partido B), não se entendam após a eleição, não haverá maiores consequências. O que importa, afinal, é a conveniência política de ocasião, para aquela única eleição. Já a federação “atuará como se fosse uma única agremiação partidária” pelo prazo mínimo de quatro anos, o que inviabilizará, de saída, a união de partidos com programas, ideologias e pensamentos totalmente diferentes. Assim, dificilmente o eleitor de um partido do campo progressista ajudará a eleger um candidato de outro partido que atue no campo conservador. Partidos de “esquerda” não se unirão (pelo período mínimo de 4 anos), com partidos de “direita”, o que acaba com esse tipo de desvio do voto do eleitor.

Outra diferença relevante é que enquanto as coligações valem para cada circunscrição, nos termos do art. 6º, *caput*, da Lei nº. 9.504/97, não havendo a chamada verticalização<sup>10</sup> (o que facilita a sua implementação), as federações terão abrangência nacional em respeito ao princípio da coerência e ao caráter nacional dos partidos políticos. Ou seja, as federações atuam de forma muito mais coerente do que as coligações, o que gera uma dificuldade a mais para sua criação. Assim, nas coligações, enquanto os Partidos A, B, C e D poderão disputar unidos a eleição para Presidente e Vice-Presidente da República, poderão também, na mesma eleição, serem adversários políticos ferrenhos nas disputas estaduais, lançando cada qual o seu candidato a

<sup>9</sup> Item 54 da petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7021/STF.

<sup>10</sup> A exigência de verticalização das coligações foi derrubada pela Emenda Constitucional nº. 52/2006;

Governador nos diferentes Estados e no Distrito Federal. Em se tratando de eleições municipais, cada Município terá sua própria coligação majoritária, sendo possível que PT e PSL (por exemplo), se coliguem em um município e se “matem” em tantos outros. É o que denominamos acima de união de pernilongo com rinoceronte, que pode ser diferente em cada Município. Essa situação no mínimo peculiar não se verificará com as federações que, repita-se, terão abrangência nacional, devendo ser replicadas em todas as circunscrições, incluindo eleições municipais. Ou seja, o “casamento” entabulado pelos órgãos de direção nacional de cada partido federalizado deverá ser seguido nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, havendo, vale repetir, necessidade de afinidade programática e ideológica.

Também pode ser apontada como uma grande diferença entre esses dois institutos o fato de a federação necessitar de programa e estatuto próprios que vincularão os partidos federados, enquanto as coligações não contam com essa exigência.

Tudo isso para dizer que, em que pesem os termos da ADI 7021, entendemos que a federação não é uma coligação disfarçada (embora os dois institutos guardem algumas semelhanças), que as diferenças não são cosméticas ou mera perfumaria, que a abrangência nacional das federações não representa um retorno da verticalização das coligações (até porque, repita-se, as figuras são distintas), e que as federações não fulminam o sistema partidário como um todo, uma vez que, se fosse assim, as coligações, os blocos parlamentares e as coalizões partidárias no âmbito do parlamento também gerariam essa mesma e alegada inconstitucionalidade. Nas palavras de Anna Graziella Santana Neiva Costa:

As coligações reuniam os partidos políticos de forma puramente circunstancial, com finalidade definida: elevar as chances de êxito e eram desfeitas ao fim do processo eleitoral. Não havia qualquer compromisso de alinhamento programático provocando, no senso comum, a sensação de que a vontade do eleitor havia sido fraudada. A proposta da federação partidária, de saída, pressupõe afinidade programática e proximidade de ideologias políticas, considerando a necessidade de constituição de estatuto comum que vinculará o funcionamento parlamentar posterior as eleições. Outro ponto a realçar é o seu caráter perene. A federação deverá continuar existindo pelo período mínimo de quatro anos<sup>11</sup>.

Vale repetir: a criação das federações pode ser inconveniente, mas, para nós, não há inconstitucionalidade a ser declarada pela Corte Suprema.

---

<sup>11</sup> Federações partidárias: a joint venture do mundo do direito eleitoral? In <https://www.conjur.com.br/2022-jan-31/direito-eleitoral-federacoes-partidarias-joint-venture-mundo-direito-eleitoral>;

### 3 CARACTERÍSTICAS DAS FEDERAÇÕES

#### 3.1 Mais de um partido

Federação é “casamento”, não há possibilidade de uma pessoa se casar consigo mesma, não há possibilidade de um partido se federalizar consigo mesmo, assim como não é possível um partido formalizar uma coligação consigo mesmo. Neste ponto, há identidade entre coligação e federação. Ambas exigem dois ou mais partidos. Para que uma federação partidária se forme há necessidade do “sim” de dois ou mais partidos que tenham registro definitivo no TSE, o que afasta a possibilidade de criação de uma federação envolvendo partidos que estejam em processo de registro<sup>12</sup>.

Para que a concordância dos partidos com a federação seja formalizada, há necessidade de decisão tomada pela maioria absoluta dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos envolvidos, não tendo a Lei nº. 14.208/2021 especificado qual instância partidária nacional, até por conta das organizações internas diferentes nos diferentes partidos a depender de cada estatuto. Na ausência dessa especificação, entendemos que quaisquer dos órgãos de deliberação nacional poderão tomar essa decisão, desde que por maioria absoluta de votos, sendo evidente, todavia, que decisões tomadas por órgãos nacionais inferiores poderão, em tese, ser reformadas por deliberações dos órgãos nacionais superiores. Assim, uma decisão tomada pela executiva nacional do partido (normalmente composta por cerca de 20 ou 30 pessoas – se tanto), poderá ser reformada, por exemplo, por decisão tomada pela convenção nacional desse mesmo partido com participação de milhares de filiados. Melhor, portanto, para que se evitem problemas internos, que essa decisão seja tomada pela instância partidária máxima, para que não caiba recurso ou revogação *interna corporis* pelo órgão de hierarquia superior.

#### 3.2 Necessidade de registro perante o TSE

A formalização da federação precisa ser feita perante o Tribunal Superior Eleitoral. Federações precisam ser registradas no Tribunal Superior Eleitoral. Para tanto, há necessidade de prévia constituição de uma associação perante o cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local de sua sede, bem como inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o que significa que a federação terá personalidade jurídica própria que, por sua vez, será diferente daquelas dos partidos que dela participem.

---

<sup>12</sup> Com a personalidade jurídica adquirida, mas ainda sem o registro do estatuto perante o TSE, nos termos do art. 8º., §3º., combinado com o art. 9º., ambos da Lei 9.096/95;

Nesse ponto, as federações se afastam das coligações (que, por exemplo, não possuem CNPJ próprios), e se assemelham aos partidos políticos (que possuem personalidade jurídica e inscrição no CNPJ).

### 3.3 Atuação como se fosse um partido político

O art. 11-A, *caput*, da Lei nº. 9.096/95 deixa claro que após a constituição e respectivo registro da federação perante o Tribunal Superior Eleitoral, ela atuará “como se fosse uma única agremiação partidária”. Nesse ponto, há identidade entre federação e coligação, já que a coligação terá “as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários”<sup>13</sup>. A diferença básica entre essas duas situações é que enquanto a coligação atuará como um só partido apenas para aquela eleição específica para a qual foi constituída, a federação atuará como um só partido pelo período, mínimo, de quatro anos, o que acabará refletindo em mais de uma eleição (federação constituída em março de 2022 deverá permanecer até março de 2026, no mínimo, o que refletirá nas eleições gerais de 2022 e nas eleições municipais de 2024), e no próprio exercício dos mandatos daqueles e daquelas que forem eleitos pela federação.

Também é preciso pontuar que a federação necessitará de programa e estatuto próprios o que a aproximará do instituto da fusão (o partido que surge da fusão também necessitará de programa e estatuto novos), e a distanciará da coligação (que não demanda nem programa, nem estatuto). No estatuto da federação deverão constar as regras para a composição da lista da federação para as eleições proporcionais, havendo pronunciamento do Tribunal Superior Eleitoral (Resolução nº 23.670), no sentido de que o percentual mínimo de candidaturas por gênero deverá ser atendido tanto globalmente, na lista da federação, quanto por cada partido, nas indicações que fizer para compor a lista. Ou seja, em federação composta pelos partidos A e B, cada partido, individualmente, deverá indicar no máximo 70% e no mínimo 30% de candidaturas de cada gênero, matemática essa que também deverá ser respeitada globalmente. Tal ocorre porque se aplicam à federação de partidos todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes.

Vale repetir, federação terá tratamento de partido. O que vale para o partido valerá para a federação. Tanto isso é verdade que a federação deverá

---

<sup>13</sup> Artigo 6º., §1º., da Lei nº. 9.504/97;

ter órgão próprio de direção nacional a ser escolhido mediante eleição interna. Essa necessidade de órgão próprio, todavia, não se aplica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, onde para o funcionamento da federação bastará que exista, na localidade, órgão partidário de algum dos partidos que a compõem. Isso não impede que a federação, querendo, tenha órgão próprio de direção estadual ou municipal. Nesse caso trata-se de mera faculdade.

### 3.4 Funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária

Se as federações atuarão como um só partido ao longo de sua existência, conseqüentemente elas estarão submetidas às normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária. O funcionamento parlamentar, vale pontuar “é o direito que possuem os partidos políticos de se fazerem representar como tal nas casas legislativas. Consiste no direito de seus membros se organizarem em bancadas, sob a direção de um líder de sua livre escolha, e de participarem das diversas instâncias da casa legislativa”<sup>14</sup>. Portanto, as federações se farão representar como tal (como federações), nas casas legislativas, possuindo bancadas e líderes próprios e terão garantido o direito de participarem das diversas instâncias da casa legislativa como federações (atuando como se fossem um partido político). Ou seja, não haverá bancada e liderança do Partido “A”, nem bancada e liderança do Partido “B” (ambos integrantes da federação). Haverá bancada e liderança da federação composta pelas Partidos “A” e “B” que, durante a federalização, não terão funcionamento parlamentar de forma isolada. Essas questões deverão estar muito bem disciplinadas no estatuto da respectiva federação para que não ocorram problemas futuros.

Já no que se refere à fidelidade partidária, “Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação” (art. 11-A, §9º., da Lei nº. 9.096/95). Isso significa dizer que os parlamentares eleitos por uma federação não poderão, imotivadamente, se desfiliar de partido que a integra, sob pena de perda do respectivo mandato<sup>15</sup>. Tal ocorre porque, como decidido pelo Supremo Tribunal Federal, os mandatos pertencem aos partidos. Mas se houver justa causa, a desfiliação estará autorizada. Vale pontuar ainda que são consideradas justas causas para desfiliação a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, a grave discriminação política pessoal, a desfiliação feita na “janela da infidelidade” (no sétimo mês anterior à eleição, desde que o parlamentar esteja terminando o mandato vigente), além da autorização do partido<sup>16</sup>. Quanto a isso, pensamos que, a depender de cada caso concreto, uma federalização

<sup>14</sup> TSE <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-f>;

<sup>15</sup> Importante aqui lembrarmos os termos da Súmula 67 do TSE: “A perda do mandato em razão da desfiliação partidária não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário”;

<sup>16</sup> Artigo 22-A, parágrafo único da Lei nº. 9.096/95 e artigo 17, §6º., da Constituição Federal com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 111 de 28 de setembro de 2021;

decidida pelas instâncias partidárias nacionais, poderá atrair a justa causa - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário - quer no plano estadual, quer, principalmente, no plano municipal. Isso porque as realidades políticas existentes no plano nacional, nem sempre seguem a mesma lógica nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. Assim, partidos que, no plano nacional, podem até aceitar o tal “casamento” por terem mais afinidades do que divergências, nunca o fariam no plano Estadual ou Municipal por existirem, naquela determinada localidade, divergências históricas. No plano municipal é bastante comum que determinado partido seja controlado pelo grupo político “A”, enquanto outro partido seja controlado pelo grupo político “B” (rival do “A”). Como ficaria então uma federação entre esses dois partidos a ser replicada naquele determinado Município? Em ocorrendo tal situação e, repita-se, a depender de cada caso concreto, entendemos que poderá haver justa causa para a desfiliação do parlamentar municipal.

Outra questão interessante seria a migração partidária intra-federação. O que ocorreria se um parlamentar eleito pela federação composta pelos partidos A e B, deixasse o partido A, migrando para o partido B (da mesma federação, portanto), e vice-versa? O Tribunal Superior Eleitoral já tratou de tema em consulta envolvendo coligação partidária (que, por analogia, pode servir para a federação), tendo decidido que “O titular que, sem justa causa, se desfiliar da agremiação que compôs a coligação pela qual foi eleito, ainda que para ingressar em partido componente dessa coligação, fica sujeito à perda do mandato”<sup>17</sup>. A lógica aqui é de que o mandato pertence ao partido (ainda que coligado), não à coligação. Se essa solução vale para as coligações, entendemos que a mesma lógica deve ser adotada para as federações. Portanto, a migração imotivada de um partido para outro, ainda que integrante da mesma federação, atrairá a perda do mandato eletivo do transfuga.

### **3.5 Identidade e a autonomia dos partidos que integram a federação**

Aqui está a grande diferença que existe entre a fusão e a federação. Na fusão a aliança feita entre os partidos extinguirá as agremiações fundidas, surgindo dessa união um novo partido<sup>18</sup>. Já na federação (que não terá um número próprio, tal como ocorre com os partidos políticos), as agremiações federalizadas conservarão seu nome, sigla, número, seu quadro de filiados, o direito ao recebimento direto dos repasses do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, o dever de prestar contas e a responsabilidade pelos recolhimentos e sanções que lhes sejam imputados por decisão judicial. Em suma, os partidos federalizados continuarão a existir com quase todos os mesmos direitos e obrigações (não terão direito, por exemplo,

---

<sup>17</sup> TSE, Consulta nº 1417, Rel.(a) Min. Marcelo Ribeiro, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 13/06/2008, Página 30;

<sup>18</sup> Cf. art. 29, da Lei nº. 9.096/95;

ao funcionamento parlamentar de forma isolada, devendo atuar em bloco durante o tempo de existência da federação).

### 3.6 Prazo mínimo de 4 anos

Conforme já apontado anteriormente, essa é a grande diferença entre as coligações e as federações. Esse “casamento” (no caso das federações), deve ter duração mínima de quatro anos, sob pena de vedação de ingresso em federação e de celebração de coligação nas duas eleições seguintes à saída precoce e sob pena de perda de direito de utilização do fundo partidário (principal fonte de financiamento dos partidos políticos), até que se complete aquele prazo de quatro anos pré-estabelecido. Assim, se dois partidos se federalizarem para as eleições de 2022 e, terminadas as eleições, eles desfizeram a federação, ficarão eles sem o direito a uma nova federação, ou coligação, nas eleições de 2024 e de 2026, além de terem suspensa a utilização do fundo partidário durante o tempo remanescente para se completar os quatro anos (se os partidos ficarem 10 meses federalizados, ficarão sem fundo partidário por 3 anos e 2 meses). Essas sanções, todavia, não incidirão em caso de fusão ou de incorporação entre os partidos federalizados, já que a própria natureza desses institutos gerará a extinção da federação (a extinção da federação será consequência lógica da fusão ou da incorporação, sendo impossível que partidos fundidos, por exemplo, permaneçam federalizados).

Vencido ou não o prazo mínimo de quatro anos, se um dos partidos se desligar da federação até seis meses antes da eleição seguinte, poderá dela participar isoladamente.

### 3.7 Prazo para a formalização da federação perante o TSE

O art. 11-A, §3º., inciso III da Lei nº. 9.096/95 estabelece que a federação pode ser “constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias”, seguindo a mesma lógica das coligações, que também podem ser constituídas neste mesmo prazo. Ocorre que o Ministro Luís Roberto Barroso deferiu parcialmente Medida Cautelar na ADI 7.021/DF, para conferir interpretação conforme à Constituição ao *caput* do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, de modo a exigir que “para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos”. Para tanto o Ministro Relator se valeu de alguns importantes argumentos, quais sejam:

A possibilidade de constituição tardia das federações, no momento das convenções, as colocaria em posição privilegiada em relação aos partidos, alterando a dinâmica da eleição e as estratégias de campanha. A isonomia é princípio constitucional de ampla incidência sobre o processo eleitoral,

âmbito no qual se associa ao ideal republicano de igualdade de chances. Além disso, a própria lei prevê que as federações partidárias estão sujeitas ao mesmo tratamento dos partidos políticos, inclusive no que diz respeito às regras que regem as eleições. Assim, deve-se exigir que elas obtenham o registro de seu estatuto junto ao TSE com a mesma antecedência exigida dos partidos.

24. Não se deve menosprezar tampouco a perturbação à normalidade das eleições que poderia decorrer da formação de uma federação no último dia das convenções partidárias. Isso porque o registro, de caráter nacional, imporá a atuação unificada dos partidos políticos em todas as esferas, podendo impactar sobre listas proporcionais escolhidas autonomamente pelas agremiações ou sobre coligações majoritárias já formadas – possibilidade que decorre da expressa dispensa de vinculação entre as coligações majoritárias em circunscrições distintas, prevista no art. 17, § 1º, da Constituição de 1988.

25. Por fim, a criação da federação até as convenções partidárias – mesmo momento em que se formam coligações – compromete a assimilação, pelo eleitorado, de qualquer distinção prática entre elas no período de campanha. De fato, para que o modelo proposto pela Lei nº 14.208/2021 ganhe concretude, é imprescindível que o TSE possa apreciar com antecedência seu estatuto nacional e programa comum e que cidadãos e cidadãs possam conhecer as propostas da federação, bem como compreender os projetos a que darão suporte com seu voto, tal como ocorre no caso do registro de novos partidos. Trata-se aqui de preservar o direito à informação, inerente à liberdade do voto. A precedência da formação da identidade política da federação em relação às convenções é, portanto, um requisito para impedir que a federação partidária seja percebida por eleitores e eleitoras como uma coligação proporcional, formada somente para o pleito em curso. O registro das federações até as convenções, por outro lado, as aproxima indevidamente da lógica das coligações, que é justamente o que se quer evitar.

26. De fato, a adequação constitucional do modelo criado pela Lei nº 14.208/2021 à Constituição de 1988 não depende apenas de assegurar que ele se distinga da coligação proporcional no momento pós-eleitoral, por meio do funcionamento parlamentar unificado dos partidos federados. É preciso levar em consideração, também, o momento pré-eleitoral, garantindo que a criação da federação ocorra em condições de igualdade com os partidos políticos, com transparência e acesso adequado à informação pelo eleitorado. A segurança jurídica do processo eleitoral, à qual é inerente o respeito ao encadeamento lógico das etapas que o compõem, não admite que um novo partido político apto a lançar candidatos possa surgir, como elemento surpresa, na fase das convenções partidárias. O mesmo deve valer para as federações partidárias.

Essa decisão monocrática foi submetida a referendo perante o Plenário do Supremo Tribunal Federal que, por maioria, a referendou, com a seguinte adaptação feita pelo próprio Ministro Relator:

O Tribunal, por maioria, referendou a cautelar deferida parcialmente, apenas para adequar o prazo para constituição e registro das federações partidárias e, nesse sentido: (i) suspendeu o inciso III do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 e o parágrafo único do art. 6º-A da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 14.208/2021; bem como (ii) conferiu interpretação conforme à Constituição ao caput do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, de modo a exigir que, para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos; (iii) ressalvadas as federações constituídas para as eleições de 2022, as quais deverão preencher tais condições até 31 de maio de 2022.

Ou seja, as federações, naquilo que toca à sua formalização, deverão estar constituídas e registradas perante o TSE no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos, com exceção daquelas constituídas em 2022, que deverão estar formalizadas até 31 de maio de 2022. Estamos convencidos das razões trazidas pelo eminente relator e referendadas pelo Plenário do STF, em especial naquilo que se refere à atuação unificada da federação em todas as esferas, o que poderia impactar coligações realizadas em determinados Estados e no Distrito Federal com reais possibilidades de perturbação da normalidade das eleições.

### **3.8 Abrangência nacional**

Federações partidárias terão abrangência nacional. Isso significa que, diferentemente daquilo que ocorre com as coligações (que podem ser diferentes, nas diferentes circunscrições), nas federações haverá a chamada verticalização, ou seja, a união, em federação, entre dois ou mais partidos será replicada nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios uma vez que a federação, durante o tempo de sua existência, atuará como se fosse um só partido. Com isso, o sistema exige coerência dos partidos (que possuem caráter nacional), que se “casarão” no plano nacional, estadual, distrital e municipal e assim disputarão as eleições futuras. É claro que tal característica dificulta o entendimento entre os partidos e a própria concretização da federação. Lideranças dos Diretórios Nacionais certamente haverão de ter visões diferentes daquelas dos Estados e dos Municípios. Já se disse anteriormente que partidos federalizados com a concordância dos Diretórios Nacionais poderão gerar sérios problemas nos Municípios onde esses mesmos partidos são controlados por grupo políticos antagônicos. Mas o instituto aqui tratado não foi criado para ser de fácil concretização. Nenhum partido é obrigado a se unir em federação.

Mas se essa for a decisão, há regras a serem respeitadas. Esse é uma delas e é importante em termos de mínima coerência política.

Cabe aqui ainda traçar um rápido paralelo entre a federação e a fusão. Se é verdade que a federação possui características que a aproximam da coligação, não menos verdade é que esse novel instituto também se aproxima da fusão. A federação seria uma espécie fusão temporária. Enquanto na fusão dois ou mais partidos se unem, de forma definitiva, criando um novo partido, na federação cria-se não “um novo partido” temporário. A federação tem abrangência nacional. A fusão também. A fusão ocorre no plano nacional e se espraia para o plano estadual, distrital e municipal. Se há alguma dificuldade para a concretização da federação, dificuldade muito maior envolve a fusão que, repita-se, possui o caráter de definitividade, algo que não impediu que alguns partidos se fundissem.

### 3.9 Desligamento parcial

Conforme referência expressa feita pela Lei nº. 14.208/2021, caso ocorra o desligamento de um dos partidos que integram a federação, ela “continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam 2 (dois) ou mais partidos”<sup>19</sup>. Assim, havendo federação com três partidos, o desligamento de um deles não fulminará de morte a própria federação, que prosseguirá com os dois partidos remanescentes. A dúvida que surge envolve situação que certamente será objeto de aprimoramento ao longo do tempo (com a consolidação da doutrina e da jurisprudência), qual seja: diz a lei que a federação permanecerá “até a eleição seguinte”. Isso significa que os partidos remanescentes não poderão prosseguir federalizados após “a eleição seguinte”? Essa expressão “até a eleição seguinte” seria o prazo mínimo que os partidos remanescentes precisariam permanecer federalizados, estando liberados após isso, mesmo sem se completar os quatro anos? E se a federação, quando da saída do trãnsfuga, já contar com mais de quatro anos, ainda assim a retirada de um obrigará os demais a permanecerem federalizados “até a eleição seguinte”?

A resposta da primeira questão nos parece negativa, ou seja, entendemos que os partidos remanescentes poderão permanecer federalizados após a saída do trãnsfuga e mesmo após “a eleição seguinte” a essa retirada. Também nos parece negativa a resposta para a terceira pergunta, já que após os quatro anos os partidos federalizados estarão liberados com ou sem desligamento parcial, não podendo esse desligamento obrigar os remanescentes a permanecerem federalizados por prazo maior do que o mínimo de quatro anos. Já a resposta para a segunda questão nos parece positiva, quando partimos da premissa que a lei não contém palavras inúteis. Assim, em caso de federação formada por três partidos, em havendo a saída

---

<sup>19</sup> Artigo 11-A, §5º., da Lei 9.096/95;

prematura de um deles após dois anos, os demais não mais precisarão completar os quatro anos, permanecendo federalizados “até a eleição seguinte”, após o que poderão ou não manter a federação. É como pensamos.

Também é fato que a federação poderá requerer sua extinção (caso isso ocorra antes do prazo mínimo, com as punições previstas em lei), ou a alteração de sua composição, para a inclusão ou exclusão de partidos políticos. Daí surge nova dúvida: a inclusão de um novo partido à federação anteriormente formada faz com que o prazo mínimo de quatro anos seja reiniciado do zero, devendo ser cumprido o prazo mínimo com essa nova formação? Não há resposta para isso, mas nos parece que essa eventual exigência poderia inviabilizar a adesão de novos partidos à federação anteriormente constituída.

### 3.10 Custeio da federação

A federação será mantida pelos partidos políticos que a compõem, cabendo ao estatuto respectivo dispor a respeito. Para tanto os partidos poderão utilizar recursos provenientes do fundo partidário, desde que não integrem parcela cuja aplicação seja vinculada por lei. Já quanto à prestação de contas, ela corresponderá àquela apresentada à Justiça Eleitoral pelos partidos que a integram, não havendo prestação de contas pela própria federação, sendo que a regularidade dos gastos em prol da federação será verificada na respectiva prestação de contas do partido político que realizou o gasto.

### 3.11 Matéria interna corporis

Por fim, mas não menos importante, é a questão da competência jurisdicional para a solução de controvérsias envolvendo o funcionamento da federação. Conforme se extrai da Resolução TSE nº. 23.670, as

controvérsias entre os partidos políticos relativas ao funcionamento da federação constituem matéria ‘*interna corporis*’, de competência da Justiça comum, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral para dirimir questões relativas ao registro da federação e das alterações previstas nos arts. 6º e 7º desta resolução ou que impactem diretamente no processo eleitoral<sup>20</sup>.

Temos então como regra a competência da Justiça Comum para dirimir questões envolvendo as federações, sendo residual a competência da Justiça Eleitoral para as seguintes questões: a) registro da federação (que se processa perante do TSE); b) extinção ou alteração de sua composição para inclusão ou exclusão de partidos; c) alteração do estatuto; d) aplicação de sanções por desligamento prematuro; d) dissolução parcial; e) assuntos que impactem

<sup>20</sup> Artigo 11 da Resolução TSE nº. 23.670.

diretamente no processo eleitoral. Esses cinco temas haverão de ser decididos pela Justiça Eleitoral.

#### 4 CONCLUSÕES

Estamos convencidos da compatibilidade da federação partidária ao Texto Constitucional. Quando a Constituição Federal pontua ser livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos (*caput* do art. 17), ela não quis dizer que figuras como a coligação e a federação (uniões entre dois ou mais partidos), demandariam expressa previsão ou autorização constitucional. Afinal, por exemplo, a Lei nº. 8.214/1991 que estabeleceu "normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1992", já previa em seu artigo 6º., ser "facultado aos partidos políticos celebrar coligações para o registro de candidatos à eleição majoritária, à eleição proporcional ou a ambas", sem que o Supremo Tribunal Federal derrubasse essa figura por não ter sido criada através de Emenda Constitucional. Assim, de forma até mesmo singela, se foi possível a Lei nº. 8.214/91 tratar das coligações sem autorização constitucional expressa, também é possível à Lei nº. 14.208/21 tratar de federações sem essa mesma autorização. Não nos convence, portanto, a tese de que a federação não poderia ter sido criada por lei ordinária. E também não há, segundo pensamos, incompatibilidade entre essa nova lei e o princípio da autonomia partidária (§1º., do art. 17, CF88). E as razões para tanto são, basicamente, as mesmas. Oportuno rememorar que quando do advento da Lei nº. 8.214/91 o princípio da autonomia partidária contava com a seguinte redação: "*É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir a sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias*". Ou seja, nada havia no princípio da autonomia partidária que proibisse a lei ordinária de tratar das coligações. Somente após a Emenda Constitucional nº. 52/2006, que, por sua vez, foi promulgada como reação do Congresso Nacional à chamada verticalização das coligações (exigência de coerência dos partidos em razão do seu caráter nacional), é que tal princípio passou a assegurar aos partidos "autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária". A conclusão óbvia para nós é de que a autonomia partidária foi ampliada e passou a tratar das coligações, não porque o tema deveria ser necessariamente constitucionalizado, mas sim para que os partidos escapassem da verticalização exigida, na época, pela Justiça Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal. Mais recentemente tivemos nova ampliação do princípio da autonomia partidária, que passou a assegurar aos partidos

autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Tal se fez através da Emenda Constitucional nº. 97/2017, porque o tema “coligação” havia sido anteriormente constitucionalizado para, repita-se, driblar exigências do Poder Judiciário em relação à verticalização das coligações, não por ser tema afeto exclusivamente ao poder constituinte derivado. Assim pensamos em relação às federações, que podem ser objeto de lei ordinária e cuja criação não fere o princípio da autonomia partidária. Partidos continuam com plena autonomia para integrarem, ou não, federações partidárias. Também entendemos que não se recriou, por via transversa, coligações proporcionais proibidas pela Emenda Constitucional nº. 97/2017, que teriam apenas recebido um *disfarce* e um nome diferente (federação). Para nós não se pode confundir, conforme exposto no presente artigo, figuras jurídicas que são distintas, apesar de apresentarem um ou outro ponto em comum. Federações podem ser inconvenientes. Inconstitucionais pensamos que não são.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html) Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 52/2006, de 8 de março de 2006. Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc52.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc52.htm). Acesso em 4 mar. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 97/2017, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm). Acesso em 4 mar. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 111 de 28 de setembro de 2021. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc111.htm). Acesso em 4 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. DOU. Brasília, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.html) Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm) . Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.208, de 20 de setembro de 2021. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14208.htm) . Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (Petição Inicial) nº 7021. Relator Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6293255>. Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.670, de 14 de dezembro de 2021. Dispõe sobre as federações de partidos políticos. DJE. 234. ed. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-670-de-14-de-dezembro-de-2021> . Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 67. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-67> . Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1417, Relator Min. Marcelo Ribeiro, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Data 13/06/2008, pág. 30.

COSTA, Anna Graziella Santana Neiva. Federações partidárias: a joint venture do mundo do direito eleitoral? 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-31/direito-eleitoral-federacoes-partidarias-joint-venture-mundo-direito-eleitoral> . Acesso em: 31 jan. 2022.

FRAGOSO, Roberto. Congresso derruba veto à criação das federações partidárias para disputar as eleições. 2021. Rádio Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2021/09/27/congresso-derruba-veto-a-criacao-das-federacoes-partidarias-para-disputar-as-eleicoes>. Acesso em: 27 set. 2021.

FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR. In: Tribunal Superior Eleitoral. Glossário Eleitoral. Brasília-DF: TSE, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-f>. Acesso em: 4 mar. 2022.

# O DESAFIO DA TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO PERANTE A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

THE CHALLENGE OF BRAZILIAN ELECTORAL TRANSPARENCY IN LIGHT OF THE GENERAL PERSONAL DATA PROTECTION LAW

José D'Amico Bauab<sup>1</sup>  
Cintia Takiguthi<sup>2</sup>

Artigo recebido em 30/5/2022 e aprovado em 22/6/2022.

## RESUMO

A democracia tem como um de seus pressupostos essenciais o binômio informação-transparência, e o acesso à documentação que compõe o processo eleitoral é indispensável para dar efetividade ao controle que cabe à sociedade fazer, não só para melhorar o nível de ética e de eficiência na escolha, pelo voto, dos agentes políticos que disputam cargos no Poder Executivo e no Poder Legislativo, mas também, e principalmente, para afastar aqueles que não são dignos de exercer funções públicas eletivas. Por outro lado, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, um inegável avanço no campo das garantias e direitos fundamentais, tem sido muitas vezes usada para limitar ou impedir aquele acesso. Este artigo tem como objetivo analisar, de maneira sistemática e equânime, a citada lei com a Lei de Acesso à Informação e a Lei de Arquivos, e propor um caminho razoável para preservar a transparência do processo eleitoral como condição inafastável de aperfeiçoamento do regime democrático brasileiro.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral, gestão documental eleitoral, tipologia documental eleitoral, destinação social dos arquivos públicos, direito de consulta a arquivos públicos.

## ABSTRACT

One of democracy's essential presuppositions is the direct link between information and transparency. The access to the documentation produced by elections is indispensable to the effectiveness of society's control of the democratic process for two reasons. First, it promotes the ethical and efficient selection, through the vote, of candidates for the executive and legislative branches. Second, and even more importantly, it serves to sideline candidates who are not worthy of holding elected public office. On the other hand, the General Personal Data Protection Law, despite representing an undeniable advance in terms of basic rights and guarantees, has often been used to limit or prevent this access. This article seeks to systematically and fairly analyze this law alongside the Information Access Law and Archive Law and to propose a reasonable path forward that preserves the transparency of the electoral process as an inescapable precondition for the perfecting of Brazilian democracy.

Keywords: Electoral Justice, electoral documental management, electoral documental type, social destination of the public archives, right to consult public archives.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, mestre em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, membro do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, membro do Conselho de Orientação Artística da Rede de Museus-Casas Literárias de São Paulo da Secretaria de Estado da Cultura, gestor responsável pelo Centro de Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, com certificação no 1º Núcleo de História e Memória da Escola Paulista de Magistratura.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, gestora responsável pela Seção de Gestão de Documentos Eletrônicos do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, com certificação no Programa Formativo "Patrimônio, Memória e Gestão Cultural" da Casa Mário de Andrade e no 1º Núcleo de História e Memória da Escola Paulista de Magistratura.

## Sumário

1 Introdução; 2 A gestão documental no âmbito do Poder Judiciário; 3 Alguns conceitos e parâmetros da LGPD seminais para dimensionar a controvérsia posta; 4 A LAI, A LGPD e a Lei de Arquivos na balança hermenêutica; 5 A tipologia documental eleitoral na formação do Fundo Histórico Arquivístico da Justiça Eleitoral (FHAJE); 6 Acesso acadêmico autorizado pela Lei de Arquivos, sem prejuízo da observância da LGPD; 7 Direito de consulta a arquivos públicos (destinação social dos arquivos públicos); 8 Dados pessoais sensíveis de baixo potencial lesivo em virtude do decurso do tempo; 9 O acesso a documentos históricos com dados pessoais de acordo com as normas do CNJ: uma interpretação arquivístico-legal possível; 10 Casuística da diplomática eleitoral à luz da LGPD; 10.1 Processo de registro de candidatura: equilibrada posição do TSE; 10.2 Relação de filiados: draconiana restrição de acesso; 10.3 Lista de eleitores para partidos em formação: desnecessidade de fornecimento; 11 Conclusão.

## 1 INTRODUÇÃO

**Informação – transparência:** trata-se de um dos possíveis binômios para explicar, de modo minimalista, o significado da democracia. Permitindo-se o seguinte paralelismo, a transparência está para a democracia como a luz solar está para o processo de fotossíntese.

**Transparência pública** é, portanto, um conceito indissociável do regime democrático e a constatação de sua falta situa-se entre os indícios mais evidentes para constatar-se que se está diante de um sistema autocrático ou ditatorial. E pode ser entendida, basicamente, como acesso a informações (dados) de interesse geral. Trata-se de um instrumento capital para o exercício do chamado **controle social**, suscetível de ocasionar distintos efeitos: desde o estranhamento da opinião coletiva ante determinada conduta de um agente público até a responsabilização jurídica (penal, civil e administrativa) desse agente por ato infracional cometido. Fatos de importância histórica ou acadêmica, ou de impacto jornalístico, igualmente suscitam a transparência pública.

A Constituição Federal salvaguarda, expressamente, o acesso à informação como direito fundamental, quer de interesse particular, quer de interesse geral ou coletivo (art. 5º, XIV e XXXIII). Também está na Carta Magna a garantia, conferida a todos pelo Estado, do pleno exercício dos direitos culturais e acesso às **fontes da cultura nacional** (art. 215, *caput*). E, entre essas fontes, decerto se inserem os **arquivos públicos**.

Essas premissas conduzem a outra, segundo a qual, sendo a República Federativa do Brasil constituída como Estado Democrático de Direito, que tem a **cidadania** como um de seus pilares (art. 1º, *caput* inciso II), **a política de gestão documental e de memória da Justiça Eleitoral brasileira** pode ser considerada um dos inafastáveis instrumentos de construção desse contexto constitucional básico,

tomando forma tanto pela Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), como pela Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991 – Lei de Arquivos.

Todavia, com o início da vigência da Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), aqui e acolá têm se constatado entendimentos bastante restritivos quanto ao acesso a informações pessoais. A propósito, a proteção dos dados pessoais também passou a ter consagração expressa na Carta Magna (art. 5º, LXXIX), graças à Emenda Constitucional n. 115, de 10 de fevereiro de 2022<sup>3</sup>. A aplicação, muitas vezes exagerada, ou até deformada, da LGPD (que, aliás, é, em termos principiológicos, um diploma de grande avanço jurídico) tem colocado o axioma da transparência em perigo, e a incidência dessa exegese enviesada na documentação eleitoral apresenta o grave potencial de causar opacidade sobre os aspectos do regime democrático.

Nas judiciosas palavras de Silveira (1985, p. 247), “a interpretação não é pura arte dialética, não se desenvolve com método geométrico num círculo de abstrações, **mas perscruta as necessidades práticas da vida e a realidade social**” (grifo nosso).

E é justamente o desafio que conduz o esforço intelectual deste trabalho: propor uma hermenêutica lógico-sistemática e teleológica da LAI, da LGPD e da Lei de Arquivos que aponte para a transparência do processo eleitoral, sem que se ignore o resguardo dos dados pessoais e se tenha sempre no horizonte o fortalecimento da democracia entre nós.

## 2 A GESTÃO DOCUMENTAL NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO

Os arquivos do Poder Judiciário Federal, bem como os arquivos estaduais do Poder Judiciário e os arquivos do Poder Judiciário do Distrito Federal, integram o **Sistema Nacional de Arquivos (SINAR)**, “*que tem por finalidade implementar a política nacional de arquivos públicos e privados, visando à gestão, à preservação e ao acesso aos documentos de arquivo*”, sendo que o SINAR tem como órgão central o **Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ**, encarregado de lhe estabelecer as diretrizes e, dessa forma, definir a indigitada política introduzida pela Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991 – Lei de Arquivos<sup>4</sup>.

É ainda essa lei que expressamente determina, quanto aos arquivos do Poder Judiciário Federal (arquivos da Justiça Federal comum, da Justiça do Trabalho, da Justiça Militar Federal e da Justiça Eleitoral), que lhes competem “a gestão e o recolhimento dos documentos produzidos e recebidos pelo Poder Judiciário Federal no exercício de suas funções, tramitados em juízo e oriundos de

---

<sup>3</sup> A proteção dos dados pessoais já estava agasalhada sob o manto maior do respeito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas (Constituição Federal, art. 5º, X).

<sup>4</sup> Consoante o Decreto n. 4.073, de 3 de janeiro de 2002 (regulamentador da Lei de Arquivos), arts. 1º, 2º, I, 10, 11 e 12, IV, V e VI.

cartórios e secretarias, bem como **preservar e facultar o acesso aos documentos sob sua guarda**” (art. 20, grifo nosso).

Por sua vez, o Conselho Nacional de Justiça, órgão de cúpula constitucionalmente responsável pela formulação de ações de aperfeiçoamento do sistema judiciário brasileiro, instituiu, por meio de sua Resolução n. 324, de 30 de junho de 2020, diretrizes e normas de gestão documental e de memória, dispondo ainda sobre o Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário – Proname. Seu art.29, primeira parte, estabelece que **“os documentos e processos de guarda permanente** constituem patrimônio cultural nacional e compõem o fundo arquivístico histórico do Poder Judiciário” (grifo nosso).

Observadas as balizas conceituais e procedimentais fixadas pela Resolução CNJ n. 324/2020, admite-se perfeitamente que o Tribunal Superior Eleitoral baixe diretivas sobre gestão documental no âmbito da Justiça Eleitoral. E os Tribunais Regionais Eleitorais, sempre mirando os ditames oriundos do CNJ e do TSE, aprovam, normalmente, por atos de seus colegiados, os Planos de Classificação de Documentos e as Tabelas de Temporalidade de Documentos apresentados por suas Comissões Permanentes de Avaliação Documental.

### **3 ALGUNS CONCEITOS E PARÂMETROS DA LGPD SEMINAIS PARA DIMENSIONAR A CONTROVÉRSIA POSTA**

Ao relatar a Resolução TSE n. 23.650, de 9 de setembro de 2021, instituidora da Política Geral de Privacidade de Dados Pessoais no âmbito da Justiça Eleitoral, o ministro Luís Roberto Barroso chamou a atenção para a singularidade da matéria, asseverando tratar-se “de um novo regime jurídico no campo do Direito Administrativo, trazendo novos parâmetros para a relação entre o Estado e os cidadãos”<sup>5</sup>. Por conseguinte, a supremacia do interesse público deverá conviver com a proteção dos direitos e garantias individuais, sob os marcos da inovadora LGPD (CAPANEMA, 2021, p. 357). Assim, é essencial vislumbrar, com nitidez, algumas linhas conceituais basilares que esse arcabouço legal de vigência recente porta.

Enquanto o dado pessoal é “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável” (LGPD, art. 5º, I), dado pessoal sensível é “dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural” (art. 5º, II). Capanema (2021, p. 345) observa uma proximidade conceitual da LGPD com a LAI, cujo art. 4º, IV, define informação pessoal como “aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável”, conceito trazido da antiga Diretiva 95/46 da Comunidade Europeia, não havendo,

---

<sup>5</sup> In Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (DJE/TSE), edição de 15 de setembro de 2021, p. 149.

porém, na LAI, norma semelhante à LGPD no que se refere a dados pessoais sensíveis.

Cotejando-se as duas legislações, ainda se encontram conceitos praticamente iguais, que variam em extensão, sem romperem as respectivas intelecções: tratamento, “toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração” (LGPD, art. 5º, X); e tratamento da informação, “conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação” (LAI, art. 4º, V).

Contudo, a LGPD inova ao trazer a lume o significado dos agentes de tratamento: controlador, “pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais” (art. 5º, VI); e operador, “pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador” (art. 5º, VII – grifo nosso). Em outras palavras, o controlador (data controller) supervisiona tanto os motivos quanto os métodos da atividade de tratamento, enquanto o operador (data processor) normalmente realiza o tratamento de dados pessoais conforme as instruções recebidas pelo controlador (LEONARDI, 2021, p. 188); ou ainda de outra forma, “será o controlador que decidirá o ‘**porquê**’ e o ‘**como**’ da atividade de tratamento de dados, sendo o agente responsável por todo o ciclo de vida dos dados - da sua coleta à sua exclusão” (LEONARDI, 2021, p. 191 – grifos do autor).

Na esfera do Poder Judiciário Eleitoral, o papel de **controlador** cabe ao **Tribunal Superior Eleitoral (TSE)** e ao **Tribunal Regional Eleitoral (TRE)**, sendo que o **Juízo Eleitoral** (primeira instância desse ramo especializado da Justiça) só pode ser equiparado à figura de controlador quando assim estiver expressamente previsto em lei ou resolução, na interpretação plausível que emerge do art. 18, caput, I, combinado com o § 1º desse artigo, da Res. TSE n. 23.650/2021, visto que, como se viu linhas atrás, a LGPD só confere o poder decisório sobre tratamento de dados pessoais a quem estiver explicitamente investido naquela função.

Nesse passo seria mais que oportuno perquirir qual enquadramento, à luz da LGPD, deve ser dado à figura do **pesquisador** que bate à porta dos arquivos da Justiça Eleitoral e lhe é outorgado acessar o documento objeto do seu interesse, e aqui se evoca a lição de Bellotto (2004, p. 42):

No arquivo – quando no âmbito dos de primeira e segunda idades – a clientela é formada pelo administrador, pelo empresário ou seus representantes, enfim, pelos produtores do documento, bem como por profissionais da área jurídica, pesquisadores administrativos ou cidadãos em busca de seus direitos. **No arquivo permanente, portanto na esfera da pesquisa científica ou do interesse puramente cultural, o público estará personificado no historiador ou em**

**profissionais cuja atividade possa demandar informações sobre épocas anteriores, como jornalistas, sociólogos, cientistas políticos etc. Outro tipo de usuário é o cidadão em busca de seus interesses ou que revela alguma curiosidade pelo trabalho de investigação histórica** (grifo nosso).

A partir dessa preciosa reflexão arquivística fica claro, salvo melhor juízo, que o **pesquisador**, por deferimento do TSE ou do TRE (**controlador originário**), assume a posição de **controlador derivado**, após assinar o indispensável termo de responsabilidade, submetendo-se, conseqüentemente, à possibilidade de aplicação de sanções administrativas, civis e penais pelo tratamento deturpado dos dados pessoais que ele houver cometido.

Aliás, afigura-se relevante fazer-se uma reflexão sobre **órgão de pesquisa**, conceituado, pela LGPD, como “órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter histórico, científico tecnológico ou estatístico” (art. 5º, XVIII).

Sem embargo de a LGPD autorizar o **órgão de pesquisa** a realizar o tratamento de dados pessoais e de dados pessoais sensíveis, garantida, sempre que possível, a anonimização dos dados acessados (arts. 7º, IV, e 11, II, c), esse permissivo não se limita a ele: **a pessoa física igualmente tem acesso àqueles dados**, de acordo com as hipóteses autorizadoras também explicitamente previstas na LGPD como, por exemplo, em caso de cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador (arts. 7º, II, e 11, II, a). Portanto, a **pessoa física do pesquisador** e a **pessoa jurídica** na condição de **órgão de pesquisa** são figuras que não se excluem como agentes de tratamento de dados pessoais.

O art. 6º da LGPD prevê uma série de princípios que devem alicerçar a efetivação das atividades de tratamento de dados pessoais: boa fé, finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação, e responsabilização e prestação de contas.

Desses princípios, sobrelevam-se: o da **finalidade** (“realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades” – inciso I); o da **adequação** (“compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento” – inciso II); o da **necessidade** (“limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados” – inciso III); e o da **transparência** (“garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comerciais e industriais” – inciso VI).

Sobre o axioma da **finalidade**, ressalte-se que, consoante sua definição legal, o uso de dado pessoal por terceiros restringe-se tanto ao propósito como à destinação que expressamente fundamentaram a autorização para o acesso, sendo que utilização diversa da anteriormente alegada carecerá de superveniente avaliação pelo controlador (por exemplo, o uso autorizado de dado pessoal em livro a ser publicado não se ampliará para documentário, salvo se nova avaliação do controlador o admitir).

Ainda quanto ao cânone da transparência, Wimmer (2021, p. 184) esclarece, de modo muito oportuno, que:

No que tange especificamente ao **princípio da transparência**, vale observar que sua utilização, **no âmbito da LGPD**, não corresponde de maneira exata ao conceito de transparência normalmente utilizado **no contexto das atividades do poder público**, visto que, **na primeira hipótese, trata-se de um direito de acesso a informações relativas especificamente ao titular dos dados**; ao passo que, **no segundo caso**, é costumeiro se falar em **um direito de informação em benefício da própria coletividade**, associado à **ideia de controle social sobre os atos do poder público** (grifos nossos).

Também segundo Wimmer (2021, p. 164), os princípios estabelecidos pela LGPD ganham importância por funcionarem como **lentes interpretativas**, na eloquente expressão da doutrinadora, para as complexas regras previstas na legislação e, assim, ajudam a encontrar respostas para os diversos problemas concretos, já verificados no dia a dia do poder público.

A propósito, se, de um lado, as lentes interpretativas que representam os princípios da LGPD são inarredável adjutório para superar os meandros que as questões relativas à proteção dos dados pessoais comportam, do outro, não pode deixar de ser sobreposta a **lupa da democracia**, sob a luz do **princípio da razoabilidade**<sup>6</sup>, nas dificuldades detectadas pelo controle da sociedade direcionado à situação ou à conduta de ocupantes de cargos eletivos ou de funções de nomeação por agentes partidários, controle esse que, para ser operacionalizado, acaba exigindo, muitas vezes, o acesso a documentos eleitorais que trazem dados pessoais.

#### 4 A LAI, A LGPD E A LEI DE ARQUIVOS NA BALANÇA HERMENÊUTICA

A consequência de se constatar que determinado documento é de guarda permanente ou de valor histórico, também chamado valor secundário, é a obrigatoriedade de ser tratado segundo prescrições da Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados e do Programa Nacional de Gestão Documental e

---

<sup>6</sup> O **princípio da razoabilidade** está arrolado entre outros que devem ser observados pela Administração Pública Federal direta e indireta (Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, art. 2º, caput) e pode ser entendido como o postulado pelo qual se aplicam critérios de bom senso e moderação para solucionar uma questão posta.

Memória do Poder Judiciário – Proname, instituídos respectivamente pela Lei de Arquivos (Lei n. 8.159/1991) e pela Resolução CNJ n.º. 324/2020.

Nesse contexto há que se considerar, portanto, que um documento, uma vez esgotados seus objetivos jurídicos primários, não possui outra razão de ser armazenado de modo permanente e integrar o fundo arquivístico histórico do Poder Judiciário, senão pela finalidade de se prestar ao interesse que possa ter para a sociedade, em virtude de suas características históricas.

Evidencia-se que os dispositivos legais a *obstarem a restrição de acesso* a um documento em guarda permanente no âmbito do TRE/SP, antes do advento da Lei n. 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, têm sido precipuamente os § 3º, V, e § 4º do art. 31 da Lei n. 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

- terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

- poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

**§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada** com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como **em ações**

**voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância (...)** (grifo nosso).

No mesmo sentido as palavras de Glassman (2020, p. 48.2):

Quanto às informações pessoais, o inciso III do art. 6º da Lei de Acesso à Informação assegura proteção naquilo que concerne à disponibilidade, autenticidade e integridade de tais dados, mas não determina restrição de acesso, que poderá se dar apenas eventualmente. **A restrição de acesso a informações pessoais foi estabelecida apenas em face daquelas relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem de seus titulares (art. 31, § 1º, caput), mas, mesmo nesses casos, poderá haver divulgação havendo previsão legal específica (art. 31, § 1º, inc. II). A própria Lei indica rol de motivos que justificariam a divulgação dessa espécie de dados (art. 31, §§ 3º e 4º), que inclui:** realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem; defesa de direitos humanos; **proteção do interesse público e geral preponderante; e ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância** (grifos nossos).

Aliás, da simples leitura do dispositivo acima transcrito, abona-se a lição de Teive (2021, p. 438), segundo a qual, "ao contrário do que se possa pensar, a Lei não se configura um cheque em branco que garante o acesso a qualquer tipo de informação pública, pois prevê de forma expressa cuidados especiais que devem ser tomados com o compartilhamento de informações pessoais".

Com o advento da LGPD, tem sido questionado se referido diploma normativo teria o condão de ampliar a restrição de acesso a documentos que contenham dados pessoais, ao que o gerente de Projeto/assessor do Conselho Diretor da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, Lucas Borges de Carvalho, responde que a LGPD não revogou ou alterou a LAI; que LGPD e LAI se complementam e reforçam mutuamente; e que a LGPD não instituiu novas hipóteses legais de sigilo, bem como que o sigilo ainda constitui uma exceção:

Nesse contexto, a pergunta a ser feita é: o advento da LGPD implica um retrocesso quanto às normas de transparência no setor público? **Ou, de forma mais específica, em cumprimento às disposições da LGPD, as instituições públicas devem rever práticas administrativas, de modo a ampliar as hipóteses de sigilo e de restrição de acesso a informações e documentos que contenham dados pessoais?**

Como dito, em um plano mais abstrato, o conflito em questão é apenas aparente, pois, se bem compreendidas, a LGPD e a LAI expressam princípios, normas e propósitos similares, que se complementam e se reforçam mutuamente, seja no que concerne à promoção do princípio da transparência, seja quanto à proteção de informações pessoais.

Quanto ao primeiro aspecto, é importante considerar que a LGPD: (i) não efetuou qualquer alteração na LAI (a única lei alterada foi o Marco Civil da Internet); (ii) não instituiu novas hipóteses legais de sigilo; e (iii) não contém nenhum dispositivo que possa ser interpretado, ainda que indiretamente, como antinômico ao

princípio de que, na administração pública, o sigilo constitui uma exceção. (CARVALHO, Lucas Borges de. 16 de dezembro de 2020. A LGPD e o acesso a informação pública: dado pessoal é dado sigiloso? Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lgpd-informacao-publica-16122020>. Acesso em: 21 abr. 2022 (grifo nosso).

Tal qual Carvalho, literalmente tem lugar de fala a diretora da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), Miriam Wimmer, que ressaltou que a transparência continua sendo a regra, e o sigilo, a exceção. Segundo ela, a LGPD não criou novas hipóteses de sigilo, mas apenas garante a proteção de dados e informações pessoais, aduzindo que:

A LAI define que a informação pessoal, que é um conceito equivalente ao dado pessoal, em regra terá o seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de 100 anos, mas a própria LAI traz um rol de exceções, situações nas quais as informações pessoais podem ser divulgadas, e isso decorre não apenas do consentimento do titular, mas também de previsão legal e de uma série de outras hipóteses, inclusive a necessidade de divulgação da informação pessoal para proteger o interesse público e geral preponderante. (Fonte: Agência Câmara de Notícias - Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/828370-acesso-a-informacao-nao-pode-ser-prejudicado-por-conta-de-lei-de-protecao-de-dados-dizem-especialistas>). Acesso em: 21 abr. 2022.

O art. 4º, II, b, da LGPD se refere à não aplicação desta norma ao tratamento de dados pessoais realizado para fins exclusivamente acadêmicos, aplicando-se a esta hipótese os arts. 7º e 11 dessa Lei:

Art. 4º Esta Lei **não** se aplica ao tratamento de dados pessoais:

I - realizado por pessoa natural para fins exclusivamente particulares e não econômicos;

II - realizado para fins exclusivamente:

a) jornalístico e artísticos; ou

b) acadêmicos, aplicando-se a esta hipótese os arts. 7º e 11 desta Lei; (grifos nossos)

Portanto, parece que, uma vez identificado o embasamento legal para o acesso a documentos de guarda permanente contendo dados pessoais em normativos como a Lei de Arquivos (Lei n. 8.159/1991) e a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), necessário ainda confirmar, nos termos do art. 4º, II, b, acima citado, em quais das hipóteses autorizadoras previstas nos arts. 7º e 11 da LGPD essa atividade de tratamento se enquadra.

Entende-se que o deferimento de acesso ao referido documento encontra fundamento no **cumprimento de obrigação legal ou regulatória** (LAI, Lei de Arquivos e Resoluções CNJ n. 215/2015 e n. 324/2020) **pelo controlador**, TSE ou TRE, que, enquanto Órgão da Administração Pública detentor de arquivos do Poder

Judiciário e integrante do SINAR – Sistema Nacional de Arquivos, executa uma política pública prevista em leis e regulamentos, vale dizer, a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, bem como o Programa Nacional de Gestão Documental e Memória do Poder Judiciário – Proname, instituídos respectivamente pela Lei de Arquivos (Lei n. 8.159/1991) e Resolução CNJ n. 324/2020.

Outrossim, o Guia de Boas Práticas da Lei Geral de Proteção de Dados do Governo Federal (p. 12) claramente corrobora o raciocínio acima articulado:

No caso do setor público, a principal finalidade do tratamento está relacionada à execução de políticas públicas, devidamente previstas em lei, regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres. Tais políticas públicas, vale destacar, devem estar inseridas nas atribuições legais do órgão ou da entidade da administração pública que efetuar o referido tratamento. Outra finalidade corriqueira para o tratamento de dados no serviço público é o **cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador**. Nessas duas situações, **o consentimento do titular de dados é dispensado** (p. 9, grifos nossos).

O mesmo guia ressalta, logo em sua introdução, que grande parte dos dados pessoais a que se refere a LGPD está contida em *documentos arquivísticos* em qualquer suporte, merecendo, portanto, a **observância da legislação de arquivos**, e indica a necessidade de haver uma *interpretação sistemática* entre LGPD e LAI, sendo que esta última apresenta *regras específicas* para o acesso a documentos de valor permanente, custodiados por instituições arquivísticas públicas:

Ainda, convém ressaltar que **grande parte dos dados pessoais a que se refere a LGPD está contida em documentos arquivísticos, em qualquer suporte**. Os documentos arquivísticos digitais se apresentam em uma diversidade crescente de formatos, tais como texto não estruturado (.doc, .pdf, .odf, entre outros formatos), planilhas, páginas web, fotografias, imagem em movimento, registro sonoro, bases de dados, multimídia e mídias sociais. Frequentemente, o registro das atividades de um órgão ou entidade é realizado por meio de um sistema informatizado, mantido em uma base de dados, que se constitui, ou contém documentos arquivísticos digitais. **Assim, para além da legislação de proteção de dados pessoais, é preciso também observar a legislação de arquivos, que deve ser considerada conjuntamente na realização das operações com os dados pessoais contidos em documentos arquivísticos, ainda que estes sejam mantidos em sistemas informatizados e bases de dados. Do mesmo modo, vale lembrar, a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2018) e o seu regulamento (Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012) igualmente apresentam regras específicas para o acesso a documentos que, embora apresentem dados pessoais, possuem valor permanente e foram recolhidos a instituições arquivísticas públicas. A LGPD e a LAI também devem, portanto, ser interpretadas sistematicamente** (p. 8 – grifos nossos).

## 5 A TIPOLOGIA DOCUMENTAL ELEITORAL NA FORMAÇÃO DO FUNDO HISTÓRICO ARQUIVÍSTICO DA JUSTIÇA ELEITORAL (FHAJE)

A Resolução TSE n. 23.379, de 1º de março de 2012, que dispõe sobre a gestão documental no âmbito da Justiça Eleitoral, cria, em seu art. 3º, *caput*, o Fundo Histórico Arquivístico da Justiça Eleitoral (FHAJE), “destinado ao desenvolvimento de infra-estrutura, ao tratamento e à proteção especial dos documentos arquivísticos considerados de guarda permanente nos arquivos da Justiça Eleitoral” (grifo nosso).

Preleciona Bellotto (2004, pp. 36 e 38) que “a forma/função pela qual o documento é criado é que determina seu uso e seu destino de armazenamento futuro”, acrescentando que podem ser atribuídos, aos documentos de arquivo, valores primários e secundários:

... é possível estabelecer: (...) que o arquivo é órgão receptor (recolhe naturalmente o que produz a administração pública ou privada à qual serve) e em seu acervo os conjuntos documentais estão reunidos segundo sua origem e função, isto é, suas divisões correspondem ao organograma da respectiva administração; **que os objetivos primários do arquivo são jurídicos, funcionais e administrativos e que os fins secundários serão culturais e de pesquisa histórica, quando estiver ultrapassado o prazo de validade jurídica dos documentos (em outras palavras, quando cessarem as razões por que foram criados);** (grifo nosso).

A precípua atividade-fim da Justiça Eleitoral é, por óbvio, a realização do processo eleitoral *lato sensu* em sua plenitude, fase a fase, isto é, do alistamento de eleitores, passando pelos atos preparatórios da votação e de sua realização e os atos de apuração dos resultados, até a diplomação dos eleitos. Cada umas das fases do processo eleitoral formaliza-se em suportes físicos e natodigitais e, esses documentos, esgotado o correspondente **valor primário**, podem apresentar **relevante valor secundário**, de acordo com o juízo efetuado pela Comissão Permanente de Avaliação Documental (CPAD) do Tribunal. Uma vez constatado ser o documento portador de **valor secundário**, é ele lançado na Tabela de Temporalidade como sendo de **guarda permanente**.

Inúmeros documentos de guarda permanente relativos ao processo eleitoral e, por conseguinte, integrantes do FHAJE, podem ser exemplificados, como: ata geral da apuração de eleição, ata de proclamação dos eleitos, mapa de apuração; ata de diplomação de eleitos; mapa de apuração; ata de diplomação de eleitos; relação de classificação dos candidatos por município; relatório final de resultado de votação; comunicação de desfiliação partidária ou filiação a novo partido; relatório de membros de órgão diretivo partidário; livro de registro de candidatos; e planilha de distribuição de recursos do fundo partidário. Quanto a processos de julgamento de questões referentes ao pleito, podem ser mencionados: registro de candidatura; investigação judicial eleitoral; prestação de contas; ação penal; impugnação de mandato eletivo; recurso

contra expedição de diploma, e processo de julgamento de apuração de eleição<sup>7</sup>.

Muitos dos documentos eleitorais citados apresentam, em seu bojo, de modo concentrado ou dissipado, dados pessoais na conceituação que lhe é dada pela LGPD.

## **6 ACESSO ACADÊMICO AUTORIZADO PELA LEI DE ARQUIVOS, SEM PREJUÍZO DA OBSERVÂNCIA DA LGPD**

Em item anterior, ficou mais que assentada a ilação de que a exegese ponderada e integrativa entre a LAI, a LGPD e a Lei de Arquivos propicia o acesso responsável a documentos contendo dados pessoais.

Entretanto, reitera-se que a LGPD, com preocupante frequência, ainda no albor de sua vigência, tem sido submetida a interpretações ora literais de seus artigos, ora não coadunadas com outros diplomas legais, provocando assim sua aplicação deformada.

Ensina-nos o clássico Ráo (1977, p. 471), ao explanar sobre o processo lógico-sistemático de interpretação legal, que “melhor se apura o pensamento contido em uma sentença, quando se enquadra na ordem sistemática do conjunto de disposições de que faz parte, ou quando se a confronta com disposições outras, mas ligadas, todas, entre si, por identidade ou afinidade de princípios” (grifos nossos).

Essa modalidade de hermenêutica obviamente não exclui a observância concomitante do método teleológico, que “considera o direito como uma ciência finalística e daí o considerar o fim desejado pelas normas jurídicas como o meio mais hábil para a descoberta do sentido e do alcance dos preceitos jurídicos normativos, meio que permite ao jurista as aplicações diversas e sucessivas de que a fórmula é suscetível” (RÁO, 1977, p. 494 – grifo do autor).

A LGPD exclui, de maneira indubitável, sua aplicação quando se refere a tratamento de dados pessoais realizado para fins exclusivamente jornalístico e artísticos (art. 4º, *caput*, inciso I, a). Para fins acadêmicos, porém, ela submete essa hipótese aos seus arts. 7º e 11 (art. 4º, *caput*, inciso I, b), que são dispositivos que trazem exhaustivamente os casos de tratamento de dados pessoais (art. 7º) e pessoais sensíveis (art. 11).

Tanto um artigo como outro incluem a hipótese autorizativa de tratamento de dados para o “cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador” (art. 7º, *caput*, inciso II; art. 11, *caput*, inciso II, a – grifo nosso).

---

<sup>7</sup> Todos os exemplos de documentos eleitorais de guarda permanente foram retirados da Tabela de Temporalidade anexa à Resolução n. 356, de 17 de novembro de 2015, do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, que atualizou os instrumentos de gestão documental na referida Corte.

Ora, uma obrigação legal pelo controlador vem declarada de modo irretorquível na Lei de Arquivos (art. 5º): “A Administração Pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma desta Lei”.

Assim é que a Lei de Arquivos legitima, à luz da LGPD, o acesso a documentos portadores de dados pessoais para finalidades jornalísticas e acadêmicas, sempre sendo apontada a necessidade de assinatura, pelo consulente, do termo de responsabilidade previsto no art. 61, *caput*, do Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012 (ato regulamentador da LAI).

Outrossim, essa interpretação lógico-sistemática encontra plena ressonância na leitura teleológica que se faz, a um só tempo, nos três diplomas legais que se cruzam sobre a matéria: a proteção dos direitos constitucionais da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem está expressamente abrigada na LAI (art. 31, *caput*, §§ 1º e 4º), na LGPD (art. 2º, I e IV) e na Lei de Arquivos (art. 4º). Portanto, longe de colidirem entre si, as três leis se harmonizam para facultar a consulta, com responsabilidade jurídica, de documentos públicos que contêm dados pessoais.

## **7 DIREITO DE CONSULTA A ARQUIVOS PÚBLICOS (DESTINAÇÃO SOCIAL DOS ARQUIVOS PÚBLICOS)**

A Lei de Arquivos prevê categoricamente o direito de todos a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos (art. 4º).

Está aí o direito de consulta a arquivos públicos, que encontra amparo constitucional quando se combinam hermeneuticamente o direito de acesso à informação como direito fundamental, quer de interesse particular ou de interesse geral ou coletivo (Constituição Federal, art. 5º, XIV e XXXIII), o direito, garantido pelo Estado, de acesso às fontes da cultura nacional (art. 215, *caput*) e o ônus da Administração de cumprir, “na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (Constituição Federal, art. 216, § 2º).

O dever do Poder Público quanto à gestão documental e à proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação (Lei n. 8.159/1991, art. 1º), confere praticamente uma destinação social aos arquivos públicos e, por conseguinte, legitima os encargos orçamentários com a criação, manutenção e incremento dos repositórios documentais oficiais.

Dessa forma, tido como incontroverso o apoio material da Administração Pública aos seus arquivos, a imposição de restrições desmedidas de acesso a eles passa a ser um contrassenso que depõe contra o princípio da eficiência previsto na Constituição Federal, art. 37, *caput*.

No âmbito da Justiça brasileira e, em particular, da Justiça Eleitoral, basta uma leitura perfunctória do *Diagnóstico dos Arquivos do Poder Judiciário – Relatório Proname*, de 2020, publicado pelo CNJ, para se mensurar o custo financeiro suportado pela sociedade brasileira para preservação dos arquivos judiciários.

Dos ramos da Justiça, é a Justiça Eleitoral que apresenta a maior concentração do seu acervo na guarda permanente, de 40,7%, e com percentual de 32,4% de arquivo ainda sem tratamento técnico (p. 15).

Quanto à despesa com o armazenamento de processos eletrônicos, ele já representa uma parcela significativa do gasto total havido com os arquivamentos realizados: enquanto nos Tribunais Superiores, há quase uma equivalência de custos, com 44% dos gastos com arquivo físico e 56% com os processos eletrônicos, na Justiça Eleitoral, o gasto com o armazenamento digital compreende 72% do gasto anual (p. 31). Uma das conclusões levantadas é a de que os acúmulos documentais no suporte digital referentes a documentos físicos submetidos ao processo de digitalização estão provocando uma desenfreada elevação de custos, que é, aliás, observada puramente quando se verifica o que se poderia chamar de armazenamento selvagem, isto é, um arquivamento feito indistintamente, sem a observância de planos de classificação e tabelas de temporalidade.

As grandezas numéricas e as soluções apontadas no referido diagnóstico corroboram, mais ainda, a tese de que qualquer investimento material efetuado na seara arquivística do Poder Judiciário só encontra fundamento legitimador na medida em que se torne um instrumento que facilite o exercício do direito de consulta aos arquivos públicos, no caso, aos arquivos judiciários.

A destinação social dos arquivos públicos, e, conseqüentemente, o direito de acessá-los por força constitucional devem ser valores de ponderação a se contrapõem perante rigorismos formais ou interpretações exageradamente ortodoxas que emanam da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e tendentes a obstar aquele acesso quando requerido.

## **8 DADOS PESSOAIS SENSÍVEIS DE BAIXO POTENCIAL LESIVO EM VIRTUDE DO DECURSO DO TEMPO**

No curto interregno entre o início da vigência da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e aredação do presente labor, foram veiculadas notícias de que instituições judiciárias indeferiram o acesso de pesquisadores a autos processuais, como inventários dos séculos XVIII e XIX, sob o argumento de deles constarem dados pessoais sensíveis a serem legalmente protegidos.

*Data maxima venia*, essa parece ser uma interpretação desmesurada da LGPD, confrontada com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade<sup>8</sup> que

---

<sup>8</sup> Já explicado o axioma da razoabilidade na nota n. 6, cabe, neste passo, aclarar o da

balizam todo o sistema jurídico brasileiro. Como imaginar que processos mais que centenários não possam ser consultados por pesquisadores acadêmicos, pelo motivo de conterem dados de pessoas falecidas há muitas e muitas décadas? A simples passagem do tempo se incumbem de neutralizar qualquer risco de dano que possa rondar a abertura daqueles dados, quer para fins jornalísticos, quer para fins acadêmicos.

Professa com lucidez Schwaitzer (2020, p. 48), que “mesmo que não seja possível a anonimização do dado, mas se não existir risco potencial ou dano de natureza patrimonial, moral, individual e coletivo à privacidade de uma pessoa natural, **não há que se obstar o direito de acesso à informação de um indivíduo**” (grifo nosso).

Se a lição da ilustre doutrinadora na área de proteção de dados pessoais não traz recorte temporal algum quanto ao seu emprego, com mais razão ainda é ela pertinente em se tratando de dados pessoais acrisolados pelo decurso do tempo e, por conta disso, indenem a violações.

## **9 O ACESSO A DOCUMENTOS HISTÓRICOS COM DADOS PESSOAIS DE ACORDO COM AS NORMAS DO CNJ: UMA INTERPRETAÇÃO ARQUIVÍSTICO-LEGAL POSSÍVEL**

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no exercício de seu poder regulamentador no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, baixou a Resolução n. 215, de 16 de dezembro de 2015, que dispõe sobre o acesso à informação e a transparência na divulgação das atividades dos órgãos do Poder Judiciário (art. 1º), já atualizada consoante a LGPD pela Resolução n. 389, de 29 de abril de 2021.

A Resolução CNJ n. 215/2015 dispõe que “as informações pessoais relativas à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem detidas pelo Poder Judiciário (...) poderão ter sua divulgação ou acesso por terceiros autorizados por previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que se referem ou do seu representante legal” (art. 32, caput, inciso II, grifos nossos). A propósito, o consentimento aí previsto não será exigido nos casos enumerados pelo art. 34, entre eles “quando o acesso à informação pessoal for necessário (...) à proteção do interesse público geral preponderante” (caput, IV – grifos nossos).

Outrossim, a “restrição de acesso a informações pessoais não poderá ser invocada (...) quando as informações pessoais não classificadas [isto é, não enquadradas como ultrassecretas, secretas ou reservadas] estiverem contidas em conjuntos de documentos necessários à recuperação de fatos históricos de maior relevância” (art. 35, caput, inciso II, grifos nossos). A incidência dessa hipótese poderá ser reconhecida por ato fundamentado, de ofício ou mediante

---

**proporcionalidade**, também previsto na Lei n. 9.784/1999, art. 2º, caput, pelo qual os meios devem ser aplicados balanceadamente, sem exageros, para atingir-se o fim visado (corresponde a ele, na LGPD, o da **adequação** – art. 6º, II).

provocação, do presidente do Tribunal ou Conselho sobre documentos produzidos ou acumulados que estejam sob a guarda dessas instituições (art. 36, *caput*).

É de se destacar que a Resolução CNJ n. 215/2015 preconiza que o acesso à informação pessoal por terceiro está condicionado à assinatura de um termo de responsabilidade, uma vez demonstrado o interesse pela recuperação de fatos históricos de maior relevância ou a necessidade de acesso para a proteção do interesse público e geral preponderante, entre outros casos previstos (art. 38, *caput*, III e IV).

Eis aí a grande salvaguarda da aplicação equânime e concomitante da LAI, da LGPD e da Lei de Arquivos: a assinatura, pelo consulente de dados pessoais de terceiros, de um termo de responsabilidade, ficando claro que “a utilização de informação pessoal por terceiros vincula-se à finalidade e à destinação que fundamentaram a autorização do acesso, vedada sua utilização de maneira diversa”, e que o uso indevido dessa informação será objeto de responsabilização, na forma da lei (Res. CNJ n. 215/2015, art. 38, §§ 1º e 2º)<sup>9</sup>.

Ademais, as normas arquivísticas constantes da citada alhures Resolução CNJ n. 324, de 30 de junho de 2020 (que trata do Programa Nacional de Gestão Documental e de Memória do Poder Judiciário – Proname), podem perfeitamente ser invocadas, numa interpretação integrativa, para facilitar, em termos de desburocratização, o cumprimento do protocolo de acesso documental que demanda ato de reconhecimento do presidente do Tribunal ou Conselho, previsto no art. 36 da Resolução CNJ n. 215/2015.

Na dicção do art. 36, *caput*, da Resolução CNJ n. 215/2015, o presidente da Corte (ou Conselho) poderá (e, portanto, não deverá), de ofício ou provocação, emitir decisão fundamentada sobre a incidência do caso autorizativo de acesso ao documento objeto do pedido do consulente. Tal faculdade abre ensejo para que a própria unidade de gestão documental ou de memória, por delegação implícita, faça a valoração do requerimento apresentado, à luz dos instrumentos arquivísticos de que dispõe.

Se o documento cujo acesso se deseja já está devidamente codificado no Plano de Classificação (Resolução CNJ n. 324/2020, art. 3º, VIII) e, uma vez avaliado como detentor de valor secundário (Resolução CNJ n. 324/2020, art. 11, III, e art. 18), é considerado de guarda permanente, consoante disposto na Tabela de Temporalidade (Res. CNJ n. 324/2020, art. 20, *caput*), e sendo esses dois fundamentais instrumentos arquivísticos de observância obrigatória após aprovação por ato do presidente ou do órgão colegiado da própria Corte (Res. CNJ n. 324/2020, art. 11, I), é crível asseverar-se que já está dado um reconhecimento antecipado do Tribunal quanto ao valor histórico ou informativo daquele tipo documental, restando à unidade de arquivo ou de memória efetuar

---

<sup>9</sup> A previsão de termo de responsabilidade assinado por consulente de dados pessoais de terceiros já é trazida no Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012, regulamentador da LAI: os termos integrais de seu art. 61 se reproduzem no art. 38 da Resolução CNJ n. 215/2015.

a singela operação intelectual de enquadrar o documento em tela como de guarda permanente, para franquear-lhe o acesso.

Frise-se que, na situação que se descortina acima, quando autorizado o acesso ao documento que se encontra em guarda permanente e, dessa forma, com seu valor primário exaurido, o valor secundário (isto é, histórico ou informativo) nele contido já está previsto na Tabela de Temporalidade, incoorrendo, portanto, alteração da finalidade do tratamento de dados pessoais dele constantes, não se rompendo, assim, o mandamento segundo o qual “a utilização de informação pessoal por terceiros vincula-se à finalidade e à destinação que fundamentaram a autorização do acesso, vedada sua utilização de maneira diversa” (art. 38, § 1º, da Resolução n. 215/2015, grifo nosso; a propósito, esse dispositivo é reprodução do teor do § 1º do art. 61 do Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a LAI).

Essa hermenêutica decorrente da inteligência combinada de dispositivos da Resolução n. 324/2020 também parece encontrar esteio na própria Resolução CNJ n. 215/2015, que assevera que “*não serão atendidos pedidos de acesso à informação (...) que contemplem períodos cuja informação haja sido descartada, nos termos previstos em Tabela de Temporalidade*” (art. 12, *caput*, inciso IV). Ora, *a contrario sensu*, os pleitos de acesso a informações consideradas **permanentes**, de acordo com a Tabela de Temporalidade, são passíveis de atendimento, desde que contenham a fundamentação exigida (**interesse pela recuperação de fatos históricos de maior relevância** ou **proteção do interesse público e geral preponderante**).

Contudo, se o documento ainda não estiver em fase intermediária ou permanente de arquivamento, e, portanto, achar-se ainda no cumprimento do **valor primário** pelo qual foi criado, forçoso será reconhecer que caberá **exclusivamente** ao presidente do Tribunal, cumprindo o ritual consignado no art. 36 da Resolução CNJ n. 215/2015, exarar a decisão sobre o acesso a ele.

De qualquer sorte, seja liberado o acesso de documento com informação pessoal por decisão monocrática do presidente do Tribunal, seja por ato da unidade de gestão documental ou a de memória mediante delegação implícita do Tribunal, caberá ao consulente assinar o necessário termo de responsabilidade para alertá-lo sobre o eventual uso distorcido dos dados consultados.

## 10 CASUÍSTICA DA DIPLOMÁTICA ELEITORAL À LUZ DA LGPD

### 10.1 Processo de registro de candidatura: equilibrada posição do TSE

O cidadão tem sua capacidade eleitoral desdobrada em duas faces: a **ativa**, concernente ao direito de votar (*jus suffragii*); e a **passiva**, que diz respeito ao direito de ser votado (*jus honorum*).

A avaliação feita pela Justiça Eleitoral sobre a situação jurídica de uma pessoa que deseja apresentar-se como pleiteante de um cargo público eletivo é realizada no âmbito do correspondente **processo de registro de candidatura**.

Segundo Ramayana (2006, p. 287), “é nessa precípua fase do processo eleitoral (fase pródroma preparatória), que antecede a votação, apuração e diplomação, que o postulante ao cargo eletivo apresenta seu **standard** de candidato, sujeitando-se ao exame do preenchimento de suas condições de elegibilidade, bem como eventuais hipóteses de incidência em causas de inelegibilidades gerais ou específicas, incompatibilidades, impedimentos, suspensão e perda dos direitos políticos”.

O processo de registro de candidatura, que outrora tomava corpo em autos físicos, é hoje totalmente eletrônico (Processo Judicial Eletrônico – PJe), recebendo atualmente a necessária regulamentação pela Resolução TSE n. 23.609, de 18 de dezembro de 2019.

O Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) é elaborado no chamado “Módulo Externo do Sistema de Candidaturas” (CANDex), disponível nos sítios eletrônicos do TSE e dos Tribunais Regionais Eleitorais, e porta inúmeros **dados pessoais** (nome completo, inscrição eleitoral, data e local de nascimento, números de carteira de identidade e do registro no Cadastro de Pessoa Física – CPF, entre outros), **dados para contato** (como telefone móvel, endereço físico e eletrônico), **dados da pessoa candidata** (partido político, cargo pleiteado, número da candidatura e nome para constar da urna eletrônica), além da declaração de ciência de que os dados e os documentos relativos ao registro postulado serão divulgados no sítio da Justiça Eleitoral; e o RRC ainda deve ser apresentado com os seguintes documentos anexados ao CANDex: relação atual dos bens, fotografia recente, certidões criminais, prova de alfabetização e, quando foro caso, prova de desincompatibilização (Resolução TSE n. 23.609/2019, arts. 24 e 27). Tanto o processo de registro como as informações e documentos que instruem o pedido são públicos e podem ser livremente consultados pelos interessados no Processo Judicial Eletrônico (PJe) e na página de divulgação de candidaturas do TSE (art. 74, *caput*).

**No momento da formalização do pedido de registro de candidatura**, são aferidas as **condições de elegibilidade** previstas na Constituição Federal (nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento e domicílio eleitoral, filiação partidária, idade mínima exigível, entre outras – art. 14, §§ 3º, 4º e 7º) e as **causas de inelegibilidade** elencadas na Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, ressalvadas as alterações fáticas ou jurídicas supervenientes ao registro (Resolução TSE n. 23.609/2019, art. 52), sendo que o julgamento do pedido de registro, pelo juiz da Zona Eleitoral, pelo TRE ou pelo TSE, conforme o caso, é passível de rediscussão em âmbito recursal.

O impacto da proteção legal dos dados pessoais fez-se presente em julgado do TSE antes mesmo que a LGPD iniciasse sua vigência. Aquela Corte, em

junho de 2020, apreciou, em sede de processo administrativo<sup>10</sup>, o pedido de candidato não eleito ao cargo de senador nas eleições de 2018 para retirar suas informações pessoais do Sistema de Divulgação de Candidaturas (DivulgaCand) abrigado na página eletrônica da Justiça Eleitoral. O pedido acabou deferido nos termos de que se promovesse o enquadramento das informações pessoais e patrimoniais do requerente na opção “não divulgável” do Sistema DivulgaCand, preservando-as, porém, na base de dados.

Esclarecendo que “o Sistema DivulgaCand é um recurso disponibilizado na rede mundial de computadores, que possibilita o acesso, pelos cidadãos, de informações detalhadas acerca de todos os candidatos que pediram o registro na Justiça Eleitoral” e mesmo considerando que o referido sistema “constitui importante ferramenta que visa a informar os eleitores sobre os candidatos que disputam as eleições, legitimando sobremaneira o processo eleitoral, **dada a transparência das informações, fonte de auxílio nas escolhas pessoais, refletindo em aumento na qualidade do voto**” (grifo nosso) e que, “quando alguém decide concorrer a cargo público, torna-se **pessoa pública**, devendo se submeter às normas que regulamentam o pleito, a exemplo da disponibilização, aos demais atores do jogo político – eleitores, veículos de comunicação, adversários, Ministério Público, entre outros – de seus dados pessoais e patrimoniais, que possibilitam a fiscalização e o controle social, fortalecendo a democracia e seus consectários, como os princípios da publicidade, da moralidade e da eficiência” (grifo nosso), o TSE decidiu que, “após o encerramento do processo eleitoral, muitas informações, de caráter pessoal e patrimonial, de candidatos que deixaram de ser eleitos não necessitam mais ficarem expostas ao público, prevalecendo, nessas hipóteses, o direito à privacidade, sobretudo para aqueles que não são considerados pessoas públicas”, pois, “nessas situações, a finalidade eleitoral da publicidade de dados pessoais se exaure”.

A posição do TSE ficou bastante clara “no sentido de permitir a restrição dos dados pessoais e patrimoniais de ex-candidatos **após o encerramento do processo eleitoral**”, sendo que, “já no curso do mandato do cargo para o qual concorreram, **a intimidade de candidatos derrotados prevalecerá sobre a publicidade eleitoral**, visto que inexistente, a partir desse momento, interesse público na permanência da exposição” (grifos nossos).

Esse julgado do TSE ensejou a compatibilização da resolução regulamentadora do processo de registro de candidatos (n. 23.609/2019) com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, o que se deu por outra resolução (n. 23.675, de 16/12/2021), que promoveu as devidas inovações naquele diploma normativo. Assim é que o § 1º - A do art. 19 da Resolução TSE n. 23.609/2019 traz agora este longo comando:

Será disponibilizada no CANDex informação sobre a finalidade específica do tratamento dos dados pessoais coletados, o tempo

---

<sup>10</sup> O Acórdão do TSE prolatado no processo administrativo (1.298) n. 0600448-51.2019.6.00.000 – Brasília – Distrito Federal.

de tratamento e, se, decorrido o prazo de cada finalidade específica, haverá descarte do dado, bloqueio ou anonimização, alertando-se a pessoa responsável pelo preenchimento dos formulários para que se restrinja a inclusão de dados e documentos àqueles que se mostrem indispensáveis para o atendimento da finalidade informada.

Na mesma linha protetiva desse dispositivo são outros dois: o art. 33, parágrafo único, segundo o qual “a divulgação de dados no DivulgaCandContas [página de Divulgação de Candidaturas e de Prestação de Contas] observará os princípios do art. 6º da LGPD”; e o art. 74, parágrafo único, que estabelece que “**a divulgação de dados pessoais** no PJe ou na página de divulgação de candidaturas do TSE será restringida, nos termos da LGPD, **ao mínimo necessário para o atingimento da finalidade legal** (Lei n. 13.709/2018, art.6º)” (grifos nossos).

São absolutamente sensatas as normas guardiãs das atividades de tratamento dos dados pessoais dos candidatos, do início ao fim do trâmite do registro das candidaturas; mas, mesmo com a finalização do processo de registro de candidatura, o qual, em termos arquivísticos, tem a natureza de guarda permanente pela razão indiscutível de cumprir uma das precípuas atividades-fim da Justiça Eleitoral e cuja memória tem de se preservar, não se perderá a perspectiva de abrir-se o acesso a ele, em qualquer momento, desde que devidamente justificado por razões jornalísticas ou acadêmicas, nos termos do art. 4º, II, da LGPD, com a assunção, pelo consulente, da devida responsabilidade administrativa, civil e penal, por meio da assinatura do termo competente.

## 10.2 Relação de filiados: draconiana restrição de acesso

Diferentemente do que se verifica nos Estados Unidos e na França, em que se admitem as chamadas candidaturas independentes, a Constituição Federal brasileira de 1988 (art. 14, § 3º, V) inclui a filiação partidária entre as condições de elegibilidade (TELLES, 2009, p. 14). E, diante dessa exigência constitucional, uma vez “*deferido internamente o pedido de filiação, o partido político, por seus órgãos de direção municipais, regionais ou nacional, deverá inserir os dados do filiado no sistema eletrônico da Justiça Eleitoral, que automaticamente enviará aos juízes eleitorais, para arquivamento, publicação e cumprimento dos prazos de filiação partidária para efeito de candidatura a cargos eletivos, a relação dos nomes de todos os seus filiados, da qual constará a data de filiação, o número dos títulos eleitorais e das seções em que estão inscritos*” (Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, art. 19, *caput*, na redação da Lei n. 13.877, de 27 de setembro de 2019 – grifos nossos). A propósito, o prazo mínimo de filiação para concorrer aos pleitos é de seis meses, segundo a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 – Lei das Eleições (art. 9º, *caput*, na redação dada pela Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017).

Desse modo é que a prova de filiação partidária, inclusive com vista à candidatura a cargo eletivo, será feita com base nos registros oficiais do Sistema

de Filiação Partidária (FILIA), consoante o art. 20, *caput*, da Resolução TSE n. 23.596, de 20 de agosto de 2019 (na redação dada pela Resolução TSE n. 23.668, de 9 de dezembro de 2021).

E essa mesma resolução trazia, no texto original de seu art. 26, *caput*, que a publicação das relações oficiais de filiados seria feita no sítio eletrônico do TSE, permanecendo os dados disponíveis para consulta por qualquer interessado, juntamente com o serviço de impressão de certidão de filiação partidária.

Logo se levantou, por instâncias jurídicas internas do TSE, a questão de compatibilizar-se o art. 26 da Resolução TSE n. 23.596/2019 com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, que traz a diretriz de minimização no tratamento de dados pessoais, especialmente os sensíveis (art. 5º, II), entendida a filiação partidária entre eles.

Abraçada a posição de mitigar-se a exposição de dados sensíveis nesse tema, o então presidente do TSE, ministro Luís Roberto Barroso, determinou, por meio de decisão prolatada em 10 de agosto de 2021, que se tornassem indisponíveis, na página "Sistema de Filiação Partidária – Consulta", a consulta de filiados e o download da relação de filiados por partido, bem como se retirasse a relação das pessoas filiadas a partidos políticos no Brasil do Repositório de Dados Eleitorais<sup>11</sup>.

A fim de normatizar esse novo posicionamento da Corte Eleitoral Maior, veio a Resolução TSE n. 23.655, de 7 de outubro de 2021, que alterou substancialmente todo o conteúdo do art. 26 da resolução que dispõe sobre filiação partidária (n. 23.596/2021), fixando nova redação do *caput* daquele dispositivo para estabelecer que a publicação das relações oficiais de filiados será feita no sítio eletrônico do TSE apenas no interregno entre a data do início das convenções partidárias e o fim do prazo para impugnação dos pedidos de registro de candidatura nas eleições ordinárias, mantendo-se disponível, de modo permanente, serviço de certidão de filiação partidária (serviço, aliás, restrito ao próprio titular do dado pessoal, segundo o novo § 1º do citado artigo). Eliminouse, assim, o acesso, em caráter irrestrito e por tempo indeterminado, às relações de filiações partidárias.

Não demoraram, da parte de entidades defensoras da transparência pública e de acadêmicos dessa área, enfáticas manifestações contrárias ao atual e limitativo entendimento exarado pelo TSE. A cientista política Lara Mesquita, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), afirmou: "*Numa democracia, a filiação é uma atividade pública*". Na sua opinião, qualquer pessoa, e não apenas os candidatos a cargos públicos, deveria estar sujeita à divulgação de sua filiação partidária, principalmente em se tratando de exercentes de função de confiança: "*Se o diretor de um hospital é substituído, a população tem o direito de saber se o novo ocupante é filiado ao partido do prefeito*". Para Marcelo Issa, diretor do movimento *Transparência Partidária*, ficou mais dificultosa a averiguação de situações de

---

<sup>11</sup> Decisão prolatada no processo SEI/TSE n. 1738805.

proibição de filiação de certas categorias, como os policiais militares. Já o TSE, em reforço à posição assumida, afirmou, por meio de sua Ouvidoria, que os dados sobre filiação partidária têm potencial discriminatório, podendo, por exemplo, levar uma pessoa, pelo fato de estar filiada a uma agremiação, a ser impedida de assumir um emprego ou cargo público<sup>12</sup>.

A restrição severa para consultar as relações de filiados significa, *data maxima venia*, um acentuado retrocesso no processo de desenvolvimento das instituições democráticas. Afinal, como muito bem afirmado pela indigitada cientista política, a filiação partidária é uma **atividade pública** e, como tal, faz pressupor que seu titular, deliberadamente, assume uma posição clara e de visibilidade perante terceiros no tabuleiro das forças democráticas que, pelo voto, almejam conquistar o poder institucional.

O não acesso às relações de filiados impede, por exemplo, que a sociedade civil possa detectar o grau de intensidade do chamado aparelhamento do Estado por agremiações partidárias, percepção quase sempre concretizada pelos veículos de imprensa e que se faz necessária para valorar se esse ou aquele agente governamental indicado pela classe política cumpre seu papel à luz dos melhores princípios da Administração Pública.

O embasamento essencial do posicionamento restritivo do TSE quanto à divulgação das listas de filiação partidária vem de um recorte extraído do amplo conceito de **dado pessoal sensível**, lançado no art. 5º, II, da LGPD, entendido, neste passo, como dado pessoal sobre filiação a **organização de caráter político** e, portanto, suscetível da proteção legal por meio do manto da inacessibilidade.

Fica claro que, aí, se deu um sentido *lato sensu* à expressão "**organização de caráter político**" para abarcar **partido político** e, por isso, se pede permissão para abrir uma discordância com esteio no velho brocardo "*verba secundum significationem interpretanda est*" ("*as palavras devem ser interpretadas segundo sua significação*"). Ora, o Movimento Brasil Livre (MBL), o Foro de São Paulo, a Frente Integralista Brasileira (FIB), a Sociedade Brasileira de Tradição, Família e Propriedade (TFP) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) são, por exemplo, organizações de caráter político, mas não têm a projeção institucional dos partidos políticos, que representam a única via possível de concretização da democracia representativa. Assim, é admissível que algum membro daquelas organizações exemplificadas não queira, por convicções íntimas ou por receio de tornar-se alvo de retaliações extremadas, ser objeto de exposições desnecessárias.

---

<sup>12</sup> As posições de Lara Mesquita e de Marcelo Issa, também como do TSE, constam de reportagem publicada no jornal O Estado de S. Paulo, edição de 12/1/2022, p. A9, sob o título "Fim de acesso a nomes de filiados afeta transparência, dizem analistas". Curiosamente, o mesmo jornal divulgou, na edição de 18/1/2022, p. A8, reportagem investigativa sobre nomeação de economista, antigamente filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), para alto cargo em banco estatal, a qual foi patrocinada pelo presidente nacional do Partido Liberal (PL), agremiação à qual estava filiado o presidente da República, adversário figadal do PT. A matéria, que procurava apontar incoerências políticas, quando não conflito de interesses, só foi possível porque os jornalistas autores tiveram acesso ao histórico das filiações.

Contudo, seria aceitável colocar a capa do anonimato sobre a filiação partidária, que é impreterível condição constitucional para galgar-se um cargo público pelo sufrágio, ou, ao menos, um requisito legal para militar-se dentro de uma agremiação que recebe subsídios públicos, por meio dos denominados fundos partidário e eleitoral, e que, por isso mesmo, deve estar sob o holofote da transparência? Arrisca-se responder que não, aduzindo-se que o termo “**político**” deve ser entendido *strictosensu*, à luz do clássico axioma exegético invocado: o legislador, se desejasse uma acepção ampla, teria redigido “**político-eleitoral**” ou “**político-partidário**”, mas não o fez.

Deixando-se de lado a reflexão em torno da eventual polissemia do termo “**político**”, um outro argumento interpretativo pode ser trazido a lume para legitimar a liberação das listas de filiados em certas situações de repercussão social.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, nos casos de sua inaplicabilidade que ela própria expressamente elenca, refere-se ao “*tratamento de dados pessoais realizado para fins exclusivamente jornalístico e artísticos*” (art. 4º, II, a, grifo nosso). Esse caso de inaplicabilidade da LGPD não está condicionado a parâmetro algum, pois, quando a lei quis assim fazer, ela foi explícita, como no caso do tratamento de dados pessoais realizado para fins exclusivamente acadêmicos, “*aplicando-se a esta hipótese os arts. 7º [requisitos para tratamento de dados pessoais] e 11 [requisitos para tratamento de dados pessoais sensíveis]*” (art. 4º, II, b).

A dicção da LGPD parece ser, nesse ponto, salvo melhor juízo, de uma clareza solar.

Portanto, seria recomendável que o TSE reformulasse, *permissa venia*, seu entendimento a fim de franquear o acesso das relações de filiados, ao menos para os exercentes da atividade jornalística, mesmo que, para isso, a referida liberação esteja condicionada à **assinatura de um termo de responsabilidade**, que teria o condão de inibir o uso deturpado dos dados acessados. E, pelos princípios da finalidade, da adequação e da necessidade, de observância obrigatória no tratamento de dados pessoais, o jornalista teria acesso somente às eventuais filiações dos nomes expressamente apontados por ele para pesquisa, e não à relação de filiados em sua totalidade, sendo que os nomes pesquisados viriam lançados no termo de responsabilidade.

### **10.3 Lista de eleitores para partidos em formação: desnecessidade de fornecimento**

A Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995) prevê, como etapa inescapável para a criação de agremiação partidária, a obtenção de apoio, com base nos percentuais mínimos nela previstos, de eleitores não filiados a outros partidos, sendo que a comprovação dessas adesões se verifica por meio das assinaturas dos apoiadores, acompanhadas dos números dos

respectivos títulos eleitorais, em listas organizadas para cada Zona Eleitoral, tudo devidamente certificado pelo servidor da Justiça Eleitoral competente para tanto (arts. 7º, § 2º, e 9º, § 1º).

A fim de encontrar caminhos menos burocráticos que facilitassem o cumprimento desse requisito essencial de criação, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) entrou, em 2004, com consulta, recebida como petição, junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para obter lista de eleitores, com os respectivos números de título e Zona Eleitoral. Tal prerrogativa, embora não prevista expressamente na lei, foi-lhe concedida sob justificativa de que a listagem teria “*grande utilidade na obtenção de dados necessários ao registro de partido político*”<sup>13</sup>. Por outras palavras, a partir das listas fornecidas pela Justiça Eleitoral, o partido político teria maior agilidade na captação de apoiadores cujo rol seria, depois, apresentado para registro perante o TSE.

Esse permissivo consagrou-se ao longo dos anos e se entronizou, por último, na Resolução TSE n. 23.571, de 29 de maio de 2018, ato regulamentador da criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Seu art. 19, *caput*, assim preconizava:

Art. 19. Os partidos em formação têm o direito de obter, no respectivo cartório eleitoral, a **lista de eleitores** com informações sobre **o nome, o número do título e a eventual filiação a partido político**, vedada a divulgação de outros dados (Resolução TSE n. 21.966, de 2004) (grifos nossos).

Entretanto, com o advento da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), não se demorou a questionar a evidente desproporcionalidade entre a exposição de dados da totalidade dos eleitores e o interesse do partido em formação em obter o número mínimo de assinaturas de apoiadores para registrar-se perante o TSE, desproporcionalidade essa que tomava dimensões gigantescas por meio do fornecimento da aludida lista de eleitores, que podia conter os contingentes de inscritos de todos os 26 Estados da Federação e do Distrito Federal.

Basicamente, dois argumentos são extraídos da LGPD para fulminar o teor do art. 19 da Resolução TSE n. 23.571/2018, acima transcrito.

O primeiro deles é o de que se veda ao Poder Público (no caso, o TSE) transferir a entidades privadas (e os partidos políticos têm essa natureza, por força de Constituição Federal, art. 17, §2º) informações pessoais constantes de bases de dados a que ele tenha acesso, exceto **quando houver previsão legal** (LGPD, art. 26, § 1º, IV). Ora, não tendo a indigitada resolução do TSE **força de lei** (e o Supremo Tribunal Federal entende que resoluções daquela Corte Eleitoral só trazem potencial de inovar o ordenamento jurídico, com força de lei, quando constatada mora do Poder Legislativo na criação do instrumento que proteja direito constitucional, o que não é a situação aqui tratada), a LGPD não abre chance

---

<sup>13</sup> Conforme os termos da Resolução TSE n. 21.966, de 30 de novembro de 2004 (relatoria do ministro Humberto Gomes de Barros).

para que se compartilhe uma lista com dados pessoais de milhões de eleitores, para cumprir o mero propósito de se facilitar a coleta de assinaturas nas fichas ou listas de apoio em prol de partidos em formação.

O segundo argumento tirado da LGPD refere-se ao princípio da **finalidade**, a ser observado, entre outros, no tratamento de dados pessoais e que consiste na *“realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades”* (art. 6º, I – grifo nosso). Nos termos desse conceito, a finalidade do tratamento dos dados pessoais deve ser previamente informada ao respectivo titular. Vertendo-se isso para o caso em tela: o cidadão, ao inscrever-se como eleitor, deveria ter ciência, ainda que presumida, de que dados de sua inscrição eleitoral (número de título, Zona Eleitoral), poderiam ser fornecidos a partidos em formação. Contudo, essa interpretação só seria minimamente aceitável se o referido tratamento de dados pessoais do eleitor estivesse expressamente previsto na Lei dos Partidos Políticos ou em outro diploma legal, pois ao eleitor não seria permitido alegar o desconhecimento da lei<sup>14</sup>. Como não há lei alguma prevendo o fornecimento das listas de inscritos para partidos em formação, ao eleitor não seria exigível concordar com esse fornecimento.

Por tudo isso, o teor original do art. 19 da Resolução TSE n. 23.571/2018 foi revogado pela Resolução TSE n. 23.647, de 31/8/2021, aprovada sob o impacto da LGPD e que trouxe a seguinte norma no lugar da anterior:

Art. 19-A. É **vedado o fornecimento**, pela Justiça Eleitoral, **de lista contendo informações extraídas do Cadastro Nacional de Eleitores a partidos políticos em formação**, cabendo aos partidos e cidadãos interessados zelar pela exatidão dos dados a serem utilizados na coleta de apoio (grifos nossos).

Neste ponto, pode-se dizer que o TSE aplicou a LGPD da melhor maneira interpretativa possível, modificando entendimento que já vinha há quase dois decênios para firmar que, agora, cabe ao partido político em formação, sem o auxílio de listas de eleitores previamente fornecidas pela Justiça Eleitoral, captar apoiadores que, com fulcro em sua autodeterminação informativa, acabam tendo diretamente a responsabilidade de entregar os próprios dados eleitorais à agremiação partidária solicitante.

## 11 CONCLUSÃO

A transparência do processo eleitoral eleva-se como *condição inafastável* para o aperfeiçoamento, sempre desejado, do regime democrático. Afinal, a partir do momento em que, pelas vias formais, uma pessoa, no pleno gozo de seus direitos políticos, resolve submeter-se ao escrutínio popular para ocupar um cargo público, passa a assumir o papel de **figura pública**, o que autoriza que, sobre ela,

---

<sup>14</sup> Segundo deflui do mandamento constante do art. 3º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942).

incida um **legítimo controle social**, muitas vezes concretizado pela ação dos órgãos de imprensa e pressupondo o acesso aos dados pessoais do candidato ao posto eletivo. Antes, a mera **filiação partidária** já configura uma **atividade pública** e, como tal, deve ser exposta, com o devido comedimento e aceitável justificativa (como, por exemplo, para fins de uma investigação jornalística).

Aliás, tirante as informações classificadas em ultrassecretas, secretas e reservadas (ou seja, aquelas fundamentais para a segurança da sociedade e do Estado), que exigem um regime jurídico próprio de tratamento, o acesso a informações pessoais, constantes de documentos eleitorais para fins jornalísticos e acadêmicos se dá sob o crivo dos princípios da **razoabilidade** e da **proporcionalidade**, que inspiram a aplicação de todo o ordenamento jurídico e abrem as portas para a hermenêutica simultânea da Lei de Acesso à Informação (LAI), da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e da Lei de Arquivos.

O risco de uma colisão entre o direito à informação (e aqui se inclui o direito de consulta a arquivos públicos) e a proteção de dados pessoais não se pode resolver por um bloqueio, prévio e feito às cegas, do acesso informacional. *Mutatis mutandis*, seria o mesmo que aplicar a medida de censura prévia para resolver um conflito entre a publicação de uma notícia sobre alguém e a alegação de dano à honra, quando a decisão mais sensata indicaria a aquiescência à publicação, passível, se lesiva, de gerar a responsabilização civil e criminal de quem a promoveu.

Dessa forma, o **ato preliminar de assinatura de um termo de responsabilidade** que situa o consulente na condição jurídica de **controlador**, com todos os ônus decorrentes dessa posição, quanto ao tratamento dos dados pessoais objetos do acesso, chancela a garantia da observância sincrônica e equânime da LAI, da LGPD e da Lei de Arquivos, consagrando-se assim o direito de consulta a arquivos públicos sem sedescurar do respeito aos dados pessoais<sup>15</sup>.

À luz de tudo que foi até agora sopesado, pede-se vênica para lançar uma sugestão de *lege ferenda* que poderia, salvo melhor juízo, constar de ato normativo de gestão documental e de memória da instituição judiciária:

Art. \_\_\_ As pesquisas realizadas nas fontes documentais primárias, custodiadas pela unidade de arquivo ou de memória, estarão condicionadas necessariamente à assinatura de termo de responsabilidade pelos consulentes, se envolverem dados pessoais na conceituação que lhes é dada pelo artigo 5º, incisos I e II, da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), mesmo que forem sujeitos ao procedimento de anonimização ou minimização, exigida, em qualquer caso e

---

<sup>15</sup> Preconiza-se o termo de responsabilidade que segue anexo, elaborado com base no excelente modelo adotado pelo Arquivo Público do Estado de São Paulo. No texto que se sugere, adota-se explicitamente o posicionamento de Schwaitzer (2020, p. 49), segundo o qual o terceiro a quem se autoriza o acesso a dados pessoais de outrem assume a posição legal de **controlador**, cabendo-lhe, por consequência, “observar os princípios assegurados nas normas de privacidade”.

para fins de segurança do acesso permitido, a apresentação, pelo interessado, do respectivo documento de identificação.

Por derradeiro, é imperioso observar-se que o uso enviesado da lei protetiva dos dados pessoais não pode se tornar instrumento coadjuvante, ainda que involuntário, num eventual processo de degradação do regime democrático brasileiro e, para evitar-se esse perigo, o princípio da transparência do processo eleitoral há de estar sempre na perspectiva dos controladores da LGPD, no âmbito da Justiça Eleitoral.

## Referências

BELLOTTO, Heloisa Liberalli. Arquivos permanentes. Tratamento documental. Segunda edição revista e ampliada. Rio de Janeiro: FGV, 2004, 320pp.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 115, de 10 de fevereiro de 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 115, de 10 de fevereiro de 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc115.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Decreto n. 4.073, de 3 de janeiro de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4073.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

O DESAFIO DA TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO PERANTE A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20veicula%C3%A7%C3%A3o%20de,e%20ca%20ndadatos%20e%20seus%20representantes](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20veicula%C3%A7%C3%A3o%20de,e%20ca%20ndadatos%20e%20seus%20representantes). Acesso em: 22 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 215, de 16/12/2015. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_215\\_16122015\\_26032019162517.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_215_16122015_26032019162517.pdf). Acesso em: 22 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 324, de 30/06/2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado2024202021070160de2474968bd.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 389, de 29/04/2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1315512021050560929a87e9e88.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Lei n. 13.709, de 14 de Agosto de 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 22abr. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.877, de 27 de setembro de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13877.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13877.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

CAPANEMA, Walter Aranha. Os desafios da compatibilização da LAI com a LGPD no judiciário. In: FRANCOSKI, Denise de Souza; TASSO, Fernando Antonio (coord.). A Lei geral de proteção de dados pessoais: aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado: LGPD. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 343-363.

CARVALHO, Lucas Borges de. A LGPD e o acesso a informação pública: dado pessoal é dado sigiloso? 16 dez. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lgpd-informacao-publica-16122020>. Acesso em: 22 abr. 2022.

FRANCOSKI, Denise de Souza; TASSO, Fernando Antonio (coord.). A Lei geral de proteção de dados pessoais: aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado: LGPD. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

GLASSMAN, Guillermo. Interfaces entre o dever de transparência e a proteção dos dados pessoais no âmbito da Administração Pública. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.). LGPD e a Administração Pública: uma análise ampla dos impactos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. Disponível em <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/246338257/v1/page/RB-48.2>. Acesso em: 22 abr. de 2022.

LEONARDI, Marcel. Controladores e operadores: papéis, distinções, mitos e equívocos. In: FRANCOSKI, Denise de Souza; TASSO, Fernando Antonio (coord.). A Lei geral de proteção de dados pessoais:

aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado: LGPD. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 187-203.

RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral – 5ª edição – Rio de Janeiro: Impetus, 2006. RÁO, Vicente. O Direito e a vida dos direitos – volume I, Tomo II, 2ª edição, 1977.

SCHWAITZER, Lenora de Beaurepaire da Silva. LGPD E ACERVOS HISTÓRICOS: impactos e perspectivas Archeion Online, João Pessoa, v.8, n.2, p.36-51, out./dez. 2020.

SILVEIRA, Alípio. Hermenêutica Jurídica. Seus princípios fundamentais no Direito Brasileiro, volume 1, 2ª edição. São Paulo: Brasiliense coleções limitadas, 1985.

TEIVE, Marcello Muller. O compartilhamento de dados pessoais oriundos de bases de dados públicas: a compatibilidade da LAI e a LGPD. In: FRANCOSKI, Denise de Souza; TASSO, Fernando Antonio (coord.). A Lei geral de proteção de dados pessoais: aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado: LGPD. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 427-440.

TELLES, Olívia Raposo da Silva. Direito Eleitoral comparado – Brasil, Estados Unidos, França. São Paulo: Saraiva, 2009.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO. Resolução n. 356/2015. Disponível em: [https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-sp-resolucao-no-356-2015-atualiza-os-instrumentos-de-gestao-documental-no-ambito-da-justica-eleitoral-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias/rybena\\_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-sp-resolucao-no-356-2015-atualiza-os-instrumentos-de-gestao-documental-no-ambito-da-justica-eleitoral-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias/at\\_download/file](https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-sp-resolucao-no-356-2015-atualiza-os-instrumentos-de-gestao-documental-no-ambito-da-justica-eleitoral-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-sp-resolucao-no-356-2015-atualiza-os-instrumentos-de-gestao-documental-no-ambito-da-justica-eleitoral-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias/at_download/file). Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 21.966, de 30 de novembro de 2004. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2004/RES219662004.htm>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.379, de 1 de março de 2012. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2012/resolucao-no-23-379-de-1-de-marco-de-2012>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.571, de 29 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-571-de-29-de-maio-de-2018-2013-brasilia-df>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.596, de 20 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-596-de-20-de-agosto-de-2019>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.609, de 18 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.650, de 9 de setembro de 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-650-de-9-de-setembro-de-2021>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.655, de 7 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-655-de-7-de-outubro-de-2021>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.668, de 09 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-668-de-09-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.675, de 16 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-675-de-16-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.647, de 31 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-647-de-31-de-agosto-de-2021>. Acesso em: 22 abr. 2022.

WIMMER, Miriam. A LGPD e o balé dos princípios: tensões e convergências na aplicação dos princípios de proteção de dados pessoais ao setor público. In: FRANCOSKI, Denise de Souza; TASSO, Fernando Antonio (coord.). A Lei geral de proteção de dados pessoais: aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado: LGPD. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 163-186.

**[Anexo mencionado na nota n. 15 do artigo “O desafio da transparência do processo eleitoral brasileiro perante a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais”]**

## **TERMO DE RESPONSABILIDADE**

Eu, \_\_\_\_\_, portador (a) do RG nº \_\_\_\_\_, expedido por \_\_\_\_\_ e do CPF nº \_\_\_\_\_, na qualidade de ( ) pessoa física ( ) representante da pessoa jurídica \_\_\_\_\_, CNPJ nº \_\_\_\_\_, com endereço situado na \_\_\_\_\_, telefone \_\_\_\_\_, e-mail \_\_\_\_\_

Solicito acesso aos documentos discriminados ao final deste Termo e permissão para reproduzi-los quando necessário e por meio de digitalização.

Ademais, DECLARO ESTAR CIENTE:

de que os documentos objeto deste termo não podem ser repassados a terceiros;

da obrigatoriedade de, por ocasião do uso desses documentos, mencionar sempre que os respectivos originais pertencem à/ao (nome da instituição custodiadora da documentação);

de que, em caso de nova digitalização dos documentos objeto deste Termo, ou utilização diversa do aqui estabelecido, deverá ser preenchido novo Termo de Responsabilidade;

de que ficarei sujeito (a) à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, em caso de desfiguração ou destruição dos documentos consultados, nos termos do art. 25 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (Lei de Arquivos);

dos termos dos dispositivos do Código Penal que tipificam os crimes de injúria, calúnia e difamação, bem como da proibição decorrente do art. 5º, inciso X, da Constituição da República Federativa do Brasil, de difundir as informações obtidas que, embora associadas a interesses particulares, digam respeito à honra e à imagem de terceiros; e

de que a pessoa física ou jurídica, especificada neste Termo de Responsabilidade, é a única responsável pela utilização dos documentos consultados e/ou reproduzidos, tendo inteira e exclusiva responsabilidade, no

âmbito civil e penal, sobre danos materiais ou morais que possam advir do uso das reproduções efetuadas, bem como das informações nelas contidas, eximindo de qualquer responsabilidade [nome da instituição custodiadora da documentação] e seus agentes.

Quanto à responsabilidade decorrente da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD – COMPROMETO-ME:

a usar dados pessoais consultados apenas para finalidades jornalísticas e/ou acadêmicas;

a empregar, quando possível, meios de anonimização e minimização no tratamento dos dados pessoais pesquisados;

a não compartilhar os dados com terceiros para fins diversos das finalidades que justificam o respectivo acesso;

a me responsabilizar, como controlador(a), pelo exercício da atividade de tratamento dos dados pessoais acessados, bem como por eventual ressarcimento de dano patrimonial, moral, individual ou coletivo, consoante os arts. 42 a 45 da LGPD.

DECLARO, por fim, que o(s) documento(s) será (ão) utilizados exclusivamente para:

( ) Trabalho acadêmico – Tipo de trabalho acadêmico:

Título: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Ano de conclusão: \_\_\_\_\_

( ) Publicação (jornais, livros, etc.) \_\_\_\_\_

Título: \_\_\_\_\_

Autor(a) \_\_\_\_\_

Imprensa ou editora: \_\_\_\_\_

( ) Documentário: \_\_\_\_\_

Título: \_\_\_\_\_

Produtor(a): \_\_\_\_\_

( ) Exposição e outros eventos \_\_\_\_\_ –

Título: \_\_\_\_\_

Local de exibição: \_\_\_\_\_

Período: \_\_\_\_\_

**MATERIAL SOLICITADO PARA CONSULTA (documento ou processo) [observação: é obrigatória a menção expressa das folhas digitalizadas]:**

**Demonstração de interesse do consulente pela recuperação de fatos históricos de maior relevância nos termos do artigo 38, III, da Resolução 215/2015 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ:**

(Local), \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_.

\_\_\_\_\_  
(Assinatura conferida à luz do documento apresentado pelo consulente)

CERTIDÃO

(exarada pelo servidor responsável pelo atendimento)

Certifico e dou fé haver recebido o presente Termo de Responsabilidade, após conferência da assinatura e demais dados constantes do documento de identificação apresentado.

(Local), \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_.

---

(assinatura do servidor da instituição)

---

# CANDIDATURAS AVULSAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA COM A EXPERIÊNCIA ELEITORAL MEXICANA

*INDEPENDENT CANDIDATES IN BRAZIL: A COMPARATIVE ANALYSIS WITH THE MEXICAN ELECTORAL EXPERIENCE*

*Victor Oliveira Queiroz<sup>1</sup>*

*Artigo recebido em 29/4/2022 e aprovado em 23/6/2022.*

## RESUMO

O artigo tem o objetivo de examinar a experiência eleitoral mexicana em relação à introdução das candidaturas independentes e, assim, extrair lições do que deve ou não ser aplicado ao contexto eleitoral brasileiro. Para tanto, investiga-se a trajetória do instituto no México e sob que requisitos esta fora introduzida na legislação mexicana na reforma eleitoral ocorrida em 2013. Após tal análise histórica e jurídica, examina-se o contexto histórico das candidaturas avulsas no Brasil e assim, com escopo no Direito comparado, saber o que o recente contexto mexicano tem a apresentar ao país. Em conclusão, percebeu-se que embora aparentem uma oxigenação eleitoral, as candidaturas avulsas podem servir, na prática, apenas como um novo meio eletivo para figuras políticas já consolidadas, sob o discurso de nova política.

**Palavras-chave:** candidatura avulsa, Direito comparado, reforma eleitoral, eleições no México, partidos políticos.

## ABSTRACT

This paper aims to examine the Mexican electoral experience in relation to the introduction of the independent candidates and learn with it, reflecting about what should and what should not be applied to the Brazilian electoral context. In order to do so, the trajectory of the institute in Mexico was investigated, as well as under what requirements it was introduced in the Mexican legislation in the electoral reform that took place in 2013. After the historical and legal analysis, the historical context of independent candidates in Brazil was examined to, based in the comparative Law, understand what the recent Mexican context has to offer. In conclusion, it was noticed that although the independent candidates may look like an electoral renewal, they can, in fact, be just a new electoral way to the major political figures, using the speech of new politics.

Keywords: independent candidates, comparative Law, electoral reform, Mexican elections, political parties.

## 1 INTRODUÇÃO

Comparar democracias nunca é tarefa fácil. Cada país desfruta de uma trajetória e uma realidade sociocultural que obviamente distingue realidades eleitorais diferentes. Cada povo constrói o seu caminho – muitas vezes sinuoso – de construção e manutenção do poder, de tal modo que atualmente, na terceira década do século XXI, a situação que se apresenta no globo é de contextos eleitorais completamente distintos.

Feita essa ponderação, comparar realidades institucionais e eleitorais sempre pode ser de boa valia para auxiliar no fortalecimento democrático dos Estados Democráticos de Direito. Ao enxergar o que deu certo – e o que deu

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

errado – em países que compartilham de certa similaridade histórica e cultural, o Direito comparado auxilia a projetar novos institutos e a contribuir em um avanço mundial na participação popular nas democracias globais.

É isto o que este paper tem por objetivo ao compreender como a experiência das candidaturas avulsas no México tem a contribuir para o sistema eleitoral brasileiro. Definem-se candidaturas avulsas como aquelas pela qual o cidadão prescindir de filiação a partidos políticos para poder concorrer a eleição de um cargo representativo. No Brasil, tal instituto é vedado, só sendo possível disputar ao pleito eleitoral com prévia filiação em partido político, como explica Moraes (2021, p. 307):

Filiação partidária: ninguém pode concorrer avulso sem partido político (CF, art. 17). A capacidade eleitoral passiva exige prévia filiação partidária, uma vez que a democracia representativa consagrada pela Constituição de 1988 inadmitte candidaturas que não apresentem a intermediação de agremiações políticas constituídas na forma do art. 17 da Constituição Federal.

Em outras partes do mundo, no entanto, as chamadas candidaturas independentes não só são permitidas, mas institucionalizadas há décadas, como forma de escape ao formato dos partidos políticos. Levantamento promovido pelo The ACE Project ([2022]), projeto vinculado ao IDEA (Fundação Internacional pelos Sistemas Eleitorais) da ONU (Organização das Nações Unidas), aponta que só 10% (dez por cento) das nações do globo não admitem pelo menos uma forma de candidatura avulsa.

Esse assunto entra em pauta em um contexto de crescente desconfiança nos partidos políticos e em um momento em que ganha força nas candidaturas ao redor do mundo os chamados *outsiders*, ou seja, aqueles candidatos que clamam não ter qualquer vinculação com a política ou com os quadros políticos vigentes para se demonstrarem como os mais dignos de confiança frente ao declínio da representação partidária.

O fato é que em um universo de mais de duzentos países, o Brasil se encontra em um dos vinte e quatro que não adota qualquer forma de candidatura independente, ao lado da Argentina e da Suécia, por exemplo (ACE PROJECT, [2022]). Diante disso, é inevitável que discussões e estudos acerca da possibilidade de aplicação de tal instituto no país sejam mais presentes, também como forma de repensar novos modelos a ainda jovem democracia brasileira.

Entre os diversos recortes que se poderia se escolher no Direito comparado para compreender as candidaturas avulsas em um Estado democrático, este artigo aborda especificamente como tal formato funciona no México. Isto é, busca-se entender o contexto histórico e político de surgimento das candidaturas independentes nesse país para depois examinar como a legislação mexicana trata o instituto e, finalmente, observar o que o Brasil pode aprender com a experiência do outro país latino.

A escolha do México se explica em dois motivos. O primeiro, de razões históricas, se justifica na exploração colonial das nações ibéricas em ambos os países e, posteriormente, na instabilidade política e democrática que se verificou praticamente de forma unânime entre os países latino-americanos. O México se tornou independente poucos anos antes do Brasil, em 1810, mas conviveu com uma longa história de golpes e contragolpes, tentativas de revolução, oscilação entre imperadores, intervenções militares, segregações políticas e guerra civil até 1920 (HAMNETT, 2004).

A partir de então, até o final do século XX, um único partido político, o Partido Revolucionário Institucional (PRI) esteve no poder. E, finalmente, o começo do século XXI marcou o primeiro período notório na história mexicana com clara alternância de poder e sucessões democráticas entre os representantes eleitos (TRONCO, 2012). O que, sem dúvidas, se assemelha com a experiência eleitoral no Brasil, no qual somente no final da década de 1980 é que se construiu um alicerce de sucessão democrática do poder, salvo curto período de 1945 a 1964.

Existe, portanto, inegável aproximação cultural e política entre os países latino-americanos, o que permite assemelhar as trajetórias desses países e, assim, prever e analisar com mais segurança os fenômenos políticos que ali ocorrem e os que podem ser aplicados de um ao outro.

O segundo motivo se dá pelo fato de que o México trilhou recentemente seu caminho de reforma eleitoral, sendo a candidatura avulsa uma possibilidade incluída na legislação do país apenas no início da década passada. (CAMPOS, 2014). Passados, então, quase dez anos desde a possibilidade das candidaturas independentes no México, pode agora se observar com melhor clareza e com o senso de realidade como tais mudanças no sistema eleitoral mexicano poderiam ser projetadas no Brasil.

Dito isso, o presente artigo cumprirá, em primeiro lugar, traçar um breve panorama histórico mexicano e da trajetória democrática no país, que culminou na reforma eleitoral e na introdução das candidaturas independentes no jogo político local. Em seguida, observar-se-á a legislação eleitoral mexicana para compreender de que forma e sob quais requisitos um cidadão poderá se candidatar de forma autônoma.

Finalmente, diante da experiência mexicana e com apoio do Direito comparado, busca-se compreender a realidade brasileira em relação às candidaturas avulsas e o que o sistema eleitoral mexicano e a introdução de uma nova forma de candidatura poderiam impactar ou não para o fortalecimento da Democracia brasileira.

## **2 CANDIDATURAS AVULSAS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA BRASIL-MÉXICO**

### **2.1 Candidaturas avulsas no México: histórico**

O México se declarou independente em 1810, com a liderança do padre MIGUEL HIDALGO, mas assim como no Brasil não vivenciou uma experiência linear de imediata construção republicana de poderes. Em contexto permeado de instabilidade política, a história política do México pode ser dividida em Primeiro Império (1821 – 1824), Primeira República Federal (1824 – 1836), República centralista (1836 – 1846), Segunda República Federal (1846 – 1853), Ditadura de Santa Anna (1853 – 1855), a República da Reforma (1855 – 1864), Segundo Império (1864 – 1867), República Restaurada (1867 – 1876), o Porfiriato (1876 – 1911), a Revolução Mexicana (1911 – 1920), e a atual fase Republicana (BERNAL; CARRASCO; VILLEGAS et al., 2008).

O vigente formato democrático em que os representantes do Executivo federal e estadual são eleitos para um mandato de seis anos, sem possibilidade de reeleição, iniciou-se em 1934. No entanto, o México já apresentava tentativas de eleições, fraudadas e corrompidas, desde a República Restaurada, em 1867. Registra-se que somente em 1913 foi a primeira tentativa de voto direto no país, e mesmo assim, o processo eleitoral fora anulado, não se tratando de um marco histórico, mas de uma abertura ao autoritarismo e às fraudes eleitorais no país, que marcaram o restante do século XX (MACGREGOR, 2012).

Na esfera federal, PASCUAL ORTIZ RUBIO foi o primeiro presidente mexicano eleito pelo Partido Revolucionário Institucional – PRI (à época ainda sob a denominação de Partido Nacional Revolucionário), iniciando uma sequência de nada menos do que treze presidentes eleitos pelo mesmo partido ininterruptamente até a eleição de VICENTE FOX, do Partido de Ação Nacional (PAN), no final do ano 2000.

Foram setenta anos de monopólio de um único partido, que controlava os resultados das eleições. Até em 1997, nas eleições de meio de mandato, e em 2000, nas eleições nacionais, as quais foram as primeiras que de fato se registrou um sufrágio universal livre e secreto, resultando em uma decisão popular que não foi distorcida pelas fraudes eleitorais (TRONCO, 2012).

Diante de tal cenário, não surpreende a profunda crise de representatividade e a grave desconfiança política no México que se registrou durante o começo do século XXI, em níveis que realmente colocavam em xeque a própria viabilidade das instituições mexicanas. Em uma reunião de dados, 75% (setenta e cinco por cento) dos cidadãos mexicanos não tinham qualquer confiança nos partidos políticos, enquanto 65% (sessenta e cinco por cento) não tinham confiança nos prefeitos e no presidente (MENA, 2015).

Face ao ceticismo da população mexicana com o futuro das suas instituições e numa oportunidade de debate político no Congresso acerca do sistema eleitoral, foi que emergiram as primeiras ideias de uma reforma eleitoral no país. De acordo com Negretto (2014), ainda que o México mantenha a mesma Constituição desde 1917, tentativas de reforma eleitoral não são novidade no país. Pelo menos desde 1977, registraram-se progressivas mudanças, mas a reforma

eleitoral de 2013 é paradigmática, pois altera diversas variáveis do funcionamento do regime político (NEGRETTO, 2014).

A reforma eleitoral fora promulgada em 2013 com ampla maioria nas duas casas do Congresso, após uma reunião dos três principais partidos políticos do país, no chamado *Pacto pelo México*, entre cujos componentes, além dos já citados PRI e PAN, encontrava-se o Partido da Revolução Democrática (PRD). Tal mudança rompeu com a tradição histórica mexicana de mudanças graduais na legislação para impor uma lógica mais imediata e reformista (TORRES-RUÍZ, 2014).

Entre os pontos centrais da reforma eleitoral no México estão: paridade de gênero nas candidaturas (50% mulheres e 50% homens) para um partido lançar as candidaturas ao Legislativo – à semelhança do que já ocorre no Brasil; a possibilidade de reeleição dos membros do Legislativo; limite mínimo de voto para manutenção dos registros dos partidos políticos – semelhantemente à atual cláusula de barreira brasileira; e as candidaturas independentes, entre outros (TORRES-RUÍZ, 2014).

Nesse momento, é importante citar que embora reintroduzidas no século XXI, as candidaturas independentes eram um fenômeno bastante comum no México durante o século XIX, em um contexto no qual a instabilidade institucional não propiciava a formação de partidos políticos. Somente com a Constituição de 1917 e a Lei Eleitoral de 1918 que os partidos políticos foram considerados como parte central do processo eleitoral, de modo que as candidaturas independentes aos poucos foram perdendo a relevância nas eleições (GARCÍA, 2018).

Com o sistema eleitoral corrompido e a vigência de um único partido no poder federal por setenta anos, as candidaturas de oposição eram basicamente as divisões dentro do Partido Revolucionário Institucional (PRI), minando ainda mais a possibilidade de candidaturas avulsas. Tal mitigação progressiva culminou com a Lei Eleitoral de 1946 que expressamente vedou as candidaturas independentes, ao condicionar, no art. 60, o registro de candidaturas aos partidos políticos (GARCÍA, 2018).

A possibilidade de candidaturas avulsas regressa ao jogo político mexicano, portanto, em 2013. É importante perceber que tal instituto retornou ao cenário político no México como uma resposta dos representantes políticos a uma insatisfação generalizada dos cidadãos com as instituições de seu país, dentro de um pacote de mudanças eleitorais a fim de oxigenar o modelo padrão formulado há um século. Não se trata – pelo menos não em primeiro plano – de um anseio popular pelos *outsiders*, ou seja, aqueles que se reivindicam externos à política.

Após a reintrodução do novo instituto, logo em 2015, JAIME RODRIGUÉZ CALDERÓN, conhecido pela alcunha de "*El Bronco*", consagrou-se como o primeiro candidato independente a se tornar governador no México, pelo estado de Nuevo Leon. No pleito, ele venceu os representantes dos outros dois partidos tradicionais, IVONNE ÁLVAREZ GARCÍA (PRI) e FELIPE DE JESÚS CANTÚ (PAN), em um discurso antissistema.

Paradoxalmente, no entanto, RODRIGUEZ CALDERÓN já era um ator conhecido no jogo político e bastante ligado a lógica partidária mexicana. Foi filiado do PRI por mais de trinta anos, de 1980 a 2014, tendo sido prefeito de García, de 2009 a 2012 pelo mesmo partido (ALCÁNTARA, 2017). Somente se desvinculou do partido às vésperas da sua candidatura ao governo, logrando êxito na eleição justamente ao aglutinar o voto dos cidadãos decepcionados com o sistema partidário vigente.

De 2013 até a data de elaboração deste artigo, entretanto, “*El Bronco*” foi o único a vencer as eleições ao Executivo estadual como candidato avulso. O ex-governador também concorreu à presidência do México, em 2018, de forma independente, mesmo diante de entraves junto ao órgão regulador eleitoral, o Instituto Nacional Electoral (INE) por suposto não preenchimento dos requisitos necessários. Amargou, no entanto, apenas 5% dos votos totais (JURADO, 2020).

Também concorreu à presidência do México de forma independente, no mesmo período, MARGARITA ZAVALA, mas esta findou em último lugar, com pouquíssimos votos auferidos, tendo renunciado a candidatura dias depois do primeiro debate presidencial (LÓPEZ, 2018). À semelhança de RODRIGUEZ CALDERÓN, a candidata também não era estranha ao universo político, sendo a primeira-dama durante a presidência de FELIPE CALDERÓN, e foi filiada ao PAN por mais de trinta anos, igualmente se desligando do partido para concorrer às eleições presidenciais.

No âmbito Legislativo federal, desde a reintrodução das candidaturas avulsas no México, somente um único conseguiu se eleger deputado federal, nas eleições de 2015. Trata-se de MANUEL CLOUTHIER CARRILLO, filho do conhecido político MANUEL “MAQUIO” CLOUTHIER, candidato à presidência do México pelo PAN em 1988. Assim como o pai, Clouthier foi filiado ao PAN por duas décadas e inclusive já havia sido deputado federal pelo referido partido em legislatura prévia (LÓPEZ; JIMÉNEZ, 2016).

Desse modo, meia década após a possibilidade de candidaturas avulsas no México, nas últimas eleições gerais de 2018, nenhum candidato independente conseguiu se eleger ao Executivo e Legislativo nacional e ao Executivo estadual. Pediram registro para candidatura independente 48 aspirantes à presidência, 54 ao Senado, e 181 ao cargo de Deputado federal (JIMENEZ, 2017) – entre os quais muitos não tiveram o registro deferido pelo não preenchimento dos requisitos.

Tais candidaturas alcançaram juntas cerca de 1% do total de voto nas eleições de ambas as Casas legislativas federais, constatando-se, ao menos de forma superficial, um fracasso das candidaturas avulsas no país cinco anos após a reforma eleitoral de 2013.

Com efeito, ainda que muitos fossem os aspirantes pela forma avulsa, considerável parte não conseguiu sequer preencher os requisitos e os únicos que efetivamente ganharam a eleição, JAIME RODRIGUEZ CALDERÓN ao governo de Nuevo Leon e MANUEL CLOUTHIER CARRILLO como deputado federal, tratava-se

de figuras políticas já bastante conhecidas e anteriormente bem estabelecidas em partidos políticos tradicionais, inclusive tendo ambosexercitadoo poder político, como prefeito de García e deputado federal em outra legislatura, respectivamente.

## 2.2 Candidaturas avulsas no México: análise legislativa

A reforma eleitoral mexicana foi profunda e alterou dispositivos constitucionais, a fim de repensar novos dispositivos à Democracia local. Na carta política dos Estados Unidos Mexicanos, cabe ao Capítulo IV dispor acerca “Dos cidadãos mexicanos”. Anteriormente, no art. 35, II da Constituição, se dispunha que era “prerrogativa do cidadão poder ser votado para todos os cargos de eleição popular e ser nomeado para qualquer outro emprego ou comissão, tendo as qualidades estabelecidas em Lei” (MÉXICO, 2010).

Após a mudança legislativa paradigmática, o artigo 35 do texto constitucional foi alvo de importantes alterações, visualizado no inciso II, que passou a ter a seguinte nova redação, possibilitando as candidaturas avulsas:

*São direitos da cidadania: o poder de ser votado em condições de paridade para todos os cargos de eleição popular, tendo as qualidades estabelecidas em Lei. O direito de solicitar o registro de candidatos e candidatas perante a autoridade eleitoral correspondente aos partidos políticos, assim como aos cidadãos e cidadãs que solicitem o seu registro de maneira independente e cumpram com os requisitos, condições e termos que determinem a legislação” (MÉXICO, 2022, grifo meu).*

Nesse ponto, cumpre assinalar que a Constituição mexicana descreve de forma significativamente mais minuciosa suas regras eleitorais, os procedimentos e as prerrogativas dos atores políticos do que a Constituição brasileira, que apenas salienta preceitos gerais acerca dos direitos políticos dos seus cidadãos, confiando à legislação infraconstitucional as eventuais disposições necessárias às regras do jogo eleitoral, como se faz no Código Eleitoral (Lei 9.504/97) e a Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95).

De fato, no artigo 41 da Lei Maior, no Capítulo intitulado “Da soberania nacional e da forma de governo”, reside ampla descrição acerca dos funcionamentos dos partidos políticos e das regras eleitorais. No inciso III do artigo, é garantido aos candidatos independentes, por exemplo, o direito de acesso às prerrogativas das campanhas eleitorais nos termos formulados na Lei (MÉXICO, 2022).

Mais à frente, no Apartado A do dispositivo, é assegurado inclusive tempo de televisão e rádio para os candidatos independentes, seguindo a regra de 70% do tempo aos partidos políticos enquanto os 30% restantes serão divididos igualmente aos candidatos independentes entre si (MÉXICO, 2022).

Até aqui se descreveu objetivamente acerca dos dispositivos constitucionais que abordam as candidaturas independentes no México. Cumpre, doravante, ao momento mais importante da análise legislativa de tal instituto, que é investigar quais os requisitos necessários e impostos na legislação a fim de que um cidadão mexicano possa concorrer ao pleito eleitoral sem necessidade de subscrição a um partido político.

Cabe à Lei Geral de Instituições e Procedimentos Eleitorais (LEGIPE), no seu Livro Sétimo, abordar todos os requisitos necessários e procedimentos concernentes às candidaturas independentes. No começo, no art. 366, a Lei Eleitoral mexicana dispõe que o procedimento para a “seleção” de candidaturas avulsas é composto por quatro fases: i) convocatória; ii) atos prévios ao registro; iii) obtenção do apoio cidadão; iv) registro (MÉXICO, 2020).

Na primeira fase, é disposto que o Conselho Geral – um órgão central do INE, o Instituto Nacional Eleitoral, equivalente ao Tribunal Superior Eleitoral brasileiro – emitirá uma convocatória aos cidadãos interessados em postular ao pleito de forma independente, assinalando os cargos a que se pode disputar e os requisitos cabíveis, além de destacar a documentação necessária e os prazos cabíveis (MÉXICO, 2020).

Na segunda fase do procedimento, descrita no art. 368 da referida Lei, os cidadãos postulantes devem manifestar a intenção de participação do pleito de forma independente através de um requerimento inscrito ao INE, apresentando documentação cabível de uma associação civil que dará base a sua candidatura, devendo essa associação ter o mesmo tratamento fiscal de um partido político. Por fim, devem apresentar suas contas para serem verificadas. Estando tudo certo, o pleiteante passa a ser tratado como “aspirante” (MÉXICO, 2020).

Na fase crucial do procedimento, os aspirantes devem agora recolher uma porcentagem mínima de apoio dos cidadãos em um prazo cabal conferido pelo Instituto. Para candidatura à presidência do Estado, deverá ser recolhida a assinatura de 1% dos eleitores do país, distribuídos em pelo menos dezessete entidades federativas, com pelo menos 1% de eleitores em cada uma, no prazo de 120 dias, sendo os números obtidos como referência sempre ao do ano eleitoral anterior (MÉXICO, 2020).

Se o cidadão quiser se candidatar de forma independente ao Senado, deverá recolher assinatura de 2% dos eleitores do referido ente federativo, em pelo menos metade dos distritos eleitorais com pelo menos 1% de eleitores em cada um deles, no prazo de 90 dias. Se a intenção da candidatura for para deputado federal, seguem os mesmos 2% em cada distrito eleitoral, com pelo menos metade das seções eleitorais, com o mínimo de 1%, no prazo de 30 dias (MÉXICO, 2020).

Para tamanho esforço, os candidatos não poderão ainda contar ou pagar qualquer propaganda no rádio ou na televisão, tampouco realizar qualquer ato que caracterize como campanha antecipada. A arrecadação do apoio

mínimo dos cidadãos só poderá ser financiada por dinheiro privado, sujeito a um teto máximo estabelecido pelo Conselho Geral do INE, devendo prestar contas do dinheiro, sob pena de indeferimento a qualquer momento (MÉXICO, 2020).

Nesse ponto, é importante assinalar que só podem participar como candidatos avulsos nas eleições mexicanas aqueles que, além de preencher todos os requisitos procedimentais acima listados, estejam em condições de elegibilidade, nos termos do formulado pelo art. 10 da LEGIPE. Entre as condições, destaca-se: estar devidamente registrado junto ao Registro Federal e não enfrentar situações de incompatibilidade, como em ocupar certos cargos públicos (MÉXICO, 2020).

Finalmente, na última fase do procedimento, os aspirantes deverão preencher o formulário com suas informações, sua prestação de contas, as suas principais propostas de campanha, as assinaturas mínimas necessárias, que devem estar com o número do título de eleitor correspondente, encerrando a parte de solicitação de registro de candidatura independente (MÉXICO, 2020).

Doravante, caberá então aos órgãos administrativos conferir se os requisitos foram preenchidos devidamente. Em um primeiro momento, todos os requisitos à exceção da conferida de assinaturas, deverão ser analisados em um prazo de três dias. No momento posterior, cabe conferir a validade de todas as assinaturas, sendo excluídas as falsas ou erradas. Finalmente, será conferido o registro de candidatura avulsa àquele candidato que conseguir o apoio mínimo necessário com assinaturas válidas (MÉXICO, 2020).

Diante da breve exposição até aqui colocada, percebe-se que postular a candidatura de forma independente no México não se trata das tarefas mais fáceis, devendo o candidato contar com uma verdadeira estrutura básica de apoio, já que, no momento de sua subscrição, deverá manifestar sua relação com uma associação civil e arrecadar uma soma considerável de dinheiro privado, a fim de que possa alcançar um parâmetro mínimo que o habilite a recolher tantas assinaturas em exíguo tempo em todo o território, distrito ou seção eleitoral correspondente.

### **2.3 Candidaturas avulsas no Brasil e o que se aprende com a experiência mexicana**

No início da história política brasileira, as candidaturas avulsas eram a regra no sistema eleitoral pátrio. Com a Monarquia instaurada por D. PEDRO I, em 1822, prezava-se por um sistema patrimonialista e de pouca expressão dos partidos políticos. A Constituição de 1824 não dispunha sobre o formato partidário, assim como a Constituição de 1891, mesmo com o advento da República (OLIVEIRA, 2020).

Tanto MARECHAL DEODORO DA FONSECA, quanto FLORIANO PEIXOTO, os dois primeiros presidentes do país chegaram ao poder sem qualquer sorte de

filiação partidária. A lógica só é interrompida com PRUDENTE DE MORAIS, filiado ao Partido Republicano Federal, de modo que todos os demais presidentes da chamada República Velha contavam com representação partidária até a ruptura institucional provocada com a ascensão ao poder de GETÚLIO VARGAS, em 1930.

É importante salientar que até esse momento os partidos políticos já existiam no Brasil, mas não com amplas liberdades e possibilidade de disputa do jogo político. Os primeiros partidos brasileiros surgiram no período Imperial com a bipartição entre Partido Conservador e Partido Liberal, os quais, em síntese, eram muito semelhantes ideologicamente, mas divergiam sobre algumas questões, sobretudo em relação a concentração de poderes ao Monarca (PORTO, 2009).

A fase partidária seguinte foi marcada pela intensa regionalização dos partidos, e as disputas oligárquicas estaduais, durante a chamada época da República Velha, que durou até 1930. A tendência de partidos de enfoque meramente estadual continuou no começo da era Vargas, havendo uma extinção de todas as formas partidárias durante a ditadura do Estado Novo (PORTO, 2009).

O varguismo traz ao cenário político brasileiro a valorização do personalismo político e da cultura eleitoral centrada na figura do candidato e não de sua representação partidária. Mesmo antes do Estado Novo, GETÚLIO VARGAS não pertencia a nenhum partido político e assim permaneceu nos seus primeiros quinze anos de governo, só contando com filiação partidária no seu regresso ao poder em 1951, pelo Partido Trabalhista do Brasil (PTB), quando a candidatura independente passou a ser vedada.

Com efeito, no Código Eleitoral de 1932, no art. 58, 1º, parágrafo único se denotava que "considera-se avulso o candidato que não conste em lista registrada". (BRASIL, 1932). Percebia-se então que não havia qualquer obstáculo ao cidadão que quisesse se candidatar a um cargo sem filiação partidária. Somente nos últimos meses de seu regime ditatorial, é que Vargas edita o Decreto-Lei 7.586/45, o primeiro a vincular as candidaturas no país à filiação partidária, onde no art. 39 dispõe que: "somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos políticos ou aliança de partidos" (BRASIL, 1945).

Desde então, as candidaturas avulsas são vedadas no ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, com a primeira democratização brasileira, em 1945, houve uma explosão do multipartidarismo, mas com o destaque para a polarização entre dois campos ideológicos distintos: a União Democrática Nacional (UDN), anti-Vargas; e, de outro lado, o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ambos de base varguista (CARVALHO, 2007).

Com o Regime Militar, instituído em 1964, regressou-se a um sistema de bipartidarismo, imposto pela autoridade central (PORTO, 2009). Neste azo, figurava o ARENA, que aglutinava todos os ideologicamente alinhados com os militares, e o MDB, que fazia as vezes de oposição, obviamente sufocado diante da repressão característica do período de ditadura militar no país.

Somente com a redemocratização retornou-se ao cenário de pluripartidarismo brasileiro e a existência dos atuais trinta e dois partidos. Hoje, a Constituição de 1988 condiciona à elegibilidade a filiação partidária, no art. 14, §3º, V. (BRASIL, [2022]). Como se não bastasse, para dirimir qualquer possibilidade dessa modalidade de candidatura, a Lei 13.488/17 acrescentou parágrafo no art. 11 da Lei 9.504/97, para expressamente dispor que “é vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária” (BRASIL, [2022]).

A ambição pela instituição das candidaturas independentes no Brasil, no entanto, não se queda inerte. Existem atualmente em tramitação cinco Propostas de Emenda à Constituição no Congresso Nacional que visam possibilitar que o cidadão se candidate a cargos eletivos sem a necessidade de filiação partidária, bastando contar com o apoio mínimo de eleitores. Trata-se das PEC 350/2017, 229/2008, 378/2017, da Câmara dos Deputados e PEC 06/2015 e PEC 16/2015, do Senado Federal.

Dessa forma, há desejo legislativo para a introdução das candidaturas avulsas no Brasil após a promulgação de emenda constitucional. Sabe-se que esta se trata de reforma no texto constitucional, devendo ser aprovada com o quórum mínimo de três quintos, em ambas as casas do Congresso Nacional, em dois turnos. É de bom alvitre que nos termos do art. 60, §4º, II, da Constituição Federal, certas matérias jamais podem ser objeto de alteração constitucional (cláusulas pétreas) – entre elas o voto.

No entanto, sabe-se que as propostas de introdução das candidaturas avulsas no Brasil não implicariam na redução ou mitigação do poder de voto, mas tão somente de novo formato pelo qual o candidato poderá disputar o pleito eleitoral, o que certamente dinamizaria (e até mesmo ampliaria) as opções de voto dos cidadãos brasileiros. De fato, não há qualquer óbice a propostas de emenda à Constituição que ampliem os direitos fundamentais já efetivados.

Ao analisar as PECs atualmente em trâmite no Congresso Nacional, percebe-se que quase todas essas propõem a reforma no texto constitucional precisamente no art. 14, §3º, V, que é justamente o trecho da Lei Maior que condiciona à elegibilidade a necessidade de filiação partidária. Nas propostas das emendas, a Constituição passaria a prever a possibilidade de elegibilidade do cidadão desde que contasse com um apoio mínimo dos eleitores. Isso pode ser bem sintetizado na proposta da PEC 229/2008, a qual propõe a Câmara dos Deputados (2008) para o artigo 14, §3º, V assim versar: “a filiação partidária ou, nos termos da lei, o apoio de um número mínimo de eleitores à candidatura avulsa”.

Ademais, também se registraram na via jurisprudencial casos de cidadãos que buscaram viabilizar a candidatura de forma independente aos partidos políticos, mas tiveram suas pretensões barradas. Foi nessa esteira que RODRIGO MEZZOMO buscou se candidatar de forma independente à prefeitura do Rio de Janeiro em 2016, mas foi barrado pela Justiça eleitoral. Na sua tese, sustentou pelo

Pacto de San Jose da Costa Rica, mas o Tribunal Superior Eleitoral compreendeu que a opção brasileira legítima limita a candidatura à filiação partidária (GUERRA; VAL, 2020).

Feita essa breve digressão histórica acerca das candidaturas avulsas no Brasil, observou-se finalmente que existe uma tendência política e jurisprudencial que, de certa forma, pleiteia pelo regresso do instituto ao país. Com efeito, no Brasil, sempre se fala de reforma política. Desse modo, nessa parte final do *paper*, busca-se extrair pelo menos três lições importantes do que a experiência mexicana, que permitiu as candidaturas avulsas no país, pode ensinar ao sistema eleitoral brasileiro e a uma eventual reinserção das candidaturas independentes em terras brasileiras.

Em primeiro lugar, introduzir mudanças legislativas que permitam a possibilidade de candidaturas avulsas nem sempre correspondem a uma plena expressão e difusão da aplicação do instituto no país. Em termos concretos, basta perceber a reforma eleitoral mexicana que ocorreu em 2013, reintroduzindo o instituto no país, contrasta com o atual cenário mexicano em que nenhum dos quinhentos deputados federais é independente, nenhum dos cento e vinte e oito senadores é independente, nenhum governador é independente e o presidente da República também não é (BALLIVÁN, 2018).

Quanto a isso, infelizmente a Democracia brasileira também costuma percorrer esvaziamento de institutos que estimulam a participação popular na política. A título de ilustração, mesmo com o arcabouço constitucional do art. 14 que permitiu a utilização do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular no Brasil, e mesmo diante da disciplina da Lei 9.709/98, só se registrou no país, em nível nacional, um plebiscito e um referendo, e em nível regional escasso número de plebiscitos (HERMANY; GIACCOBO, 2018); quanto à iniciativa popular, só quatro se efetivaram em leis (SOARES, 2019).

O que se está a dizer, em outras palavras, é que não necessariamente uma mudança legislativa a introduzir as candidaturas avulsas no Brasil (por exemplo, com a promulgação de uma das supracitadas PECs que tramitam no Congresso Nacional) implicaria que, de fato, cidadãos conseguiriam efetivamente se eleger, ou mesmo se candidatar, sem a necessidade de um partido político. Os números mexicanos evidenciam que pouco mudou no cenário efetivo político do país mesmo com a possibilidade das candidaturas avulsas.

Existem motivos que ajudam a explicar o baixíssimo sucesso das candidaturas independentes no México e a quantidade de requisitos certamente é um deles, como se abordará mais a frente. No entanto, um dos fatores que precisam ser compreendidos é o da origem do instituto. Com efeito, a possibilidade de disputa avulsa nas eleições não surgiu em decorrência de pressão pública ou de um projeto de lei popular, mas tão somente por deliberação em acordo dos três principais partidos políticos do país, no contexto do chamado *Pacto pelo México* (TORRES-RUÍZ, 2014).

Mudanças eleitorais podem ser vistas como uma forma de oxigenação dos quadros políticos e de fortalecimento da Democracia, além de uma resposta à crise de representatividade política, mas é necessário observar quando a mudança realmente tem o caráter de alterar o sistema eleitoral do país ou quando esta pode funcionar apenas como uma aparência de modificação que, na prática, mantém as mesmas condições eleitorais.

Não é tarefa simples acreditar que os três partidos políticos que dominam o cenário nacional e regional das unidades federativas do México iriam propor, sem qualquer receio ou resguardo, a possibilidade de reintrodução de um instituto que, em síntese, contribui justamente para a sua decaída e desnecessidade. A depender do modelo formulado, as candidaturas independentes podem aparentar renovação eleitoral, mas pouco influenciar as regras de um sistema que é denominado pelos partidos políticos.

Ao analisar o cenário eleitoral brasileiro e diante daquilo que já se formulou de reformas eleitorais anteriores, nota-se inegável semelhança com o modelo mexicano, pelo qual as mudanças decorrem dos principais partidos, no qual se divulga a mudança, mas na prática o *status quo* permanece o mesmo. É fato que o Brasil, ao contrário do México, conta com uma maior gama de partidos políticos influentes no cenário nacional, mas não é difícil projetar que, caso as candidaturas independentes fossem introduzidas pelo acordo entre os partidos, o instituto também não vingaria no Brasil – e se teria mais um dispositivo para a legislação e pouca mudança política prática.

A segunda lição que se extrai está intimamente ligada com a primeira, a que se enxerga como o *paradoxo dos requisitos*. Nos parágrafos anteriores, discorreu-se que sendo as candidaturas independentes no México uma reintrodução promovida pelos partidos políticos, isso implicaria a conveniente limitação do instituto, a fim de que funcionasse como uma fachada de vanguarda eleitoral. Nessa lição, enfrenta-se justamente o motivo prático e concreto pelo qual pouquíssimas candidaturas independentes lograram êxito em concorrer e se eleger: a limitação ocasionada pelo excesso de requisitos impostos.

No tópico anterior, observou-se a quantidade de elementos listados na legislação a que um cidadão precisa reunir, a fim de que possa se candidatar de forma avulsa: precisa apresentar documento que comprove sua filiação a uma associação civil, precisa atentar à documentação, abrir a sua conta bancária para prestação de contas, e, por fim, reunir uma quantidade significativa de assinaturas, com diversas informações dos que subscrevem, por todo o território pelo qual pretendem concorrer em um prazo exíguo de tempo, que varia de um a quatro meses.

E nisso consiste o paradoxo: ao mesmo tempo em que uma grande quantidade de requisitos que são impostos ao cidadão limita significativamente o acesso ao instituto, por outro lado, é necessário que haja, de fato, uma quantidade razoável de elementos necessários a serem preenchidos, a fim de que possa haver segurança jurídica e transparência em relação as pessoas que irão

concorrer ao pleito. Com efeito, eleições devem ser tratadas com muita lisura e seriedade, não bastando somente boas intenções do cidadão em disputar o poder político.

No entanto, é sintomático quando a quantidade de requisitos impostos não só limitam prudentemente o acesso ao instituto, mas verdadeiramente minam as chances de um cidadão concorrer ao pleito sem contar com a filiação e ascensão dentro da burocracia dos partidos políticos.

É o que ocorre na experiência mexicana: se alguém quiser se candidatar a deputado federal de forma avulsa no estado de Veracruz, por exemplo (o terceiro mais populoso do país), precisaria recolher um total mínimo de cerca de setenta mil assinaturas válidas, com pelo menos três mil e quinhentas assinaturas em metade dos distritos do estado em um prazo de trinta dias (ESTADO DE VERACRUZ, [2022]), sem mencionar os requisitos de filiação à associação civil, por exemplo.

Ao se perceber o exemplo concreto, veja-se que para viabilizar sua candidatura independente, ao cidadão é necessário muito tempo, recursos financeiros, influência e mobilização social, para capitalizar o apoio do eleitorado em exíguo espaço de tempo. Na prática, é mais fácil construir sua candidatura pela via partidária, ao qual nenhum dos requisitos acima listados é necessário, e a burocracia do partido poderá permitir estrutura política e financeira significativamente maior.

Desse modo, a experiência mexicana serve para ensinar ao Brasil que não se trata apenas de instituir as candidaturas avulsas, se os requisitos excessivos a serem colocados na legislação irão minar as chances concretas de viabilização da via independente. De fato, todas as PECs em tramitação no Congresso Nacional brasileiro instituem requisitos ao cidadão que pretender aplicar à eleição pela via avulsa, mas resta saber se esses fatores não servirão tão somente para eliminar qualquer chance prática de ocorrer candidatura dessa espécie, a não ser que o cidadão seja rico ou conte com apoio de movimentos sociais, o que em ambos os casos, as propostas para concorrer pela via partidária certamente deverão ser mais vantajosas.

Com isso, aborda-se finalmente a terceira lição do que se aprende com o México quase dez anos depois da sua reforma eleitoral. As candidaturas independentes nem sempre significam dizer uma forma de viabilização de cidadãos à margem da estrutura partidária e que agora intentam uma forma de ingressar na política. Pelo contrário, podem funcionar como uma estratégia eleitoral de figuras políticas consolidadas para escapar do desgaste de confiança que os partidos políticos possam ter no país.

Esse fato é facilmente perceptível ao se retomar os dados eleitorais mexicanos de 2012 até aqui. Tomando por consideração as eleições para presidência, para Câmara dos Deputados, para o Senado e para os governadores das unidades federativas somente dois candidatos avulsos efetivamente se

elegeram: “*El Bronco*” RODRIGUEZ e MANUEL CLOUTHIER CARRILLO para, respectivamente, governo de Nuevo León e deputado federal.

Ambos, como já visto anteriormente, figuras políticas consolidadas, que já haviam sido, respectivamente, prefeito e deputado federal em outras legislaturas, filiados a partidos políticos mexicanos tradicionais por décadas e que, nas proximidades das eleições, desfilaram-se aos seus partidos e concorreram pela via independente. Foi também o caminho de MARGARITA ZAVALA, mulher do ex-presidente FELIPE CALDERÓN, ao se desligar do partido que exercia atividade há anos para concorrer pela via independente nas eleições para presidente da República em 2018.

Esses três foram uns entre os poucos que conseguiram capitalizar a candidatura pela via independente, superando todos os requisitos impostos pela lei mexicana, o que não levanta surpresas. Sendo figuras políticas estabelecidas, têm os recursos financeiros, a estrutura política, a influência conquistada em anos de exercício da vida pública, a notoriedade e as plataformas necessárias para alcançar as assinaturas mínimas no tempo assinalado – e, ainda assim, estes enfrentaram problemas na Justiça eleitoral para comprovar que haviam preenchido tudo o que a Lei exigia (LÓPEZ, 2018).

Ao aplicar a história recente mexicana com o histórico brasileiro, uma possível introdução das candidaturas independentes provavelmente repetiria o mesmo fenômeno identificado nesse país latino-americano. Ou seja, de que a forma avulsa de concorrer ao pleito não implicaria necessariamente em uma forma de dinamizar o processo eleitoral brasileiro, com a inserção de novos atores políticos, mas tão somente de aparência de renovação com quadros políticos já consolidados impulsionando sua candidatura com a aparência de novidade que a independência partidária poderia trazer.

Realmente, se o discurso de distanciamento da política e das formas partidárias tradicionais é o que mais pode chamar atenção do eleitorado, que anseia por renovação política, não surpreenderia que as grandes figuras partidárias brasileiras poderiam adotar esse método para pregar o seu descolamento com o passado e para se apontar como a modernização do cenário eleitoral brasileiro.

A última lição, portanto, que a reforma mexicana ensina ao Brasil nesse instituto é que não necessariamente as candidaturas independentes significam uma virada política no país a inserir novos atores e incrementar a participação cidadã além da lógica partidária vigente. Ao contrário, podem apenas servir como uma nova via para aqueles que já estão consolidados, ainda mais se os requisitos para o seu ensejo forem restritos ao ponto de somente viabilizar candidaturas de pessoas que já tem o poder econômico ou o político ou o poder social, ou todos esses.

### 3 CONCLUSÕES

No início do artigo, mencionou-se a árdua tarefa que é a comparação de Democracias. Conforme visto, o México construiu sua história política até o início do século XXI pautado pelo governo de um único partido em eleições fraudadas. Só iniciou a alternância no poder federal há duas décadas, sendo o atual presidente o primeiro a chegar a tal posição sem pertencer aos dois principais partidos, o PRI e o PAN.

O Brasil, por outro lado, já havia experimentado certa alternância de poder democrática em meados do século XX, mas após enfrentar duas décadas de regime militar, só pôde experimentar uma verdadeira alternância democrática a partir do final dos anos 1980, acompanhado da disparada do pluripartidarismo, que define o cenário *sui generis* de trinta e dois partidos componentes na política brasileira.

No entanto, a aproximação histórica e cultural entre as duas nações permite abrir certa margem comparativa acerca do fenômeno das candidaturas avulsas. Logicamente, não é possível projetar com raciocínio cirúrgico que um fenômeno se repetiria em dois contextos geopolíticos diferentes, mas lições puderam ser extraídas, a fim de que no Brasil pudesse compreender o que deu certo e o que não acerca do instituto – de modo a evitar repetir os mesmos erros verificados em contextos semelhantes.

Com quase dez anos da reforma que reintroduziu as candidaturas avulsas no México, os números indicam que o instituto não logrou êxito até aqui. Como se viu, existem motivos que explicam isso e o principal a que se extraiu é de que, em suma: é muito difícil se candidatar independentemente da estrutura partidária no México.

Com a soma de tantos requisitos, o recolhimento de subscrições em múltiplos distritos em um prazo exíguo de tempo praticamente só viabiliza candidaturas de pessoas que estejam bem estruturadas financeira, política e socialmente. E, para essas pessoas, é muito mais vantajoso e menos complexo apenas aplicar sua candidatura pela via partidária, a qual já conta com a burocracia e a logística prontas para emplacar a vitória eleitoral.

A tendência das democracias globais – e o Brasil entre elas – é a de que cada vez se confia menos nos partidos políticos. Em 2021, 61% dos brasileiros não confiavam nos partidos políticos, a instituição mais desacreditada entre dez pelo levantamento (FOLHA DE SÃO PAULO, 2021). E, como sinal disso, novas formas eleitorais entrarão em pauta no Brasil nos próximos anos – o que inclui as candidaturas avulsas.

No entanto, com base na experiência mexicana, é preciso analisar com prudência para saber se os projetos de vias independentes no Brasil realmente significariam uma oxigenação do sistema eleitoral atual ou a manutenção do *status quo* com outra aparência. A história no Brasil aponta que mecanismos de dinamização da participação popular sempre foram minados com a mesma estratégia verificada no México. Trata-se, como aponta Fleury (2006), da

imposição de condições significativamente restritivas para os institutos de participação do povo no poder, como ocorreu na iniciativa popular.

Desse modo, caso as candidaturas avulsas realmente sejam introduzidas na legislação brasileira, é imperativo observar por quem e sob quais preceitos serão formuladas no país. Observando a experiência mexicana e diante da realidade eleitoral brasileira, é possível que a forma avulsa seja apenas mais um modo de eleição das figuras já conhecidas de sempre, ao invés de prestigiar novos atores políticos que não têm como participar da estrutura burocrática de um partido. E enquanto se acredita na renovação eleitoral, se veria mais do mesmo.

## REFERÊNCIAS

ALCÁNTARA, Carlos Hernandez. Del bipartidismo al pluralismo democrático. Candidatura independiente y resultados electorales para gobernador de Nuevo León, México, 2015. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**. Cidade do México, ano LXII, n. 231, set./dez., 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185191817300491>. Acesso em: 29 abr. 2022.

BALLIVÁN, Salvador Romero. Balance de la elección de México 2018 en perspectiva comparada. **Revista Mexicana de Derecho Electoral**. Cidade do México, n. 13-14, jan./dez., 2018. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Salvador-Romero-Ballivian/publication/336146256\\_Balance\\_de\\_la\\_eleccion\\_mexicana\\_2018\\_en\\_perspectiva\\_comparada/links/5d92815892851c33e94b374a/Balance-de-la-eleccion-mexicana-2018-en-perspectiva-comparada.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Salvador-Romero-Ballivian/publication/336146256_Balance_de_la_eleccion_mexicana_2018_en_perspectiva_comparada/links/5d92815892851c33e94b374a/Balance-de-la-eleccion-mexicana-2018-en-perspectiva-comparada.pdf). Acesso em: 29 abr. 2022.

BERNAL, Ignacio; CARRASCO, Pedro; VILLEGAS, Daniel Cosío et al. **Historia general del Mexico**: versión 2000. Cidade do México: El Colégio de Mexico, Centro de Estudios Históricos, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto 21.076/32**. Decreta o Código Eleitoral. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2022]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 28 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei 7.586/45**. Regula em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm). Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. **Lei 9.504/97**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em 28 abr. 2022.

BRASIL. **Projeto de Emenda à Constituição nº 229, de 2008**. Altera o inciso V do §3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=539380](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=539380). Acesso em: 02 jun. 2021.

CAMPOS, Gonzalo Santiago. Las candidaturas independientes en México. **Revista Derecho del Estado**. Bogotá, n. 33, jul./dez., 2014. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-98932014000200003](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-98932014000200003). Acesso em: 29 abr. 2022.

CARVALHO, Eder Aparecido de. PSD, UDN e PTB, os três grandes partidos da terceira República. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**. Juiz de Fora, ano 1, ed. 1, fev., 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17036>. Acesso em: 02 jun. 2022.

DATAFOLHA: cai confiança da população nas instituições e nos três poderes. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 set. 2021. Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/09/datafolha-cai-confianca-da-populacao-nas-instituicoes-e-nos-tres-poderes.shtml>. Acesso em: 29 abr. 2022.

ESTADO DE VERACRUZ. **Programa de Resultados Electorales Preliminares 2021**. Xalapa-Enríquez, [2022]. Disponível em: <https://prep2021-ver.org.mx/base-de-datos>. Acesso em: 29 abr. 2022.

FLEURY, Sônia. Iniciativa popular. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 94-98.

GARCÍA, Grecia Cordero. Candidaturas independientes en México. Entre la válvula de escape social y la estrategia electoral partidista. **Revista Política y cultura**. Cidade do México, n. 50, set./dez., 2018. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422018000200031&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-77422018000200031&script=sci_arttext). Acesso em: 29 abr. 2022.

GUERRA, Caio Grande; VAL, Eduardo Manuel. Representação, democracia e candidatura avulsa no Brasil: uma breve análise sobre a repercussão geral e o Supremo Tribunal Federal no Agravo do Recurso Extraordinário de n. 1.054.490/RJ. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**. Uberlândia (MG), v. 47, n. 2, jul./dez., 2019. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/Rev-FD-UFU\\_v.47\\_n.2.pdf#page=300](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rev-FD-UFU_v.47_n.2.pdf#page=300). Acesso em: 29 abr. 2022.

HAMNETT, Brian. **A concise history of Mexico**. Cambridge (Inglaterra): Cambridge University Press, 2004.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme Estima. O impacto da Resolução nº 23.385/2012 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na Democracia Local: a possibilidade de realização de referendos e plebiscitos concomitantes à eleição. In: JORNADA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS, 5., 2018, Fortaleza. **Anais** [...]. Fortaleza: UNIFOR, 2018. Disponível em: <https://www.unifor.br/documents/392178/3142554/Anais+2018+GT+1+-+Ricardo+Hermany+e+Guilherme+Estima+Giaccobo.pdf/02a94158-13e2-6caa-153d-d75e232b7e4a>. Acesso em: 27 abr. 2022.

JIMÉNEZ, Horacio. Un millón de mexicanos apoya a independientes. **El Universal**, Cidade do México, 17 nov. 2017. Elecciones 2018. Disponível em: <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/un-millon-de-mexicanos-apoya-independientes>. Acesso em: 29 abr. 2022.

JURADO, Brianda Rendón. **El papel de las candidaturas independientes en el Proceso Electoral de 2018 en México**: dimensiones de análisis desde la Sociología y la Teoría Política. 2020. Dissertação

(Mestrado em Sociologia) – Universidade Autónoma Metropolitana, Cidade do México, 2020. Disponível em: <http://zaloamati.azc.uam.mx/handle/11191/7654>. Acesso em: 29 abr. 2022.

LÓPEZ, Oscar Nicasio Lagunes. Las candidaturas independientes em el proceso electoral 2017-2018 em México. Evolución, casos existosos y problemáticas. **Revista Mexicana de Estudios Electorales**. Cidade do México, vol. 3, n. 21, jan./jun., 2019. Disponível em: <https://somee.org.mx/rmestudiosselectorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/284>. Acesso em: 29 abr. 2022.

LÓPEZ, Oscar Nicasio Lagunes; JIMÉNEZ, Paulino Ernest Arellánes. Las candidaturas independientes em las elecciones de 2015 em México. Límites legales, êxitos electorales y participación ciudadana. **Tla-melaua: Revista de Ciencias Sociales**. Puebla, vol. 10, n. 40, set., 2016.

MAC GREGOR, Josefina. 1913: la primera elección presidencial através del voto directo. Pésimo augúrio. In: VALENZUELA, Georgette José (coord.). **Candidatos, campañas y elecciones presidenciales em México: de la República Restaurada al México de la alternancia: 1867 – 2006**. Cidade do México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2012.

MENA, Agustín Morales. ¿Es posible reducir la desconfianza política em México? El caso mexicano (1996-2004). **Revista Mexicana de Opinión Pública**. Cidade do México, n. 18, jan./jun., 2015. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2448-49112015000100053](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-49112015000100053). Acesso em: 29 abr. 2022.

MÉXICO. **Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos**. Cidade do México: Câmara dos Deputados, [2022]. Disponível em: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf). Acesso em: 28abr. 2022.

MÉXICO. **Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos**. Mexicali: Guarda Estatal da Seguridade e Investigación da Baja Califórnia, 2010. Disponível em: <https://www.seguridadbc.gob.mx/Planeacion/marcolegalPDF/1.pdf>. Acesso em: 28abr. 2022.

MÉXICO. **Ley General de Instituciones y procedimientos electorales**. Cidade do México: Câmara dos Deputados, [2022]. Disponível em: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_130420.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf). Acesso em 28 abr. 2022.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

NEGRETTO, Gabriel L (org.). **Debatendo la reforma política**: Claves del cambio institucional em México. Cidade do México: CIDE, 2014.

OLIVEIRA, Fernando Luis Zanotelli de. **Candidatura avulsa no sistema eleitoral nacional**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão (SC), 2020. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/5503/1/TCC%20FERNANDO%20-%202008-07-20.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2022.

PORTO, Walter Costa. Reforma política: que esperar do futuro? **Direito Público**. Porto Alegre, ano 5, n.25, p.219-226, jan./fev. 2009. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/584>. Acesso em: 02 jun. 2022.

SOARES, Alessandro. Iniciativa popular no Brasil: tendências punitivistas e dificuldades democráticas. **Direito, Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro, n. 55, p.12-41, jul./dez., 2019. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/915/572>. Acesso em: 27 abr. 2022.

THE ACE ELECTORAL KNOWLEDGE NETWORK. **Can independent candidates compete in presidential or legislative elections?**. Estocolmo, [2022]. Disponível em: <https://aceproject.org/epic-en/>. Acesso em: 29 abr. 2022.

TORRES-RUIZ, René. México y su nueva reforma político electoral. **Revista Mexicana de Estudios Electorales**. Cidade do México, n. 14, ago./dez., 2014. Disponível em: <https://somee.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMestudiosElectorales/article/view/153>. Acesso em: 28 abr. 2022.

TRONCO, José del. Las causas de la desconfianza política en México. **Revista Perfiles Latinoamericanos**. Cidade do México, vol. 20, n. 40, jul./dez., 2012. Disponível em: <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/111>. Acesso em: 29 abr. 2022.

---

# O IMPACTO DAS ATAS DE APURAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL PAULISTA NA COMISSÃO MUNICIPAL DA VERDADE VLADIMIR HERZOG

THE IMPACT OF SÃO PAULO'S OFFICIAL ELECTION TALLIES ON THE VLADIMIR HERZOG MUNICIPAL TRUTH COMMISSION

*Alício Reginatto Júnior<sup>1</sup>*

*Claudia Campos de Araújo<sup>2</sup>*

*José D'Amico Bauab<sup>3</sup>*

*José Washington da Silva Assis<sup>4</sup>*

*Artigo recebido em 31/5/2022 e aprovado em 22/6/2022.*

## RESUMO

O artigo analisa o papel das atas oficiais de apuração das eleições realizadas pela Justiça Eleitoral paulista sobre a Comissão Municipal da Verdade Vladimir Herzog (2013-2014) em dois momentos-chave na história da cidade: as eleições para vereador de 1936 e 1947. Para melhor contextualizar a importância desses documentos, o artigo oferece um panorama de ambas as eleições e detalha a cronologia dos trabalhos sobre este assunto.

Palavras-chave: ditadura do Estado Novo, memória político-eleitoral, restituição simbólica de mandatos parlamentares.

## ABSTRACT

This article analyzes the role of official election tallies produced by São Paulo's state electoral court system in how the city's Vladimir Herzog Municipal Truth Commission (2013-2014) interpreted two key moments in the city's history: the 1936 and 1947 municipal council elections. To better contextualize the importance of these documents, the article offers a historical overview of both elections and details the chronology of the Truth Commission's works about this matter.

Keywords: dictatorship of the *New State*, political-electoral memory, symbolic restitution of parliamentary mandates.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), especialista em interpretação e produção de textos pelas Faculdades São Luís de Jaboicabal – técnico judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP), lotado no Centro de Memória Eleitoral (CEMEL).

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Mackenzie e geógrafa pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); especialista em Direito Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP) e gestão ambiental pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), com certificação no Programa Formativo da Casa Mário de Andrade em patrimônio, memória e gestão cultural – analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP), lotada no Centro de Memória Eleitoral (CEMEL)

<sup>3</sup> Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), membro do Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo (IHGSP) – analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP) e gestor do Centro de Memória Eleitoral (CEMEL)

<sup>4</sup> Licenciado em Educação Artística – Música pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), especialista em Comunicação Empresarial e Institucional pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE), técnico em produção audiovisual pela Escola Técnica Estadual Jornalista Roberto Marinho (ETEC-JRM), diretor cinematográfico pelo Sindicato dos Trabalhadores na Indústria Cinematográfica e do Audiovisual dos Estado de São Paulo (SINDCINE) – técnico judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP), lotado no Centro de Memória Eleitoral (CEMEL).

## 1 INTRODUÇÃO

As chamadas Comissões da Verdade foram instituídas, basicamente, tanto no Brasil como em outros países, para executar o trabalho de prospecção das iniquidades brutais cometidas em períodos ditatoriais.

Porém, a Comissão da Verdade Vladimir Herzog, criada pela Câmara Municipal de São Paulo, promoveu, instada pela documentação que lhe foi fornecida, com a devida ressignificação, pelo Centro de Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (CEMEL/TRE-SP), uma insólita reparação de injustiça não imaginada, em sua extensão, pelas demais comissões coirmãs.

Com base na releitura das atas de apuração das eleições de 1936 e 1947 ocorridas na cidade de São Paulo, a Comissão Vladimir Herzog conseguiu vislumbrar atos antidemocráticos executados por instituições estatais contra parlamentares eleitos naqueles pleitos.

O presente labor narra, etapa por etapa, a construção desse singular entendimento histórico, que poderia ser perfeitamente espelhado nos demais parlamentos do país como sinal do amadurecimento civilizatório da sociedade brasileira.

## 2 DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE À COMISSÃO DA VERDADE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO VLADIMIR HERZOG

A Comissão Nacional da Verdade foi criada pela Lei nº 12.528, de 18/11/2011, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, “com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional” (art. 1º, grifo nosso).

De natureza pluralista e “integrada por 7 (sete) membros, designados pelo presidente da República, dentre brasileiros de reconhecida idoneidade e conduta ética, identificados com a defesa da democracia e da institucionalidade constitucional, bem como com o respeito aos direitos humanos” (art. 2º, caput, grifo nosso), a Comissão Nacional da Verdade, embora criada muito tardiamente (mais de vinte anos depois da promulgação da Constituição de 1988), portava o inafastável propósito de apurar-se os desmandos, quando não atrocidades, cometidos contra a sociedade brasileira no período inaugurado pela promulgação da Constituição pós-Estado Novo e findado pela promulgação da Constituição pós-ditadura de 1964.

A Comissão Nacional da Verdade provocou a sinergia de comissões formadas com o mesmo propósito em parlamentos, universidades e outras instituições (BAUAB, 2021, p. 16).

No âmbito da cidade de São Paulo, a Câmara Municipal, por meio de sua Resolução nº 2, de 6 de março de 2013, constituiu "a Comissão da Verdade do Município de São Paulo, com objetivo de integrar, complementar e colaborar com a Comissão Nacional da Verdade instituída pela Lei Federal nº 12.528, de 18 de novembro de 2011, e com a Comissão da Verdade do Estado de São Paulo, instituída pela Resolução nº 879, de 10 de fevereiro de 2012" (art. 1º, grifos nossos).

Composta de sete vereadores, designados pelo presidente da Câmara Municipal, respeitada a proporção numérica partidária (art. 5º), a Comissão Municipal da Verdade, que logo recebeu o nome de Vladimir Herzog (jornalista brutalmente morto, em 1975, pela ditadura em dependência militar situada na cidade de São Paulo), tinha como princípios norteadores de seus trabalhos: a interação democrática entre as duas comissões acima citadas como instrumento de fortalecimento do direito à memória, à verdade e justiça; e a promoção de esclarecimentos em relação às graves violações de direitos humanos ocorridas no Município de São Paulo ou praticadas por agentes públicos municipais durante o interregno fixado pela Constituição Federal (de 18 de setembro de 1946 a 5 de outubro de 1988).

### **3 A ÉTICA COLETIVA PRESENTE NA RESTITUIÇÃO SIMBÓLICA DOS MANDATOS PARLAMENTARES**

O início dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade não só inspirou a instalação de outras comissões coirmãs em vários poderes constituídos e instituições pelo Brasil adentro, como também jogou uma luz especial sobre a possibilidade de realização de ações reparatórias não expressamente arroladas na lei que a criou, mas que decerto encontram estofo ético nos objetivos elencados em seus arts. 1º e 3º, como a restituição simbólica de mandatos parlamentares cassados por atos de arbitrariedade estatal, a ser recomendada às Casas Legislativas, nas esferas federal, estadual e municipal.

As devoluções dos mandatos antidemocraticamente retirados de seus detentores tiveram início em março de 2012, na Câmara dos Deputados, quando se deu a restituição dos mandatos dos quatorze deputados comunistas eleitos em 1945. Depois, em maio daquele ano, foi a vez de o Senado Federal cumprir a mesma ação reparatória com o senador comunista Luiz Carlos Prestes e seu suplente, Abel Chermont, também eleitos no pleito de 1945, lembrando-se que, após a anulação do registro do Partido Comunista Brasileiro (PCB) por decisão, proferida em 1947, pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o golpe de misericórdia veio a ser desferido pelo Congresso Nacional no início de 1948, com a aprovação da lei que declarou a perda dos mandatos dos parlamentares federais e estaduais eleitos pelo PCB.

Em 6 de dezembro de 2012, no Plenário Ulysses Guimarães da Câmara dos Deputados, celebrou-se comovente sessão solene para a restituição simbólica de mandatos parlamentares cancelados entre 1964 e 1977, período culminante da

ditadura militar no Brasil: o deputado federal Marco Maia, presidente daquela Casa, leu, um a um, os nomes dos 173 homenageados que emblematicamente eram reconduzidos às suas funções legislativas. Dos 28 parlamentares ainda vivos, 18 compareceram à cerimônia e outros tantos foram representados por familiares e amigos.

São dignas de reprodução as manifestações de alguns dos ex-deputados presentes àquele momento histórico. Almino Affonso, do antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), disse que *“muito mais do que algo de caráter significativo pessoal, que também é, esta homenagem tem um significado importante de condenação explícita da atitude militar da época que anulou decisões do povo”*, e arrematou: *“Creio que ajuda a uma retomada de compreensão política do que significou o golpe de 64”*. Já Plínio de Arruda Sampaio, do velho Partido Democrata Cristão (PDC), alertou que a democracia precisava ser permanentemente defendida, pois *“ela não está imune nunca a golpes”* e, assim, *“a lembrança dessas pessoas que foram violentadas pela ditadura traz à memória o golpe e, portanto, mostra às novas gerações que é preciso cuidar da democracia”*. Milton Reis, da ala mineira do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) da época do regime militar, também não deixou de ser incisivo: *“Se a ditadura nos tirou o mandato de maneira discricionária foi porque não podíamos nos dobrar e permitir que aquele regime sobrepujasse a democracia”*, sendo que *“a devolução simbólica dos mandatos é um dos momentos mais altos de nossas vidas ao mesmo tempo em que é um protesto contra a ditadura e em favor da democracia”*<sup>5</sup>.

O Senado Federal ainda promoveu mais uma sessão simbólica de restituição de mandatos, homenageando, em 20 de dezembro de 2012, oito senadores cassados pela ditadura de 1964, entre eles o ex-presidente da República Juscelino Kubitschek de Oliveira.

E não demoraria muito tempo para que a Câmara Municipal de São Paulo, sob inspiração direta desses gestos emblemáticos promovidos pelas duas Casas do Congresso Nacional, realizasse ato de igual natureza reparatória, porém não se circunscrevendo ao recorte temporal fixado constitucionalmente (1946-1988), e também detectando arbitrariedades cometidas sob o aparente manto da normalidade democrática, tudo com embasamento nas releituras das atas da Justiça Eleitoral, custodiadas pelo Centro de Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (CEMEL/TRE-SP).

## **4 O CONTEXTO HISTÓRICO TRAZIDO NAS ATAS DA JUSTIÇA ELEITORAL PAULISTA**

### **4.1 A efêmera legislatura de 1936 interrompida pelo Estado Novo**

---

<sup>5</sup> “Sessão solene – Devolução Simbólica dos Mandatos dos Deputados Federais cassados pela Ditadura de 1964” (Jornal da Câmara – 07/12/2012) [www.camara.leg.br/internet/jornalcamara](http://www.camara.leg.br/internet/jornalcamara). Acesso em 8 de abril de 2022.

A Justiça Eleitoral brasileira encontra suas raízes remotas na Liga Nacionalista de São Paulo, instituição que trazia, em seu ato constitutivo de 1917, a finalidade programática, entre outras, de combater a abstenção eleitoral, bem como todas as fraudes que corrompiam e viciavam o exercício do voto. Os princípios da Liga Nacionalista paulista haviam derivado diretamente da pregação cívica feita pelo poeta Olavo Bilac na Faculdade de Direito de São Paulo (hoje Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo), em 9 de outubro de 1915. A Liga de Defesa Nacionalista, nascida em 7 de setembro de 1916 na cidade do Rio de Janeiro (então Capital Federal), também buscava inspiração axiológica no discurso bilacqueano. A agremiação política paulista tinha, em seus quadros, nomes ilustres da intelectualidade da época, como Plínio Barreto, Reynaldo Porchat, Antônio de Sampaio Dória e Mário Pinto Serva. E foi justamente Pinto Serva que se tornou um dos autores mais expressivos da tese da efetividade do voto e da verdade de sua apuração, sendo que, em seus escritos dos anos 1920, ele já defendia a bandeira vanguardista do Poder Judiciário como exercente do papel privativo de operacionalizar todas as fases do processo eleitoral, desde o alistamento dos eleitores até a diplomação dos eleitos.

Uma das primeiras medidas mais simbólicas do governo provisório instaurado pela Revolução de 3 de outubro de 1930, que derrubou o presidente Washington Luís e pôs fim à chamada "Velha República", foi a criação de uma comissão para redigir o Código Eleitoral, presidida pelo então ministro da Justiça, Maurício Cardoso, e integrada por Joaquim Francisco de Assis Brasil, lendário político e jurista gaúcho, o piauiense João Crisóstomo da Rocha Cabral e Pinto Serva. O esforço dessa comissão resultou no Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que, dentre outras inovações, instituiu o voto feminino, inicialmente facultativo, e implantou a Justiça Eleitoral, cujo desenho institucional permanece basicamente imutável desde então.

O início dos anos 1930 foi marcado por grande instabilidade política no território paulista. Num curtíssimo espaço de tempo, sucederam-se nomes na governança do Estado. Nem mesmo a nomeação de Pedro de Toledo como interventor, *civil* e *paulista* na expressão da época, e a designação oficial da data para a eleição da Assembleia Nacional Constituinte amenizaram a revolta de grandes segmentos da sociedade paulista, desconfiados da insinceridade do presidente Getúlio Vargas, temerosos das ações armadas da Legião Revolucionária comandada pelo general Miguel Costa (a qual vitimara, em 23 de maio de 1932, populares que se manifestavam contra ela no centro de São Paulo) e incrédulos da realização das eleições em 3 de maio de 1933. Foi nesse conturbado panorama político-social que se formou a **Frente Única** por São Paulo, que pegou em armas a partir de 9 de julho de 1932, dando forma ao Movimento Constitucionalista, militarmente derrotado menos de 3 meses depois.

Em 3 de maio de 1933 ocorreu o pleito para a Assembleia Nacional Constituinte, cujo labor legislativo resultaria na Constituição Federal de 16 de julho de 1934. E, em 14 de outubro de 1934, novas eleições se deram para a

representação paulista na Câmara dos Deputados e para a Assembleia Estadual Constituinte.

Em novembro de 1935, irrompeu-se a *intentona comunista*, movimentação armada contra quartéis nas cidades do Rio de Janeiro, de Recife e de Natal. Esse acontecimento, rapidamente neutralizado, deu ensejo para que se decretasse o estado de sítio no Brasil, em seguida transformado em estado de guerra. Em dezembro daquele ano, foi dissolvida a Aliança Nacional Libertadora (ANL), agremiação política que compreendia desde simpatizantes comunistas até liberais e se opunha à Ação Integralista Brasileira (AIB). Na sequência, parlamentares foram presos e, em setembro de 1936, seria instaurado o Tribunal de Segurança Nacional para processar e julgar os indivíduos havidos como extremistas. Foi nesse clima de grande turbulência nacional que ocorreram as eleições municipais de 15 de março de 1936 no Estado de São Paulo.

O pleito de 1936 para a Câmara Municipal de São Paulo trouxe a particularidade de ser o único para a escolha de vereadores paulistanos no interregno de quase duas décadas: o seguinte só viria a ocorrer em 1947.

A disputa eleitoral pelas 20 cadeiras então existentes no parlamento municipal de São Paulo foi bastante exacerbada entre o Partido Constitucionalista (PC), que ficou com 11 delas, e o Partido Republicano Paulista (PRP), que ganhou 8, restando apenas uma cadeira para a AIB.

A sessão solene de posse dos vereadores eleitos ocorreu no Palácio do Trocadero, situado junto à Praça Ramos de Azevedo e transformado em sede do Legislativo paulistano, na simbólica data de 9 de julho. O presidente da sessão foi o juiz Oswaldo Pinto do Amaral, titular da 1ª Zona Eleitoral da capital que, a propósito, mencionou, em seu discurso, que aquele dia relembrava “o caráter ansioso dos corações paulistas, em 32, pela reconstitucionalização imediata” (BUONAVITA e PRESTES FILHO, 2011, p. 105).

No pleito federal, a sucessão de Getúlio Vargas, cujo mandato só chegaria ao fim em 1938, era assunto constante a partir do segundo semestre de 1936, com as primeiras movimentações do governador de São Paulo e já declarado candidato Armando de Salles Oliveira, não demorando que outras duas candidaturas também se colocassem no tabuleiro da disputa presidencial: a do escritor José Américo de Almeida, tida como situacionista, e a do integralista Plínio Salgado.

Contudo, segundo Carone (1982, p. 375-376), já havia, com exceção do Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco, unanimidade a favor do governo federal e do golpe, sendo que o aumento da repressão apareceu como resultado último do processo preparatório para a instauração da ditadura.

O golpe final ao regime constitucional iniciado em 1934 e que vinha sendo progressivamente enfraquecido foi dado por Vargas, em 10 de novembro de 1937: a imposição de uma nova Constituição, que deu embasamento formal para um estado de exceção que dissolveu os parlamentos nas esferas federal, estadual e

municipal, extinguiu a Justiça Eleitoral, encampou veículos de imprensa e aprisionou, torturou e até matou adversários do regime que recebeu a denominação de **Estado Novo**.

#### **4.2 Vereadores paulistanos, vítimas da esquizofrenia anticomunista pós-Segunda Guerra Mundial**

Já no estertor da ditadura do Estado Novo, a Justiça Eleitoral foi recriada com a tarefa hercúlea e urgente de realizar, em 2 de dezembro de 1945, as eleições para a Assembleia Nacional Constituinte e para presidente da República, e, pouco mais de um ano depois, para os poderes constituintes estaduais e governadores.

Realizadas essas eleições, faltava ainda, para coroar sobejamente o processo de redemocratização do país, a realização dos pleitos municipais. No Estado de São Paulo, a data designada para as eleições de vereadores e prefeitos foi 9 de novembro de 1947. A propósito, a cidade de São Paulo, como mais alguns municípios paulistas, tinha seu prefeito escolhido por ato do governador do Estado. Teria, entretanto, a possibilidade de escolha, novamente pelo voto popular, dos representantes de seu Poder Legislativo, dessa feita constituído de 45 cadeiras.

Após curto período na legalidade e obtendo, no Estado, resultados auspiciosos nas eleições federais e estaduais, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) havia sofrido um enorme revés, com a cassação de seu registro nacional, em 7 de maio de 1947, por decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), depois confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Os membros do partido passaram, então, a sofrer intensa repressão policial em todo o país, incluindo o Estado de São Paulo, onde o governador Adhemar de Barros recebera decisivo apoio dos próprios comunistas no pleito que o elegera alguns meses antes, em 19 de janeiro de 1947.

Uma vez mais na clandestinidade e após haverem fracassado na tentativa de formação do Partido Popular Progressista (PPP), cujo registro acabou sendo indeferido pelo TSE, os comunistas de São Paulo vislumbraram como única solução viável, naquele momento, a possibilidade de se abrigarem na seção estadual do Partido Social Trabalhista (PST) com o objetivo básico de concorrerem às eleições municipais que se avizinhavam.

Contudo, à luz do categórico espírito anticomunista que imperava naquela época (recorde-se, a propósito, que o Brasil, após a Segunda Guerra Mundial, aderira à política externa dos Estados Unidos no embate à ideologia protagonizada pela então União Soviética), a movimentação partidária efetuada pelos comunistas não passou despercebida pelo senador maranhense Vitorino Freire, político notoriamente conservador e presidente nacional do PST, que logo representou perante o TSE, com o objetivo de deslegitimar a existência dos diretórios estaduais e municipais do partido no Estado de São Paulo.

Por outro lado, a Justiça Eleitoral paulista apreciou os pedidos de registro nos trinta e nove municípios nos quais o PST apresentou candidatos (número levantado por Medici, 1999, p. 131-132), deferindo-os.

Três dias antes das eleições (ou seja, em 6 de novembro de 1947), o TSE comunicou ao Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP), de modo oficial, que os diretórios estaduais e municipais do PST não tinham existência legal, sendo, portanto, inexistentes, acolhendo-se, assim, a pretensão do senador Vitorino Freire.

A Corte Regional colocou-se, então, diante deste dilema: ou já dava como nulos os registros dos candidatos, sem oportunidade de eles serem substituídos por outros, ou deliberava, quanto a tais registros, que estaria formada uma situação jurídica definitiva, pelo fato de não ter ocorrido impugnação nem ter sido interposto recurso no prazo legal para questioná-los. O TRE abraçou a segunda posição, mantendo os registros e, destarte, permitindo que os candidatos do PST concorressem às eleições nas cidades paulistas em que se apresentaram.

Contra a decisão do TRE-SP se levantaram o Partido Social Progressista (PSP), o Partido Democrata Cristão (PDC) e, de novo, o diretório nacional do PST, interpondo recursos ao TSE sob a justificativa de que somente teriam condições de concorrerem às eleições candidatos por partidos cujos diretórios tivessem sido legalmente constituídos, ao contrário do que se verificava com os diretórios estadual e municipais do PST no Estado de São Paulo. Como, porém, essa via recursal não tinha o condão de suspender os efeitos da decisão do TRE paulista, a participação dos candidatos do PST estava assegurada, pelo menos até decisão posterior do TSE.

Finalmente, chegou-se ao dia da votação e, na sequência, revelada a verdade das urnas, o PST acabou conquistando um número de cadeiras proporcionalmente maior que o percentual de votos recebidos: com 22% da votação, conseguiu 15 das 45 cadeiras disputadas, ou seja, 33%, e isso somente foi possível graças não só à grande votação recebida, mas também à regra eleitoral então vigente, segundo a qual, depois de aplicados os quocientes eleitoral e partidários, as eventuais sobras de vagas eram destinadas ao partido que tivesse obtido a maior votação (POMAR, 2002, p. 99).

Mesmo se aguardando o julgamento dos recursos interpostos pelo PSP, pelo PDC e pelo diretório nacional do PST, a Justiça Eleitoral paulista não deixou de diplomar os eleitos pelo PST nos municípios por onde haviam disputado os pleitos, sendo que, em São Paulo, a diplomação dos 45 vereadores eleitos ocorreu às 15 horas do dia 26 de novembro de 1947, no Salão do Tribunal do Júri do Palácio da Justiça.

Apontada a data de 1º de janeiro de 1948 para a instalação das Câmaras Municipais, era grande a ansiedade pela decisão do TSE, que colocaria ponto final ao impasse dos mandatos municipais conquistados pelo PST. O deslinde da questão só se deu às 17 horas do dia 31 de dezembro de 1947, quando o TRE paulista, por meio de telegrama do ministro Antonio Carlos Lafayette de Andrada,

presidente daquela Corte Superior, foi comunicado do resultado do julgamento conjunto, prolatado naquela mesma data, dos três recursos interpostos: por um voto de diferença (4 a 3), os registros de todos os candidatos do PST em território paulista foram declarados inexistentes.

O TRE, para dar imediata efetividade à deliberação tomada pelo TSE, determinou que os candidatos eleitos pelo PST não poderiam participar das sessões de instalação das Câmaras e muito menos da escolha dos membros das respectivas Mesas Diretoras; e que as Juntas Apuradoras do interior e a Comissão de Juízes da Capital e de Santos deveriam, sem delonga, realizar a verificação dos novos quocientes eleitorais, desprezados os votos dados aos candidatos do PST, tidos como nulos, e proclamar os eleitos, lavrando-se, para tudo isso, novas atas de apuração. Ficou também orientado pela Corte paulista que, nos municípios onde não houvesse tempo de se proclamarem novos resultados pelas Juntas, os juízes deveriam retardar a instalação das Câmaras para o dia mais próximo possível. No caso de São Paulo, porém, essa recomendação se mostrou desnecessária, pois os novos cálculos foram rapidamente executados.

A aniquilação do PST na eleição paulista de 1947 representou uma grave involução no processo de redemocratização que estava em marcha no país. Impediu, por exemplo, que Elisa Kauffmann Abramovich (08/07/1919-04/01/1963) fosse a primeira mulher a ocupar uma cadeira na Câmara Municipal de São Paulo (BAUAB, 2012. p. 42). A esquizofrenia anticomunista daqueles tempos havia lançado um manto de obscuridade sobre a nova aurora que a sociedade brasileira vivenciava no pós-Segunda Guerra Mundial.

## 5 A MEMÓRIA POLÍTICO-ELEITORAL RESSIGNIFICADA

No começo de 2012, Luiz Casadei Manechini, pela Escola do Parlamento Paulistano, da Câmara Municipal de São Paulo, enviou mensagem eletrônica ao Centro de Memória Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (CEMEL/TRE-SP) para indagar sobre a relação de vereadores eleitos pelo PST em 1947, mencionada em precioso trabalho do grande historiador paulista Hernâni Donato, publicado no livro *História da Cidade de São Paulo*, volume 3, p. 598/599. Tarimbadíssimo jornalista, com experiência acumulada em redações de periódicos e de emissoras de rádio e televisão, Casadei desejava recuperar a história da Câmara Municipal de São Paulo pós-Estado Novo, legislatura por legislatura, e sua pioneira ideia viria a consagrar-se com a publicação do livro **São Paulo na Tribuna: Primeira Legislatura (período 1948-1951)**, o primeiro de uma série de inestimável valor historiográfico.

Foi o arguto questionamento trazido pelo jornalista, então lotado naquele órgão acadêmico, que suscitou retirar das névoas do esquecimento absoluto a dramática situação vivida pelos vereadores pessedistas eleitos em 1947. Em visita às dependências da sede do Arquivo Geral/CEMEL do TRE-SP, Casadei deparou-se com as duas atas da Justiça Eleitoral lavradas para o pleito paulistano de 9 de

novembro de 1947, uma com os nomes dos quinze vereadores eleitos pelo PST e outra já sem esses nomes, substituídos por outros de agremiações político-partidárias diferentes. Devidamente interado da enorme polêmica jurídica travada à época e geradora, ao final, da perda dos mandatos daqueles parlamentares legitimamente escolhidos pelo voto popular, Casadei levou cópias da documentação custodiada pelo CEMEL para a Câmara Municipal.

Lançado o livro **São Paulo na Tribuna: Primeira Legislatura (período 1948-1951)** no salão nobre do Palácio Anchieta, sede do Legislativo paulistano, em dezembro de 2012, o drama vivenciado pelos eleitos do PST em 1947 alcançou uma visibilidade inédita, a ponto de provocar a primeira ação reparatória da parte da Câmara Municipal de São Paulo, que veio por meio da Resolução nº 13, de 17 de abril de 2013 (projeto do vereador Orlando Silva, do Partido Comunista do Brasil), que determinou a inclusão dos vereadores pessedistas de 1947 nos anais daquela Casa Legislativa como representantes dos cidadãos paulistanos não empossados.

A Comissão Municipal da Verdade Vladimir Herzog não somente perfilhou essa recuperação histórica como depois a ampliou, trazendo para a luz outros quatro nomes de vereadores eleitos no pleito municipal de 14 de outubro de 1951 e que tiveram seus registros de candidatura impugnados pela Justiça Eleitoral, com fulcro no ordenamento jurídico anticomunista vigente à época<sup>6</sup>.

Àquela altura, a contribuição documental do CEMEL/TRE-SP para a Câmara Municipal de São Paulo, na ressignificação da memória político-eleitoral da cidade, havia sido relevante, mas não havia ainda se consumado plenamente.

A extinção da Justiça Eleitoral pela ditadura varguista instaurada a partir de novembro de 1937 fez desaparecer praticamente todo o seu arquivo. No início dos anos 2000, porém, cópias das atas de apuração das eleições de 1933, 1934 e 1936 foram encontradas nos arquivos da Secretaria de Justiça do Estado de São Paulo e integradas ao acervo do CEMEL.

No começo de 2013, compulsando a ata da eleição de 15 de março de 1936 para a Câmara Municipal de São Paulo, o historiador Alex Ricardo Zen Brasil, então gestor responsável pelo Arquivo Geral do TRE-SP e um dos servidores que colaboraram com o poeta Paulo Bomfim na criação do CEMEL, em 12 de agosto de 1999, ponderou que a dissolução, pelo Estado Novo, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Assembleias Legislativas dos Estados e das Câmaras Municipais<sup>7</sup> representava, na realidade dos fatos, **verdadeira cassação dos mandatos dos respectivos parlamentares**.

---

<sup>6</sup> O art. 141, § 13, da Constituição Federal de 1946, que vedava a organização, o registro ou funcionamento de qualquer partido político ou associação cujo programa de ação contrariasse o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem, foi fundamental para colocar o PCB na ilegalidade e, nos anos posteriores, nulificar candidaturas daqueles havidos como professantes da ideologia da citada agremiação (BAUAB, 2012, p. 46).

<sup>7</sup> Conforme o art. 178, 1ª parte, das Disposições Transitórias e Finais da Constituição Federal de 10 de

Essa sensata constatação foi levada ao conhecimento do vereador Gilberto Natalini (Partido Verde), presidente da Comissão Vladimir Herzog, que logo se interessou pela tese. Desejando conhecer pessoalmente as fontes documentais em que se lastreava esse olhar retroativo que lhe foi apresentado, o edil visitou, em junho de 2013, com cobertura jornalística da TV Câmara São Paulo, as dependências do Arquivo Geral/CEMEL e delas saiu convencido da coerência histórica apontada. Levou, então, essa posição aos seus pares da Comissão, que igualmente se persuadiram da demonstração daquele argumento, embasado na ata de apuração do pleito paulistano de 1936.

Não tardou muito tempo para que a Câmara Municipal aprovasse projeto subscrito por todos os membros da Comissão Vladimir Herzog, pelo então presidente daquele Legislativo e pelo vereador proponente do projeto, que resultou na resolução homenageadora dos vereadores do PST de 1947, originando a Resolução nº 20, de 26 de setembro de 2013, que reconheceu como atos antidemocráticos: a “cassação dos direitos políticos”, ocorrida em 1937, dos vereadores eleitos em 1936 (art. 1º); a “cassação da diplomação” dos quatro vereadores eleitos em 1951 (art. 2º); e a “cassação dos direitos políticos”, pelo regime ditatorial de 1964, de três vereadores, um eleito em 1963 e os outros dois em 1968.

Como formas de reparar a “injustiça histórica” sofrida pelos 42 políticos arrolados nos arts. 1º, 2º e 3º da referida resolução, três ações foram determinadas: a inserção de todos os nomes nos anais da Câmara Municipal como “dignos representantes dos cidadãos paulistanos” (art. 4º); a entrega pessoal ou “in memoriam” de diploma de restituição simbólica dos respectivos mandatos (art. 5º, *caput*, a); e a fixação, no saguão do piso térreo do Palácio Anchieta (sede do Legislativo paulistano), de placa de metal com os nomes de todos os homenageados e dizeres sobre as iniquidades estatais perpetradas contra eles (art. 5º, *caput*, b).

Restava, afinal, que dia e hora fossem marcados para que esses imperiosos desagravos tomassem corpo perante a sociedade paulistana.

## **6 A SOLENIDADE DE ACLAMAÇÃO DA MEMÓRIA DA DEMOCRACIA**

Palácio Anchieta, *Plenário 1º de Maio*. Dia 9 de dezembro de 2013, uma segunda-feira, sete da noite.

As 55 poltronas destinadas à edilidade paulistana ficaram bem abaixo das necessidades de acomodação do público que lotou até mesmo o mezanino daquele ambiente ungido pelo espírito democrático.

---

novembro de 1937.

O vereador Gilberto Natalini, presidente da Comissão Municipal da Verdade Vladimir Herzog, abriu os trabalhos daquela sessão solene, que já se revelava memorável:

Presidem a Mesa, significativamente, os vereadores Moacir Longo, de 84 anos, atual presidente de honra do PPS, cassado pela ditadura em 1964, que presidirá a sessão. E Armando Pastrelli, 95 anos, vereador cassado e barrado na porta da Câmara em 1948, quando quis assistir à posse de colegas. Duas ditaduras, pobre Brasil violentado. Começamos a devolução simbólica dos mandatos com esses dois nobres vereadores, na cerimônia que encerra as atividades de nossa Comissão da Verdade, em 2013. Ditadura nunca mais! (SÃO PAULO, 2015, p. 387).

Longo e Pastrelli eram os únicos vivos entre os homenageados e o primeiro assim se manifestou, enfaticamente: “Esta solenidade denuncia um passado de arbitrariedades e a ausência permanente de um regime de democracia plena. Pergunto: quando houve democracia no Brasil para que se pudesse falar em redemocratização?”. (SÃO PAULO, 2015, p. 388).

Natalini, em outro momento da cerimônia, disse emocionado:

Um misto de felicidade ao restaurar o papel daqueles representantes do povo, e de tristeza pela interrupção brutal de suas contribuições para a cidade. Vivemos um momento democrático inédito, mas sabemos olhar para trás e vemos o que se perdeu. Por mais queixosos que possamos estar com o que acontece no país, temos de combater os que se levantam e apelam por uma alternativa autoritária. (SÃO PAULO, 2015, p. 388-389).

Clarissa Campos Bernardo, juíza representante do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo naquela noite inesquecível, fez a seguinte exortação:

Preservem os documentos! Eles é que permitem o resgate das provas documentais da Comissão da Verdade e a oficialidade do gesto da Câmara. Qualquer instituição, a pública em especial, deve obrigatoriamente preservar a sua memória. Do contrário, fracassará em tornar efetivos os seus objetivos e finalidades. (SÃO PAULO, 2015, p. 389).

A Comissão Vladimir Herzog, aliás, teve uma posição salomônica ao recomendar a restituição simbólica de mandatos tanto para políticos de esquerda como para políticos de direita e, entre esses, um integralista eleito em 1936, um juiz-auditor militar e um general de Divisão do Exército, eleitos em 1968. Segundo o vereador Gilberto Natalini, “*nossa ideia central de restituição de mandatos era fazer justiça a pessoas que foram perseguidas*”, pois se tratava de políticos “*eleitos pela soberania popular*”. Ainda por suas palavras, “*houve debates entre nós [membros da Comissão Vladimir Herzog], a respeito dos direitistas extremados, mas a tese terminou consensual*” (SÃO PAULO, 2015, p. 393).

Finalizada a sessão solene com a outorga, aos familiares localizados dos vereadores homenageados, dos respectivos diplomas de restituição dos

mandatos, os presentes se deslocaram até o saguão do andar térreo do Palácio Anchieta para o descerramento da placa comemorativa. Da fragilidade das atas de papel da Justiça Eleitoral paulista para a solidez da placa de aço da Câmara Municipal de São Paulo, a memória político-eleitoral encontrou seu destino.

## 7 CONCLUSÃO

A releitura das atas da Justiça Eleitoral paulista, com uma percepção panorâmica e retrospectiva sobre os períodos ditatoriais e mesmo de normalidade democrática, contribuiu, de maneira indelével, para a consecução do trinômio **memória-verdade-justiça** que move a atuação das Comissões da Verdade, como, no caso, aqui detalhadamente narrado, da Comissão Municipal da Verdade.

No episódio da interrupção do exercício dos mandatos dos vereadores paulistanos eleitos de 1936 pela eclosão do golpe da ditadura varguista no ano seguinte, entendeu-se que o fechamento dos parlamentos representou, na prática, verdadeira cassação daqueles mandatos, trazendo uma constatação histórica irrefutável, que, porém, ficou camuflada durante décadas, talvez pelo fato de que os desmandos cometidos durante o período do Estado Novo nunca tivessem merecido ampla devassa da parte dos órgãos que tinham competência legal para promover essa investigação.

Já no que se refere à arbitrariedade praticada contra os vereadores pessepistas eleitos, em 1947, para a Câmara Municipal de São Paulo, a perda dos mandatos deu-se por razões explicitamente ideológicas que, porém, receberam uma roupagem jurídica, e o dano resultante daquele evento foi muito além do impedimento do exercício da representação popular outorgada pelo voto direto, destruindo a carreira política de quase todos eles para sempre.

E, até onde se sabe, a Comissão Municipal da Verdade Vladimir Herzog abraçou posição inédita entre as comissões congêneres, retroagindo ao recorte temporal apontado na Constituição Federal de 1988 para alcançar abusos perpetrados por uma ditadura que já estava apagada na memória coletiva brasileira.

A utilização das atas da Justiça Eleitoral paulista para que a Comissão Vladimir Herzog realizasse um trabalho de grande impacto valorativo em prol de seus objetivos de atuação justifica, salvo melhor juízo, que unidades de preservação da memória político-eleitoral, como é o CEMEL/TRE-SP, guardião daquela documentação, sejam reputadas, em certo sentido, sucessoras das Comissões da Verdade, na medida em que, conservando e divulgando a documentação narrativa da história democrática da sociedade brasileira, criam um antídoto natural contra desvarios ditatoriais.

A união de esforços memorialísticos entre a Justiça Eleitoral paulista e a Comissão da Verdade Vladimir Herzog não só se prestou para executar ações de

necessária reparação histórica, mas também para realizar o *mea culpa* das instituições estatais por atos reprováveis praticados no passado e, principalmente, para alertar as futuras gerações sobre os perigos do autoritarismo.

## REFERÊNCIAS

BAUAB, José D'Amico. A primeira eleição ao parlamento paulistano pós-ditadura Vargas e o drama dos vereadores comunistas. In: MANECHINI, Luiz Casadei (org.). São Paulo na Tribuna: primeira legislatura (1948-1951). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012, p. 25-48.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/3oaY7pW>. Acesso em 10 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011. Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, ed. Extra, p. 5, 18 nov. 2011. Disponível em <https://bit.ly/3CA5clt>. Acesso em: 10 abr. 2022.

BUNAVITA, Marília Gabriela; PRESTES FILHO, Ubirajara de Farias. *O debate político na Câmara Municipal de São Paulo em 1936 e 1937: o integralismo e a liberal-democracia*. In: BAUAB, José D'Amico (org.). *Paulistânia Eleitoral: memórias, ensaios, imagens*. São Paulo: Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011, p. 97-114.

CARONE, Edgard: *A República Nova. 1930-1937*. 3ª ed. São Paulo: Difel, 1982.

MEDICI, Ademir. 9 de novembro de 1947: a vitória dos candidatos de Prestes. Santo André: Fundação de Cultura do Município de Santo André, 1999.

POMAR, Pedro Estevam da Rocha. *A democracia intolerante: Dutra, Adhemar e a repressão do Partido Comunista (1946-1950)*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal. Resolução nº 2, de 6 de março de 2013. *Constitui a Comissão da Verdade do Município de São Paulo*. Disponível em: <https://saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/resolucoescmsp/RC213.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal. Resolução nº 13, de 17 de abril de 2013. Dispõe sobre a inclusão dos vereadores eleitos em 1947 pelo PST, porém não empossados, nos anais da Câmara Municipal de São Paulo como representantes do povo não empossados e dá outras providências. Disponível em: <https://saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/resolucoescmsp/RC1313.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal. Resolução nº 20, de 26 de setembro de 2013. Reconhece como atos antidemocráticos e injustos a cassação dos direitos políticos de vereadores eleitos, ocorrida no ano de 1937, a cassação da diplomação de vereadores eleitos, sucedida no ano de 1952, a cassação de direitos políticos de vereadores eleitos, ocorridas nos anos de 1964 e 1968, e concede homenagens a esses políticos e aos referidos na Resolução nº 13, de 17 de abril de 2013, e dá outras providências. Disponível em: <https://saopaulo.sp.leg.br/iah/fulltext/resolucoescmsp/RC2013.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

Alício Reginatto Júnior, Cláudia Campos de Araújo, José D'Amico Bauab, José Washington da Silva Assis

SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal. Relatório da Comissão Municipal da Verdade: Vladimir Herzog 2013/2014, São Paulo: CMSP, 2015.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL (SÃO PAULO). Atas gerais de apuração das eleições de São Paulo de 1936 e 1947.

---

# O ABUSO DE PODER RELIGIOSO E AS ELEIÇÕES

## ABUSE OF RELIGIOUS POWER AND ELECTIONS

Raphael D'Antonio Pires<sup>1</sup>

Marcio Rodrigues Horta<sup>2</sup>

Artigo recebido em 2/5/2022 e aprovado em 20/6/2022.

Jesus entrou no templo e expulsou todos os vendedores e compradores que lá estavam. Virou as mesas dos cambistas e as cadeiras dos que vendiam pombas. E disse-lhes: 'está escrito: minha casa será chamada casa de oração; porém, vós fazeis dela um covil de ladrões.

Mateus: 21, 12-13

A experiência eterna mostra que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até encontrar limites ... Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder.

Montesquieu, O Espírito das Leis, 11, IV

### RESUMO

A conjuntura mundial apresenta o ressurgimento de novas ondas radicais e ultranacionalistas, cujo flerte com movimentos totalitários ameaça cada vez mais as democracias participativas. Para tanto, tais grupos se valem de uma variedade de recursos, dentre estes o poder religioso, o que confere ao seu projeto político uma faceta teocrática mitigada, um retorno obscuro ao direito divino do governante, em substituição ao Estado de Direito laico e democrático. O resultado não é difícil de prognosticar - para tanto, basta lançar os olhos às experiências ditatoriais passadas: concentração de riqueza, perda de direitos e empobrecimento do cidadão comum. Assim, apesar de ser chamado a apoiar tal projeto político, este é diametralmente oposto ao interesse legítimo do religioso médio. Este artigo, uma exortação, recomenda que a sociedade e suas instituições ajam a tempo e de modo eficaz. Tendo como método uma pesquisa em bibliografia e jurisprudência do tema, os autores concluem pela possibilidade da configuração do instituto de abuso de poder nos templos religiosos, quando associado àqueles já previstos na legislação e, por conseguinte, pela aplicação das respectivas sanções cominadas na legislação eleitoral.

Palavras-chave: abuso de poder; eleições; golpe de Estado; conjuntura; neoliberalismo, teocracia.

---

<sup>1</sup> Bacharel em direito pela USP, Largo de São Francisco, e pós-graduado em Direito Eleitoral pela PUC/MG. Foi aluno visitante na Universidade de Coimbra (Portugal) e na Universidade de Bolonha (Itália) através de intercâmbio acadêmico. É servidor da Justiça Eleitoral e membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADPEP.

<sup>2</sup> Doutor em filosofia pela USP, especializado em filosofia da biologia (história da ciência, evolucionismo, Darwin & Wallace); lecionou na Faculdade Montessori, Universidade Iberoamericana e Universidade do Estado de São Paulo, campus Sorocaba. É servidor da Justiça Eleitoral.

## ABSTRACT

The world conjuncture presents the resurgence of new radical and ultra nationalist waves, whose flirtation with totalitarian movements increasingly threatens participatory democracies. To this end, such groups make use of a variety of means, including religious power, which gives the political project a mitigated theocratic facet, an obscure return to the divine right of the ruler, replacing the secular and democratic Rule of Law. The result is not difficult to predict - for that, it is enough to look at past dictatorial experiences: concentration of wealth, loss of rights and the impoverishment of the common citizen. Thus, despite being called to support the political project, it is diametrically opposed to the legitimate interest of the average religious. This article, an exhortation, recommends that society and its institutions act in a timely and effective manner. Having as a method a research in bibliography and jurisprudence of the subject, the authors conclude for the possibility of the configuration of the institute of abuse of power in the religious temples, when associated with those already foreseen in the legislation and, therefore, for the application of the respective sanctions imposed in the electoral legislation.

Keywords: abuse of power; elections; coup d'etat; conjuncture; neoliberalism, theocracy.

Sumário: Introdução. 1. A Essência do Fenômeno Religioso; 2. A Democracia Moderna se afirmou em Oposição à Teocracia; 3. O abuso de poder no direito eleitoral; 4. Enquadramento e Verificação do Abuso de Poder Religioso; 5. A Inexistência da Figura do Abuso de Poder Religioso; 6. Jurisprudência dos Tribunais Eleitorais; 7. Conclusão & Referências.

## INTRODUÇÃO

O texto da Carta Magna de 1988, em seu artigo 14, prevê que a soberania popular será exercida pelo voto universal, direto e secreto, com valor igual para todos. Com efeito, a Constituição Federal, ao associar o poder de sufrágio à equação entre a vontade do povo e a atividade política, evidencia que as eleições devem ser pautadas pela normalidade e legitimidade; ainda, devem ser realizadas de modo igualitário e informativo, garantindo assim a lisura do processo e a liberdade do voto em detrimento do abuso de poder. Tal arranjo, portanto, permite que a vontade livre dos cidadãos prevaleça desde o momento do pleito até o fim do mandato dos governantes democraticamente escolhidos.

Não obstante, desde a 2ª Guerra Mundial até os tempos atuais, é frequente a constatação de movimentos extremistas e práticas ilegais com o intuito de colocar em xeque a solidez do regime democrático, notadamente o compartilhamento de fake news, atos de intolerância e discurso de ódio; mais recentemente, assistimos a instrumentalização do sentimento religioso por parte do poder político. Quanto ao tema, no Brasil se observam dissensos entre os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo na condução do cenário político-institucional.

Nesse contexto, o presente trabalho tem como enfoque o estudo sobre a influência da religião no processo eleitoral e a eventual tipificação do denominado abuso de poder religioso.

É notório que essa influência atua em diversas searas no Brasil, onde encontramos inúmeras matrizes confessionais (tais como igrejas, templos e centros espíritas), evidenciando o pluralismo, o ecletismo e, ademais, o sincretismo de credo da sociedade brasileira. Consequentemente, o forte sentimento religioso no país, o qual retrata a identidade coletiva nacional, como asseverado pelo advogado Aghisan X. F. Pinto, “tem o potencial de despertar nos cidadãos e nos seus representantes políticos, além de elevados sentimentos de contemplação religiosa, paixões e radicalismos capazes de desequilibrar a harmonia social”<sup>3</sup>.

Observe-se que este artigo não enfoca o tema da presença da religião no interior do sistema democrático, considerado absolutamente legítimo, mas um específico e conjuntural abuso de poder concedido em razão da espiritualidade e da confiança dos fiéis, com vistas a direcionar a força das massas para a obtenção de resultados estranhos à democracia e transferir para um candidato o prestígio do fundador da confissão religiosa, algo como uma teocracia mitigada; porém, rediviva<sup>4</sup>.

## 1 A ESSÊNCIA DO FENÔMENO RELIGIOSO

Antes que prossigamos, cabe um esclarecimento: o que entendemos por religião e como sabemos quando dela se abusa? Na citação em epígrafe deste artigo, observe-se que o personagem histórico Jesus de Nazaré possui uma ideia bem clara do que se deve fazer no templo judaico e do que ali constitui abuso. Para ele, o templo é um local de oração, ou seja, de *práticas espirituais*. A presença de *atividades econômicas* no espaço do templo se lhe afigura imediatamente como inaceitável, uma junção do mundano com o divino. Tão intensa foi sua percepção do problema que se tratou da primeira oportunidade registrada nos evangelhos em que seu personagem principal se valeu da violência; segundo parte da historiografia contemporânea especializada no tema, ao se revoltar contra tal abuso na festa da Páscoa, o nazareno foi preso e este teria sido o real motivo de sua crucifixão.

E a intuição do fundador do cristianismo não foi uma percepção isolada. Mircea Eliade, um reputado historiador da religião, quando definiu o fenômeno religioso foi bem claro: uma de suas principais características, senão a principal, consiste na relação do espaço sagrado com o profano, uma relação de separação, de afastamento. O templo é concebido como um local divino, caracterizado por práticas espirituais, que deve ser mantido separado do profano (a saber, do que ocorre *à frente, fora do templo*: a definição de *profano*), sob risco de profanação do divino, de o mundano invadir e macular a pureza divina em seu espaço sagrado. Para o historiador das religiões romeno, tal característica é o

<sup>3</sup> PINTO, 2018, p. 166.

<sup>4</sup> Como observa a juíza Mirla Cutrim, “o poder religioso é uma novidade das mais recentes eleições, não só porque passa por cima das leis humanas e das leis de Deus, mas devido aos meios e artifícios utilizados pelas lideranças políticas, tudo com o indigesto aval das lideranças religiosas” (CUTRIM, 2010, *itálico nosso*).

aspecto maior, a essência do fenômeno religioso, a existência de um espaço estritamente espiritual que deve ser protegido do mundo e de sua principal característica, a corrupção. Segundo Eliade:

Poder-se-ia dizer que a história das religiões (desde as mais primitivas às mais elaboradas) é constituída (...) pelas *manifestações das realidades sagradas*. A partir da mais elementar hierofania (por exemplo, a manifestação do sagrado num objeto qualquer, uma pedra ou uma árvore) e até a hierofania suprema, que é, para um cristão, a encarnação de Deus em Jesus Cristo, não existe solução de continuidade. Encontramo-nos diante do mesmo ato misterioso: a manifestação de algo *de ordem diferente* (de uma realidade que não pertence ao nosso mundo)<sup>5</sup>.

E, para cada crença em uma realidade divina, um Templo (ou mais de um) é erigido, no qual tal mistério é reverenciado:

Nas grandes civilizações orientais (da Mesopotâmia e do Egito à China e à Índia), o *templo* [é] ... a reprodução terrestre de um modelo transcendente. O judaísmo herdou essa concepção paleoriental do Templo como a cópia de um arquétipo celeste. *É provável que tenhamos nessa ideia uma das últimas interpretações que o homem religioso deu à experiência primária do espaço sagrado em oposição ao espaço profano.* ... Lembremos o *essencial do problema*: ... lugar santo por excelência, casa dos deuses, o Templo ... está *ao abrigo de toda a corrupção terrestre*, e isto pelo fato de que o projeto arquitetônico do Templo é a obra dos deuses e, por consequência, encontra-se muito perto dos deuses, no Céu. *Os modelos transcendentais dos Templos gozam de uma existência espiritual, incorruptível, celeste*<sup>6</sup>.

Por conseguinte, afasta-se a alegação de arbitrariedade ao se propugnar a noção de *abuso de poder religioso*, como se a real intenção do tema fosse impedir que os religiosos participem da vida pública, pois a própria tradição universal do pensamento religioso possui uma percepção estrita do que é legítimo em matéria de religião e de quando sua pureza é conspurcada. Assim, resta pacífico que as religiões, crenças e interesses dos religiosos devem participar da vida democrática e das eleições. E é também devido a este entendimento que determinadas práticas de líderes religiosos nas eleições podem se afigurar abusivas<sup>7</sup>.

## 2 A DEMOCRACIA MODERNA SE AFIRMOU EM OPOSIÇÃO À TEOCRACIA

---

<sup>5</sup> ELIADE, 1992, p. 13, itálicos nossos.

<sup>6</sup> ELIADE, 1992, pp. 34-35, itálicos nossos.

<sup>7</sup> Segundo Rosa Weber, na ocasião Ministra do TSE, "é imperioso perscrutar em que extensão cidadãos são compelidos a apoiar determinadas candidaturas a partir da atuação de líderes religiosos que, por vezes, atrelam sua indicação, fruto de escolha política pessoal, à vontade soberana de Deus, com reflexo direto na liberdade dos fiéis e enfraquecimento consequente do processo democrático" (RO nº 537.003, Rel. Min. Rosa Weber, j. 22/08/18, DJe 27/09/18).

A tese iluminista de que o poder político deriva do povo, a soberania popular, teve como oposto histórico a tese do direito divino dos governantes e sua forma institucional correspondente, a saber, o Estado Absoluto teocrático. Integrante da tradição esclarecida, lemos o seguinte na atual Constituição do Brasil:

Art. 1º A República Federativa do Brasil (...) constitui-se em Estado Democrático de Direito (...).

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (...)."

Por um lado, moderno, o Estado brasileiro vocacionado a se autolimitar não se permite interferir no voto de seu cidadão, garantindo sua subjetividade no ato de votar contra o abuso de poder político de seus ocupantes momentâneos, o abuso de autoridade. Nosso Estado vai ainda além, limitando o poder econômico e midiático dos particulares e agentes públicos.

Então, presume-se muito razoavelmente que o voto se associa a mais completa liberdade, e o *espírito da Carta Magna* consiste em resguardá-la. Infere-se disto que qualquer coação material ou moral que incida sobre a vontade do eleitor não se configura como aceitável, não bastando o caráter secreto do voto no caso de existir qualquer interferência fortemente condicionante ou determinante sobre ela. Acerca deste tema, eis o pensamento de Gilmar Mendes, Ministro do STF:

Nos termos da Constituição, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (art. 14, *caput*). Embora não esteja explícito nessa norma constitucional, é evidente que esse voto tem uma outra qualificação: ele há de ser livre. Somente a ideia de liberdade explica a ênfase que se conferiu ao caráter secreto do voto. (...) O voto secreto é inseparável da ideia do voto livre. A ninguém é dado o direito de interferir na liberdade de escolha do eleitor. *A liberdade do voto envolve não só o próprio processo de votação, mas também as fases que a precedem*, inclusive relativas à escolha de candidatos e partidos em número suficiente para oferecer alternativas aos eleitores. Tendo em vista reforçar essa liberdade, enfatiza-se o caráter secreto do voto. *Ninguém poderá saber, contra a vontade do eleitor, em quem ele votou, vota ou pretende votar. ... Ressalte-se que o caráter livre e secreto do voto impõe-se não só em face do Poder Público, mas também das pessoas privadas em geral*. Com base no direito alemão, Pieroth e Schlink falam de uma eficácia desse direito não só em relação ao Poder Público, *mas também em relação a entes privados (Drittwirkung)* (Cf. Pieroth e Schlink, *Grundrechte – Staatsrecht II*, 2005 p. 277), Assim, a preservação do voto livre e secreto obriga o Estado a tomar inúmeras medidas com o objetivo de oferecer as garantias

adequadas ao eleitor, de forma imediata, e ao próprio processo democrático<sup>8</sup>.

A transformação do poder religioso em poder político possui um momento privilegiado, as eleições. É neste evento que o fenômeno alquímico se processa, viabilizando um tipo de poder que nos EUA e no Brasil recentemente passou a integrar um conjunto de recursos que permite a certos líderes conspirar e agir contra a laicidade, o Estado de Direito e a democracia. A maioria dos candidatos religiosos ou oriundos de uma religião não pensa ou age assim, mas um núcleo duro minoritário que presentemente maneja massas o faz. Uma vez constituído o problema, trata-se, na perspectiva do Estado Democrático de Direito, de um possível tema de segurança nacional. Todavia, antes que o problema se constitua em sua integralidade<sup>9</sup>, é possível e desejável que se aja através do direito eleitoral e de suas instituições.

Roberto Blancarte, um especialista no tema, estudou exatamente a intersecção existente entre religião e política nas sociedades contemporâneas<sup>10</sup>. Segundo o sociólogo mexicano, há duas tentações no horizonte que os Estados laicos e democráticos devem impossibilitar<sup>11</sup>, sendo que a primeira tentação consiste em:

Usar o religioso para buscar uma legitimidade política, já que precisamente ao fazer isto se enfraquece a verdadeira fonte de autoridade do Estado laico-democrático, que é o povo. A outra tentação é que alguns políticos (...) geralmente fazem parte de *grupos de autoridades religiosas que nem sequer expressam a vontade de seus seguidores*<sup>12</sup>.

Nesse trilhar, pondera-se que a promoção de eleições democráticas e efetivas está intimamente ligada à garantia de um Estado laico. Por outras palavras, a separação entre confissão religiosa e poder é substrato fundamental sobre o qual as instituições estatais e seu modelo de cidadania devem ser construídas.

O Brasil não adota uma religião oficial e deve prezar pela imparcialidade em face às diversas confissões existentes no país. Trata-se do princípio da laicidade, ditame constitucional consagrado no art. 19, que veda à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o estabelecimento de cultos religiosos ou igrejas, sua subvenção, o embaraço de seu funcionamento ou a manutenção com eles ou com seus representantes de relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público.

---

<sup>8</sup> MENDES. In STF. Brasília, ADI nº 3.592/DF. 26/10/06. DJ 02/02/07. Destaques nossos.

<sup>9</sup> Vide ALVIM, 2019, p. 279 e segs. (novas formas de abuso de poder: abuso de poder religioso).

<sup>10</sup> BLANCARTE, 2008, p. 29 e segs.

<sup>11</sup> Cf. MAÇALAI & STRÜCKER, 2016, p. 10.

<sup>12</sup> Apud MAÇALAI & STRÜCKER, 2016, p. 11, *itálico* nosso.

Celso Lafer ensina que o Estado laico seria “tanto o que é independente de qualquer confissão religiosa quanto o relativo ao mundo da vida civil”<sup>13</sup>. Assim, para que a laicidade estatal e, conseqüentemente, o direito à liberdade religiosa sejam respeitados, é imprescindível compreender que “as normas religiosas das diversas confissões são conselhos dirigidos aos seus fiéis e não comando para toda a sociedade”<sup>14</sup>, refletindo assim a garantia da ética democrática mediante o reconhecimento da diversidade social, moral, cultural e religiosa de uma sociedade<sup>15</sup>.

Em suma, cumpre alertar nossos leitores que nem todas as manifestações políticas em âmbito religioso constituirão algum tipo de abuso de poder ou violação à laicidade estatal. O sopesamento de valores e interesses colidentes no caso concreto – liberdade do voto e paridade de recursos eleitorais, de um lado, liberdade religiosa, de outro – consiste em etapa obrigatória para que se possa interpretar as normas e aplicar as eventuais sanções previstas pelo legislador.

### 3 ABUSO DE PODER NO DIREITO ELEITORAL

A ciência eleitoral emprega à palavra *poder* significado com feitiço social, ou seja, confere-lhe a noção de fenômeno das relações interpessoais, refletindo assim as manifestações de influência apuradas na convivência entre os humanos. Nas disputas eleitorais, a intenção buscada pelo emprego do poder é cristalina: obtenção da maior votação, com o intuito de vitória nas eleições.

Nesse sentido, como assevera Frederico Alvim, “frequentemente, o detentor de poder vale-se de ações destinadas a um objetivo positivo, traduzido em um propósito de determinação do vencedor da disputa. Não é impossível, no entanto, que os efeitos do poder sejam utilizados com o objetivo de dificultar o acesso a cargos representativos, quando então, com feição negativa, o poder será aplicado para prejudicar ou sabotar uma opção política específica”<sup>16</sup>.

Ora, a garantia da liberdade de escolha dos cidadãos no curso das competições eleitorais e da igualdade de oportunidades entre os concorrentes é essencial para o exercício regular da democracia. Evidente, portanto, que qualquer conduta ofensiva ou com vistas a desvirtuar a vontade genuína do eleitorado resultará na figura do chamado *abuso de poder*.

Cumpre salientar, ainda, que o exercício do abuso em questão poderá ser realizado tanto por agentes públicos quanto por particulares, uma vez que sua configuração está ligada à interferência grave e direta no processo eleitoral. Como esclarece o doutrinador na seara do direito eleitoral José Jairo Gomes:

No Direito Eleitoral, por abuso de poder compreende-se o mau uso de direito, situação ou posição jurídicas com vistas a se exercer

---

<sup>13</sup> LAFER, 2009, p. 226.

<sup>14</sup> Idem, 2009, p. 228.

<sup>15</sup> LIONÇO, 2017, p. 208.

<sup>16</sup> ALVIM, 2015.

indevida e ilegítima influência em dada eleição. Para caracterizá-lo, fundamental é a presença de uma conduta em desconformidade com o Direito (que não se limita à lei), podendo ou não haver desnaturamento dos institutos jurídicos envolvidos. No mais das vezes, há realização de ações ilícitas ou anormais, denotando mau uso de uma situação ou posição jurídicas ou mau uso de bens e recursos detidos pelo agente ou beneficiário ou a eles disponibilizados, isso sempre com o objetivo de se influir indevidamente em determinado pleito eleitoral<sup>17</sup>.

O ordenamento pátrio possui expressas vedações à prática de abuso de poder político, econômico e de comunicação social, dentre elas, *in verbis*, as seguintes leis:

Lei nº 4.737/65 – Código Eleitoral, art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.

LC nº 64/90, art. 22 - Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político.

Desse modo, o legislador brasileiro buscou individualizar as modalidades de abuso de poder que pudessem, de modo relevante, serem aptas a comprometer a regularidade do certame eleitoral. Contudo, há recorrentes debates doutrinários e jurisprudenciais acerca do reconhecimento e sanção de outras modalidades de abuso de poder. Em outras palavras, seria possível admitir no regramento eleitoral outras formas em tal prática ilícita?

É inegável que a religião possui papel fundamental na sociedade contemporânea, a qual seu exercício detém proteção constitucional no Brasil. Ainda assim, o componente religioso tem sido objeto de constante questionamento e análise pelas Cortes Eleitorais, suscitando a eventual configuração própria de abuso de poder. Qual seria o limite entre a atividade religiosa do indivíduo e do candidato? Até que ponto uma confissão pode expor seu apoio ou crítica a determinado projeto político? Qual a real força política da religião, a ponto de desequilibrar processos eleitorais minimamente paritários? Poderiam as exceções e proibições serem interpretadas de modo extensivo? Passaremos a abordar os principais argumentos e retrospecto jurisprudencial sobre o tema, a fim de concluir sobre a viabilidade, ou não, do reconhecimento do abuso de poder religioso.

#### **4 ENQUADRAMENTO E VERIFICAÇÃO DO ABUSO DE PODER RELIGIOSO**

---

<sup>17</sup> GOMES, 2018, p. 297.

No presente tópico, abordaremos os principais argumentos trazidos por doutrinadores que defendem a existência do abuso de poder religioso, ou seja, consideram o desvirtuamento dos fins religiosos como verdadeiro ilícito eleitoral, sujeito à devida condenação e sanção, em caso de ajuizamento de Ação de Investigação Judicial Eleitoral - AIJE. Convém apresentar alguns fatos característicos do tema, descritos por observadores atentos. Segundo Amilton Kufa:

No Brasil, mesmo seguindo o entendimento de que há previsões legais e constitucionais no ordenamento, que podem ser interpretadas como a expressa proibição da interferência da religião na campanha eleitoral (que não deve ser vista como proibição de que religiosos sejam candidatos), vemos em todas as eleições grandes eventos realizados dentro de igrejas e templos, dirigidos por líderes religiosos, em prol de suas próprias candidaturas ou de terceiros ligados àquela determinada congregação, o que tem suscitado da doutrina e da jurisprudência questionamentos sobre o poder de tais atos frente aos preceitos constitucionais que visam a resguardar a lisura e a igualdade de condições na disputa pelo mandato eletivo<sup>18</sup>.

Na visão do autor em comento, o abuso de poder religioso pode ser definido como desvirtuamento das práticas e crenças religiosas, visando influenciar ilicitamente a vontade dos fiéis para a obtenção do voto, para a própria autoridade religiosa ou terceiro, seja por pregação direta, intimidação ideológica ou distribuição de propaganda eleitoral. Outrossim, acerca das ocorrências que caracterizariam prática abusiva eleitoral, assim observou a juíza Mirla Cutrim:

Os abusos vão desde o registro de candidatura até o dia das eleições, configurados por inúmeros atos, entre eles: registro de números de candidaturas que possuam identificação com números bíblicos; criação de células dentro do seio da entidade religiosa com o intuito de arregimentar os discípulos como cabos eleitorais; pedidos de votos na porta das igrejas e até mesmo apelos mais enfáticos e impositivos vindos do altar, durante os cultos de celebração, tudo amparado na crença e, por vezes, na ignorância e inocência dos fiéis seguidores<sup>19</sup>.

Aghisan X. F. Pinto, ao partir de uma analogia do abuso de poder na seara administrativa, individualiza a figura do abuso de poder religioso no Direito Eleitoral quando determinado líder religioso se vale de sua posição de destaque dentro do templo para direcionar seus fiéis (de modo arbitrário) a votar, ou ainda, a deixarem de votar em determinado candidato<sup>20</sup>.

Compartilhando de igual entendimento, Mateus Barbosa Gomes Abreu assevera que entendido o abuso de poder como abuso de direito, “é possível afirmar que o abuso de poder religioso tem, como fator subjacente, o exercício

---

<sup>18</sup> KUFA, 2016, p. 8.

<sup>19</sup> CUTRIM, 2010.

<sup>20</sup> PINTO, 2018. p. 172.

abusivo dos direitos e prerrogativas inerentes à liberdade religiosa, sobretudo a liberdade de realização de culto, instrumentalizado pela dominação carismática"<sup>21</sup>.

Assim, os defensores do enquadramento de tal abuso enxergam verdadeiro ilícito autônomo que deve ser sancionado pelo Direito Eleitoral, haja vista manipulação da massa de fiéis ou a utilização de templos religiosos para fazer campanha eleitoral – com potencial relevante de desequilibrar o jogo de forças na competição eleitoral.

Em que pese a falta de regulamentação que traga expressamente penalidades ao abuso de poder religioso, os doutrinadores sugerem a aplicação de normas eleitorais genéricas, métodos de hermenêutica e integração da lei (analogia), e a interpretação sistemática de dispositivos e princípios eleitorais, como suporte a reconhecer e coibir tal prática. O intérprete deve ir além do texto normativo isolado e da subsunção do ilícito eleitoral já previsto, buscando os valores fundamentais da legislação vigente que garantem a integridade do processo eleitoral e a liberdade do voto.

A par de tais considerações, seria juridicamente cabível a reprimenda autônoma dessa modalidade de abuso de poder pela Justiça Eleitoral? Como as Cortes Eleitorais contornariam a dificuldade de imputação de penalidade por abuso de poder religioso ante a ausência de respaldo no direito positivo nacional?

## **5 A INEXISTÊNCIA DA FIGURA DO ABUSO DE PODER RELIGIOSO**

Diferentemente daqueles que reconhecem na intimidação carismática ou ideológica (coação moral sobre a escolha de candidato) – baseada na confiança que as pessoas depositam nos líderes religiosos – uma quarta modalidade de abuso de poder, qual seja, de poder religioso, há uma relevante corrente de juristas e de tribunais que defendem sua impossibilidade, uma vez que não existe previsão específica na legislação eleitoral.

Em outras palavras, aos que rechaçam a caracterização autônoma da prática abusiva religiosa, há cristalino impedimento de aplicação isolada deste 'abuso de poder' dissociado das figuras já previstas em lei, seja em razão do princípio da legalidade estrita em matéria eleitoral, seja em razão da regra essencial da hermenêutica jurídica no sentido de que as sanções & limitações dos direitos políticos devem ser interpretadas restritivamente<sup>22</sup>.

Conquanto o abuso de poder na seara eleitoral possua caráter particular, quando comparado ao Direito Administrativo, haja vista seu conceito jurídico indeterminado e textura aberta (uso exorbitante da aptidão para a prática de um

---

<sup>21</sup> ABREU, 2019, p. 210.

<sup>22</sup> PINHEIRO, 2013; p. 494.

ato que desto do ordenamento jurídico<sup>23</sup>), a professora Eneida Desirée Salgado ensina:

As regras eleitorais se referem à concretização do princípio de legitimação do exercício do poder político. Exige-se, para sua imposição, ampla discussão parlamentar ... A legitimidade para a restrição de direitos – direitos políticos, como a elegibilidade, ou liberdades, como a liberdade de expressão – está por força do princípio do Estado de Direito, no órgão representativo. Apenas o parlamento pode ditar normas sobre a disputa eleitoral<sup>24</sup>.

Segundo tais doutrinadores, não há de se falar em punição de determinada prática sem a respectiva previsão legal, sob pena de se admitir ilimitado exercício de ações eleitorais e completa insegurança jurídica nos pleitos. Não caberia ao Poder Judiciário, pois, criar hipóteses de abuso de poder, tornando-se um legislador *ad doc*, o que afrontaria todas as garantias previstas na Lei Maior.

Ademais, observa-se que os movimentos religiosos, por vezes, correspondem a grupos de interesses, com o fim de convencer a sociedade quanto às suas ideias e, também, influenciar o comportamento do Estado. Este reconhecimento, contudo, não poderia ser encarado sob perspectiva nociva em uma sociedade democrática que tenha o pluralismo como um de seus fundamentos. Nas palavras de Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro, Ministra do TSE, os “grupos religiosos, assim como os demais grupos veiculadores de determinados posicionamentos filosóficos, morais ou políticos, devem ter assegurado não só o seu lugar no espaço público de discussões e debates, mas, também, o seu direito de prevalecer, no corpo social, suas específicas mundividências”<sup>25</sup>.

Nessa senda, como ressaltado pela atual ministra, os líderes espirituais podem proferir suas preferências políticas e externar, inclusive, o pedido de voto a determinado candidato como apoio legítimo – a organização das Igrejas como grupos de interesse. O que não podem fazer, todavia, seria a transformação de seus altares em palanques e o uso de sua ascendência religiosa como meio de intimidação aos fiéis, retirando-lhes por completo a liberdade de escolha política – interessante atentar que, mesmo nestes casos, a jurista acima citada entende a manipulação da crença e da fé como hipótese entrelaçada nas figuras já previstas do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 (passível de questionamento em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral), e não como tipo autônomo de abuso de poder.

Diante disso, nesse último caso, resta inequívoco o entendimento de que as igrejas e a religião possam ser utilizadas como mecanismo para o cometimento de atitudes abusivas na competição eleitoral, a configurar uma das espécies de

---

<sup>23</sup> GARCIA, 2006, pp. 5-6.

<sup>24</sup> SALGADO, 2015, p. 251.

<sup>25</sup> PINHEIRO, 2008, p. 362.

abuso de poder previsto pela legislação, devendo, portanto, receber a cominada sanção da Lei de Inelegibilidade<sup>26</sup>.

Vale dizer, embora a lei não puna de modo autônomo o abuso de poder religioso, pune o abuso de poder econômico, de autoridade ou o uso indevido de meios de comunicação social relacionado ao poder religioso; por exemplo, a) líderes de confissões transformados em candidatos que se promovam durante os cultos; b) a utilização da estrutura de templos ou do dinheiro arrecadado dos fiéis (dízimo) em prol de determinada candidatura; e c) a associação a determinado candidato da execução por igrejas conveniadas e vinculadas de programas sociais financiados pelo governo<sup>27</sup>.

## 6 JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS ELEITORAIS

Com a presença significativa de candidatos que representam confissões religiosas, o abuso de poder religioso não fugiu à apreciação das Cortes Eleitorais. Superadas as questões semânticas de abuso de poder e abordadas as respectivas correntes doutrinárias, destacaremos abaixo alguns casos emblemáticos e a visão jurisprudencial predominante sobre o ilícito eleitoral não legislado.

Em primeiro lugar, colacionamos o seguinte trecho do acórdão proferido no TRE-RJ, recurso eleitoral RE 49381:

### TRE-RJ – RECURSO ELEITORAL: RE 49381 RJ

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO. ABUSO DO PODER RELIGIOSO. UTILIZAÇÃO DA IGREJA PARA INTENSA CAMPANHA ELEITORAL EM FAVOR DE CANDIDATO A VEREADOR. PREGAÇÕES, APELOS E PEDIDOS EXPRESSOS DE VOTOS. CITAÇÕES BÍBLICAS COM METÁFORAS ALUSIVAS AO BENEFICIÁRIO. PESQUISAS DE INTENÇÃO DENTRO DOS CULTOS. DISCURSOS DO CANDIDATO NO ALTAR. DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL PUBLICITÁRIO NA PORTA DA IGREJA. PRESSÃO PSICOLÓGICA RELATADA EM DEPOIMENTOS TESTEMUNHAIS. VIOLAÇÃO À MORALIDADE, À LIBERDADE DE VOTO E AO EQUILÍBRIO DA DISPUTA AO PLEITO. POTENCIALIDADE LESIVA IRRELEVANTE. GRAVIDADE DA CONDUTA CONFIGURADA. MANUTENÇÃO DA CASSAÇÃO OU DENEGAÇÃO DO DIPLOMA DO CANDIDATO E DA INELEGIBILIDADE DE TODOS OS REPRESENTADOS. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

A entidade religiosa, enquanto veículo difusor de doutrinas apto a alcançar um número indeterminado de pessoas, é talvez o meio de comunicação social mais poderoso de todos, porquanto detém a capacidade de lidar com um dos sentimentos mais intrigantes e transcendentais do ser humano: a fé

Os depoimentos testemunhais demonstraram que os pastores representados, muito mais do que apenas induzir ou influenciar os

---

<sup>26</sup> SANTOS, 2015, p. 91.

<sup>27</sup> SILVA & ASSUNÇÃO, 2013.

fiéis, efetuaram, ao longo do período eleitoral, uma pressão para que votassem no candidato indicado pela igreja, incitando um ambiente de temor e ameaça psicológica, na medida em que levavam a crer que o descumprimento das orientações, que mais pareciam ordens, representaria desobediência à instituição e uma espécie de desafio à vontade Divina.

O abuso da confiança de um sem número de seguidores, representou conduta violadora à liberdade de voto e ao equilíbrio da concorrência entre candidatos.

Propósito religioso que restou desvirtuado em prol de finalidades eleitoreiras, com templos transformados em verdadeiros comitês de campanha, cuja localização em áreas humildes da região pressupõe público-alvo, mais suscetível a manipulações.

A prática vem se mostrando cada vez mais frequente na sociedade, levando alguns estudiosos a vislumbrar uma nova figura jurídica dentro do direito eleitoral: o abuso de poder religioso. Apesar de não possuir regulamentação expressa, tal modalidade, caso não considerada como uso indevido dos meios de comunicação, merece a mesma reprimenda dada as demais categorias abusivas legalmente previstas.

Recurso desprovido<sup>28</sup>.

Outro julgado relevante foi o Recurso Eleitoral nº 292.93.2016.6.16.0155 proferido pelo TRE/PR, sob relatoria do juiz Nicolau Konkell Júnior, *in verbis*:

EMENTA - ELEIÇÕES 2016 - RECURSO ELEITORAL - AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL - ABUSO DE PODER ECONÔMICO E POLÍTICO (...)

#### RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto pela COLIGAÇÃO "PIRAQUARA PARA OS PIRAQUARENSES", GIL LORUSSO DO NASCIMENTO e GILMAR LUIS CORDEIRO contra sentença do Juízo da 155ª Zona Eleitoral - Piraquara, que julgou improcedente a Ação de Investigação Judicial Eleitoral ... por entender que, ainda que tenham sido demonstrados alguns dos ilícitos imputados, não há nos fatos gravidade suficiente para configurar o alegado abuso de poder político. ... Quanto à realização de propaganda irregular em Igrejas e Templos, bens de uso comum, afirmam que os recorridos, nos autos de representação eleitoral nº 266- 95.2016.6.16.0155, foram condenados ao pagamento de multa por violação ao artigo 37 da Lei nº 9.504/97, em decisão que, mais uma vez, foi confirmada pelo TRE/PR. Sustentam que, mesmo depois da condenação, a prática foi reiterada pelos recorridos, inclusive na última semana de campanha em local de grande aglomeração de pessoas, nos quais eram colocados em posição de destaque em virtude dos cargos públicos que ocupavam, buscando influenciar mediante o uso da fé a vontade do eleitorado não pode ser considerada como simples propaganda eleitoral irregular, mas configura verdadeiro abuso de poder político e religioso, que tem sido reconhecido pelos

---

<sup>28</sup> Disponível em <https://tre-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23514294/recurso-eleitoral-re-49381-rj-trej>. Acessado em 17/04/22.

tribunais pátrios para fins de aplicação das sanções do artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90, entendimento que deve ser aplicado ao caso em apreço.

No caso acima, o TRE/PR afastou o reconhecimento autônomo do abuso de poder religioso, visto que o ilícito eleitoral em apreço não dispunha de restrição legal explícita, consoante trecho abaixo:

O abuso de poder religioso não está previsto nem na Constituição Federal e nem na legislação eleitoral, o que está em consonância com as garantias constitucionais da liberdade de culto e laicidade do Estado. Essa circunstância, no entanto, não afasta a possibilidade de se reconhecer a existência de abuso de poder econômico ou uso indevido dos meios de comunicação exercidos por meio do discurso religioso ou da proibida contribuição financeira às campanhas por meio de igrejas<sup>29</sup>.

A corte paranaense também lançou mão de importante decisão proferida por Henrique Neves da Silva, Ministro do TSE e relator do Recurso Ordinário nº 2.653/08, debruçando-se sobre a possível sanção do abuso de poder religioso:

(...) a liberdade de pregar a religião, essencialmente relacionada com a manifestação da fé e da crença, não pode ser invocada como escudo para a prática de atos vedados pela legislação (...) o discurso religioso proferido durante ato religioso está protegido pela garantia de liberdade de culto, mas que tal proteção, contudo, não atinge situações em que o culto religioso é transformado em ato ostensivo ou indireto de propaganda eleitoral, com pedido de voto em favor dos candidatos (RO nº 2653, rel<sup>a</sup>. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 07/03/17)<sup>30</sup>.

Do mesmo modo, o questionamento da influência de entidades religiosas na competição eleitoral e eventuais consequências se dispersaram pelo país: i) a cassação do missionário Márcio Santiago (TRE/MG, AIJE nº 537.003); ii) o pedido de inelegibilidade formulado pelo Ministério Público Eleitoral contra Marcelo Crivella, então prefeito do município do Rio de Janeiro; bem como iii) a cassação do Pastor Sargento Marcos, vereador de Guarujá, tendo em vista a realização de campanha eleitoral durante os cultos.

Finalmente, colacionamos recente julgamento do TSE, acórdão nº 8.285 – Respe, proferido em 08/20, ocasião em que a Corte rejeitou a possibilidade de apuração do abuso de poder por parte de autoridade religiosa a título de AIJE, a partir das Eleições Municipais de 2020<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Precedente TSE. EMENTA, ACÓRDÃO nº 53169, TRE/PR, 2017.

<sup>30</sup> No último trecho deste parecer se evidencia o enquadramento do abuso de poder religioso como propaganda eleitoral irregular (art. 37, Lei nº 9.504/97), por meio da equiparação dos espaços de culto a bens públicos.

<sup>31</sup> Cf. matéria disponibilizada em <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/tse-rejeita-instituir-abuso-de-poder-religioso-em-aco-es-que-podem-levar-a-cassacoes>. Acessada em 19/04/22.

Trata-se de acórdão recorrido do TRE/GO por Valdirene Tavares dos Santos, vereadora do município de Luziânia/GO, contra cassação de seu mandato por suposto abuso de poder religioso. A candidata foi acusada de pedir votos durante um evento na catedral da Igreja Assembleia de Deus. Segundo o Ministério Público Eleitoral, a vereadora aproveitou a influência da autoridade religiosa para interferir diretamente na liberdade de voto dos fiéis ouvintes. Cabe salientar, ainda, que neste mesmo acórdão, o TRE/GO condenou a candidata por abuso de poder religioso de modo autônomo, ou seja, o fator religioso não se relacionava a nenhuma das modalidades típicas de abuso de poder eleitoral.

Feito esse breve retrospecto fático e processual do julgamento da Corte Superior, passamos a analisar os principais argumentos trazidos nos votos dos ministros.

Edson Fachin, Ministro Relator do caso, destacou a necessidade da separação entre Estado e religião a fim de garantir a autonomia do sufrágio dos eleitores. Além disto, o relator salientou que esta separação não significa que o fator religioso deva ser afastado das decisões políticas.

No caso em apreço, Fachin afastou a ocorrência de ilícito eleitoral (gravidade insuficiente da conduta para condenação); todavia, sugeriu a tese de punição de líderes eclesiásticos pela Justiça Eleitoral através do enquadramento na hipótese de “abuso de autoridade” – no sentido de se realizar uma interpretação teleológica do art. 22 da LC nº 64/90, ampliando a concepção do termo “autoridade” para incluir especificamente o caso de chefes religiosos. Conforme seu entendimento, a interpretação literal disposta na lei sobre abuso de poder é insuficiente, e o termo “autoridade” não exclui a autoridade social e não se limita ao poder político<sup>32</sup>.

Por sua vez, Alexandre de Moraes, na ocasião Ministro do TSE, opôs-se à fixação da tese, abrindo divergência no julgamento. Em seu voto, utilizou o exemplo que uma entidade religiosa não poderia receber tratamento diverso da sindical, empresarial ou filosófica. Não se deve fiscalizar mais, nem menos. Assim, em uma relação entre professores e alunos, não obstante possa se observar potencial abuso ou coação moral na liberdade do voto, tal cenário não seria, por si só, razão suficiente a transformá-lo em cláusula de abuso de poder na jurisprudência.

Ademais, consoante o princípio da legalidade, não é permitida a criação jurisprudencial de uma nova figura abusiva (i.e., sem previsão legal). A questão religiosa, portanto, só poderia ser analisada como *instrumento* para se chegar ao abuso de poder econômico ou da propaganda irregular, positivados na legislação eleitoral.

Do mesmo modo, Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, Ministro do TSE, acompanhou a divergência, argumentando que a abertura do conceito de

---

<sup>32</sup> Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-ago-13/tese-abuso-poder-religioso-cabe-outros-casos-fachin>. Acessado em 19/04/22.

“autoridade” obrigaria, “por coerência, admitir abusos de autoridade das mais variadas espécies, como a corporativa, clubística, sindical, associativa, empresarial, educacional, jornalística, parental, filosófica, dentre tantas outras”<sup>33</sup>. Alertou também sobre “a necessidade de compreensão e aceitação de que grupos religiosos possam ser enquadrados como um grupo de interesse igual a outros quaisquer e a inviabilidade da presunção apriorística acerca da vulnerabilidade do eleitor imbuído por um móvel religioso”<sup>34</sup>. Prosseguindo ao voto de Og Fernandes, Ministro do TSE, destacam-se os trechos abaixo:

Os abusos devem ser combatidos dentro dos limites constitucionais e infraconstitucionais, sobretudo na hipótese em que a consequência é a inelegibilidade e configura restrição constitucional à capacidade eleitoral passiva. Os direitos políticos são direitos humanos fundamentais e qualquer restrição a tais direitos, incluindo a inelegibilidade, não comporta interpretação extensiva e se limita ao princípio da legalidade. Sobre a interpretação de regras restritivas no âmbito eleitoral, o Supremo Tribunal Federal (ADPF nº 548/DF) consignou que o processo eleitoral tem como base os princípios da liberdade de manifestação de pensamento, da liberdade de informação e da liberdade de escolhas políticas, de modo que qualquer interpretação das normas jurídicas impeditivas de práticas no processo eleitoral que colida ou restrinja os referidos princípios é inconstitucional (...) A expressão ‘autoridade’ é polissêmica e, entre todas as suas acepções, é de interesse desta Justiça especializada o seu significado jurídico. À luz do disposto na parte final do art. 14, § 9º, da CF, supracitado, em minha compreensão, a “autoridade” a que se refere o art. 22 da LC nº 64/1990 não pode ser outra senão o agente público, já que o texto constitucional é expresso em apontar “[...] abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (...)” Reafirmo, portanto, na esteira dos precedentes desta Corte, e para tanto destaco o RO nº 2.653-08/RO, a possibilidade de se punir o abuso praticado por autoridade religiosa quando ele se reveste das figuras típicas previstas no art. 14, § 9º, da CF e no art. 22, caput da LC nº 64/1990, ou seja, quando verificada a ocorrência do abuso de poder econômico, político ou midiático. Nesse sentido, relembro que, no julgamento realizado em 21/08/18 no RO nº 537.003/MG, o abuso do poder religioso foi analisado sob a ótica do abuso de poder econômico. Além das figuras típicas de abuso, a legislação eleitoral protege as eleições quanto a eventual abuso por parte de líderes religiosos ao proibir a propaganda eleitoral dentro de templos religiosos (art. 37, § 4º, Lei nº 9.504/97) e a doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie por entidade religiosa (art. 24, VIII, Lei das Eleições). Sob a ótica da proteção prevista no art. 14, § 10, da CF, tenho o entendimento de que não é preciso destacar uma categoria para sedimentar que a Constituição proíbe a fraude às eleições, de modo que eventuais abusos praticados por lideranças, sejam elas eclesásticas, sindicais, patronais, esportivas, artísticas, corporativas, docentes etc. e que visam, em última análise, a influenciar a livre escolha do eleitor, estão incluídas na expressão

<sup>33</sup> Apud PINHEIRO, 2021, Acórdão no Respe nº 8.285, p. 34.

<sup>34</sup> Apud PINHEIRO, 2021, Acórdão no Respe nº 8.285, p. 36.

“fraude”, cuja acepção é ampla e abrange a coação oriunda da ascendência desses líderes sobre determinado grupo de eleitores”<sup>35</sup>.

Logo, o Ministro conclui seu voto asseverando que os mecanismos legais e jurisprudenciais são suficientes para coibir e punir eventuais excessos praticados por meio do discurso religioso, de modo a afastar a possibilidade de processamento de AIJE fundada exclusivamente em desvirtuamento de ato religioso.

Para Luiz Felipe Salomão, Ministro do TSE, “a impossibilidade de se reconhecer abuso do poder religioso como ilícito autônomo não implica em passe livre para toda e qualquer espécie de conduta, visto que não existe direito absoluto no nosso ordenamento jurídico. Esta corte admite ilicitude quanto se extrapola a prerrogativa da religião por meio de ações que se associem a abuso de poder econômico”.

Por sua vez, Sérgio Banhos, Ministro do TSE, opôs-se igualmente à tese do Ministro Fachin, defendendo a existência de meios suficientes para coibir práticas abusivas nos processos eleitorais, formando maioria no plenário<sup>36</sup>.

Por último, conforme voto do Ministro Luís Roberto Barroso, que na ocasião ocupava a presidência do TSE, o legislador já tratou expressamente do abuso de poder religioso na Lei 9.504/07, a Lei das Eleições – a qual veda receber doações diretas ou indiretas de entidades religiosas, inclusive via propaganda, além de vedar a veiculação de publicidade eleitoral em templos religiosos (arts. 24 e 37)<sup>37</sup>.

## 7 CONCLUSÃO

Realizado sucinto panorama sobre a relação entre religião e as eleições, traçadas considerações sobre as bases constitucionais que garantem a laicidade estatal e a liberdade religiosa, sobre as modalidades de abuso de poder no direito eleitoral; e, finalmente, delineados os principais argumentos doutrinários e jurisprudenciais sobre a possibilidade, ou não, do enquadramento autônomo do abuso de poder religioso na legislação eleitoral; apresentaremos a seguir parecer crítico fundamentado acerca da tipificação do abuso de poder religioso.

Como pontuado nos tópicos anteriores, a intrincada relação entre as entidades religiosas e a política, especialmente no Brasil, é evento que merece

---

<sup>35</sup> Voto de Og Fernandes, Ministro do TSE (Respe nº 8.285; pp. 4-12). Disponível em [https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-respe-8285-voto-ministro-og-fernandes/rybena\\_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-respe-8285-voto-ministro-og-fernandes/at\\_download/file](https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-respe-8285-voto-ministro-og-fernandes/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-respe-8285-voto-ministro-og-fernandes/at_download/file).

<sup>36</sup> Sessão Plenária de 18/08/20. Disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=Jy\\_0kjbAncE](https://www.youtube.com/watch?v=Jy_0kjbAncE), a partir de 01:09:15.

<sup>37</sup> Sessão Plenária de 18/08/20. Disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=Jy\\_0kjbAncE](https://www.youtube.com/watch?v=Jy_0kjbAncE), a partir de 01:25:26.

detida atenção pela Justiça Eleitoral e requer toda a cautela necessária, a fim de resguardar os direitos e as garantias fundamentais previstos em nossa Constituição.

A questão do abuso de poder com conotação religiosa é tema candente, cujo debate é demasiado complexo – uma vez que tocam sensíveis direitos, quais sejam, a liberdade de expressão, a liberdade de crença e de culto, o direito ao livre sufrágio e o direito de iguais oportunidades na competição eleitoral.

Por isso, mostra-se cada vez mais sofisticado, acentuado e comum o questionamento de mandatos nas Cortes Eleitorais, sob a alegação de que estes teriam sido conquistados a partir do exercício abusivo do discurso litúrgico para fins eleitoreiros.

Ao analisarmos todos os argumentos expendidos no presente trabalho, bem como o precedente recente proferido pelo TSE, consideramos acertado o não reconhecimento autônomo do abuso de poder religioso e, neste diapasão, a impossibilidade de reprimenda individualizada de práticas não disciplinadas de forma expressa no ordenamento jurídico.

Entender de modo diverso significa transgredir barreira hermenêutica jurídica, segundo a qual não se permite interpretação ampliativa do art. 22 da LC nº 64/90 – norma restritiva que versa tão somente sobre as figuras do abuso de poder econômico, político ou midiático.

Ora, não há supedâneo legal para tipificação isolada do abuso clerical, tampouco espaço para interpretação extensiva ou ampliação do conceito do termo “autoridade” previsto no artigo em comento, com o intuito de se punir chefes espirituais – é cediço que o conceito de autoridade está atrelado à previsão constitucional daquele que tenha atribuição típica de agente público.

Todavia, sabe-se que a liberdade religiosa não é direito absoluto. É inequívoco, pois, que o sistema de convicções religiosas deve se abster de relacionar sua missão espiritual das posições exacerbadas e capazes de macular o processo de escolha política no Estado Democrático de Direito, o qual possui como um de seus fundamentos o pluralismo e está norteado pelo princípio da laicidade.

Nesse diapasão, a coação moral de discursos religiosos destinada a tolher o direito de escolha dos fiéis, isto é, a instrumentalização da confissão religiosa para dissuadir e aniquilar a liberdade de sufrágio do eleitor, tal conduta será devidamente condenada e sancionada pela lei eleitoral quando comprovada sua associação com as categorias de abuso de poder tipificadas.

Em outros termos, a Justiça Especializada não estará impedida de agir quando entidades religiosas utilizarem indevidamente de meios comunicação social próprios, ou abusarem de poder econômico, político (este relacionado apenas a cargos ou empregos na administração pública) a fim aliciar eleitores.

O debate continuará cercado de grande polêmica e seu estudo se mostra indispensável para as eleições futuras. Pondera-se, ainda, pertinente observação

do especialista em Direito Eleitoral Flávio Henrique Costa Pereira: “no Brasil de hoje, a aplicação do princípio da autocontenção, que exige dos poderes constituídos o frear para as ações que exorbitam suas competências, nunca se fez tão necessária. Esse é o caso em discussão. Avançar para além dos abusos previstos na Constituição Federal é legislar, o que requer a manifestação do Poder Legislativo”<sup>38</sup>. A fixação de uma prática abusiva anômala ao regramento pátrio pode ensejar desde um cenário de grande insegurança jurídica até o estabelecimento de juízo discriminatório em relação ao tecido social religioso – sobretudo pela questão ter um alto grau de subjetivismo e variar conforme a formação espiritual e ideológica de cada indivíduo.

Não obstante, ao fim e ao cabo, as normas eleitorais dispõem de aparato satisfatório para coibir abusos de poder econômico, político e midiático associados a atos eclesiais, com vistas a manutenção de uma disputa eletiva minimamente paritária e, com isso, do próprio regime democrático.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Mateus B. G. O abuso do poder religioso nas disputas eleitorais brasileiras. 2019. Tese de doutorado. Universidade Federal da Bahia. Acesso em 03/04/22.

AITH, Marcelo. *Criação da Figura do Abuso de Poder Religioso é Flagrante Ativismo Judicial*. Conjur, 30/06/20.

ALVIM, Frederico F. “Abuso de Poder nas Disputas Eleitorais”. 2015. In <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-2-ano-5/illegitimidade-do-comite-financeiro-para-interpor-recurso-eleitoral>.

BARROS, Francisco D.. *Direito Eleitoral*. 13ª ed. rev., atual. e ampl. - RJ: Forense; SP: Método, 2017.

BLANCARTE, Roberto. “O Porquê de um Estado Laico”. In: Lorea, Roberto A. (org.). *Em Defesa das Liberdades Laicas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BRASIL. CRFB/1988. Art. 5º, inciso VI; Art. 19; Lei nº 9.504/97. Art. 24, inciso VIII; Art. 37, § 4º; Lei Complementar nº 64/90 - Artigo 22.

BRASÍLIA. Tribunal Superior Eleitoral. Respe nº 289-48, Relª Min. Dias Toffoli, DJe, 05/02/16; Ac nº 265308. Relª Min. Henrique Neves. Publicado em 05/04/17.

CARVALHO Fº, José S. *Manual de Direito Administrativo*. 25ª ed. rev. ampl. e atual. até a Lei nº 12.587, de 03/01/12. SP: Atlas, 2012.

---

<sup>38</sup> Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-ago-10/flavio-pereira-abuso-poder-religioso#author>. Acesso em 21/04/22.

CUTRIM, Mirla R. S.. *Abuso do Poder Religioso: Uma Nova Figura no Direito Eleitoral?* Asmac, 2010 [www.asmac.com.br/noticia.php?noticia=740](http://www.asmac.com.br/noticia.php?noticia=740). Acessado em 09/08/21.

ELIADE, Mircea. *O Sagrado e o Profano: A Essência das Religiões*. Tradução Rogério Fernandes. SP: Martins Fontes, 1992.

FERNANDES, Bernardo G.. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador. Juspodivm, 2017.

FRANCISCO, Afonso C. *Dos Abusos nas Eleições: a Tutela Jurídica da Legitimidade e Normalidade do Processo Eleitoral*. SP: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

GARCIA, E. *Abuso de Poder nas Eleições: Meios de Coibição*. 3ª ed. RJ: Lumen Juris, 2006.

GOMES, José J. *Direito Eleitoral*. 14ª ed., rev., atual. e ampl. SP: Atlas, 2018.

JUNQUEIRA, Roberta J. G.. *O Abuso do Poder Religioso nas Disputas Eleitorais*. Livro Digital Direito Eleitoral e Democracia. Org. EJE-BA. 1ª ed. Salvador, 03/21.

KUFA, Amilton A. *O Controle do Poder Religioso no Processo Eleitoral à Luz dos Princípios Constitucionais Vigentes, como Garantia do Estado Democrático de Direito*. RJ: Impetus, 2016.

LAFER, Celso. "Estado Laico". In: BENEVIDES, Maria V.; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu (Orgs.). *Direito humanos, democracia e república – homenagem a Fábio Konder Comparato*. SP: Quartier Latin do Brasil, 2009.

LIONÇO, Tatiana. "Psicologia, Democracia e Laicidade em Tempos de Fundamentalismo Religioso no Brasil". In: *PSICOLOGIA: Ciência e Profissão*, 2017, v. 37 (núm. esp.).

MAÇALAI, Gabriel & STRÜKER, Bianca. *O Abuso de Poder Religioso no Processo Eleitoral: Realidade Brasileiras e Soluções*. XIII Seminário Internacional - Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. Universidade de Santa Cruz do Sul - Unisc, 2016.

MATEUS. *O Evangelho de São Mateus*; in *A Bíblia de Jerusalém*. SP: Edições Paulinas, 1985.

MEDEIROS, André F. S. *O Abuso de Poder Religioso: Um Ilício Eleitoral Não Previsto?* TCC. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2018.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. SP: Abril Cultural, 1979.

OLIVEIRA, Pedro H. C. & NETO, Ridivan C. S. M. A (in)existência do Abuso de Poder Religioso no Direito Eleitoral: Uma Revisão Jurisprudencial sobre o Tema. *Paraná Eleitoral*, 2019, v. 7, nº 2.

PARANÁ. TRE-PR. Ac nº 53169. Relª Dr. Nicolau Konkel Júnior. Julgamento: 03/07/17.

PEREIRA, Flávio Henrique Costa. Abuso de Poder Religioso é Inconstitucional como Instituto Jurídico Autônomo. Coluna de opinião jurídica: 10/08/20.

PINHEIRO, Kauê B. "Abuso de Poder Religioso nas Eleições. Uma análise da decisão do TSE no REspEI nº 8.285". Disponível em <https://kauebapi5461.jusbrasil.com.br/artigos/1276607090/abuso-do-poder-religioso-nas-eleicoes>. Acessado em 18/04/22.

PINHEIRO, Maria C. B. "Religião e Política: Entre a Liberdade de Manifestação do Pensamento e o Abuso de Poder Religioso". In *Direitos Humanos e Direitos Fundamentais – Diálogos Contemporâneos*. Org. Filho, Rogerio N. A.. SP: Editora Juspodivm, 2013.

"Liberdade Religiosa, Separação Estado Igreja e o Limite da Influência dos Movimentos Religiosos na Adoção de Políticas Públicas". 2008. In <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176579/000860629.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

PINTO, Aghisan X. F. "Seria "Deus" um bom cabo eleitoral?" In PEREIRA, Rodolfo V. (org.). *Direitos Políticos, Liberdade de Expressão e Discurso de Ódio*. V. II. BH: IDDE, 2018.

PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal – Noções Gerais*. Apud FARIA, Fernando de Castro.

PIRES, Raphael D'Antonio. "Abuso de Poder Religioso no Processo Eleitoral. A Influência e os Limites da Liberdade Religiosa nas Eleições". PUC Minas, 2017.

POPPER, Karl. *A Sociedade Aberta e seus Inimigos*. II vols. Tradução Milton Amado. BH: Editora Itatiaia. SP: Edusp, 1987.

SALGADO, E. D. *Princípios Constitucionais Eleitorais*. 2ª ed. BH: Fórum, 2015.

SANTOS, Valmir N. M. "Limites Jurídicos da Influência da Religião Evangélica sobre o Processo Eleitoral no Brasil: Análise à Luz do Direito Eleitoral Brasileiro do Princípio da Laicidade". *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, nº 4.507, 03/11/15.

Abuso de poder religioso: a influência da religião evangélica no processo eleitoral brasileiro. Academia. Disponível em [https://www.academia.edu/12805119/ABUSO\\_DO\\_PODER\\_RELIGIOSO\\_A\\_INFLUENCIA\\_DA\\_RELIGIAO\\_EVANGELICA\\_NO\\_PROCESSO\\_ELEITORAL\\_BRASILEIRO](https://www.academia.edu/12805119/ABUSO_DO_PODER_RELIGIOSO_A_INFLUENCIA_DA_RELIGIAO_EVANGELICA_NO_PROCESSO_ELEITORAL_BRASILEIRO).

SAMPAIO JR., José H. O Abuso de Poder Religioso nas Eleições Tem o Mesmo Mal dos Demais! Acessado em 05/08/21. In [www.joseherval.jusbrasil.com.br/artigos/438187557/o-abuso-de-poder-religioso-nas-eleicoes-tem-o-mesmo-mal-dos-demais?ref=topic\\_feed](http://www.joseherval.jusbrasil.com.br/artigos/438187557/o-abuso-de-poder-religioso-nas-eleicoes-tem-o-mesmo-mal-dos-demais?ref=topic_feed).

SANTOS, Valmir N. M. *Abuso do Poder Religioso: a Influência da Religião Evangélica no Processo Eleitoral Brasileiro*. Academia. Disponível em: [https://www.academia.edu/12805119/\\_ABUSO\\_DO\\_PODER\\_RELIGIOSO\\_A\\_INFLUENCIA\\_DA\\_RELIGIAO\\_EVANGELICA\\_NO\\_PROCESSO\\_ELEITORAL\\_BRASILEIRO](https://www.academia.edu/12805119/_ABUSO_DO_PODER_RELIGIOSO_A_INFLUENCIA_DA_RELIGIAO_EVANGELICA_NO_PROCESSO_ELEITORAL_BRASILEIRO). 2015. Acesso em 17/04/22.

Limites Jurídicos da Influência da Religião Evangélica sobre o Processo Eleitoral no Brasil: Análise à Luz do Direito Eleitoral Brasileiro do Princípio da Laicidade. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, nº 4.507, 03/11/15.

SIBALDE, Jade C.. "A Figura do Abuso de Poder Religioso". Livro Digital Direito Eleitoral e Democracia. Org. EJE/BA. 1º ed. Salvador, 03/21.

SILVA, Alexandre A.; ASSUNÇÃO, Magaly de C. M. *A desincompatibilização dos sacerdotes e o Abuso do Poder Religioso nas Eleições*. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/25860/adesincompatibilizacao-dos-sacerdotes-e-o-abuso-do-poder-religioso-nas-eleicoes>. 2013. Acessado em 17/04/22.

SOUZA, Rogério S.; *O Abuso de Poder Religioso Eleitoral: Constitucionalismo e Legitimação*. Tese de Doutorado. UFCE: Fortaleza, 2020.

VITAL, Danilo. *Paridade de armas: A Tese do Abuso de Poder Religioso é Aplicável a Outros Casos, diz Fachin no TSE*. Conjur, 13/08/20.

*TSE Rejeita Figura do Abuso de Poder Religioso como Causa de Inelegibilidade*. Conjur, 18/08/20.



# NOVOS MÉTODOS DE PROPAGAÇÃO DE DESINFORMAÇÃO EM PROPAGANDAS ELEITORAIS NA INTERNET E COMO COMBATÊ-LOS

NEW METHODS OF PROPAGATING DISINFORMATION IN ELECTION PROPAGANDA ON THE INTERNET AND HOW TO COMBAT THEM

Guilherme Brito Namura<sup>1</sup>

Artigo recebido em 8/2/2022 e aprovado em 1º/6/2022.

## RESUMO

O fenômeno da desinformação, popularmente conhecido como *Fake News*, passou a ser constantemente empregado nas campanhas eleitorais de forma a influenciar negativamente a opinião pública e crenças pessoais. Impulsionada pelo avanço das redes sociais e aprimorada por tecnologias, a desinformação vem se tornando uma conduta cada vez mais recorrente devido aos efeitos que provoca nas eleições. Este artigo aborda as discussões em torno da utilização de robôs, contas falsas, impulsionamento de mensagens e vazamento de dados nas redes sociais com intuito de prejudicar o processo eleitoral. O objetivo é entender como essas ferramentas, trazidas à luz pela inovação tecnológica, têm uma relevância crescente no aumento da desinformação da sociedade e como utilizar a própria tecnologia como proteção, prevenção e remédio. Cientes destas circunstâncias, as autoridades brasileiras buscam alternativas para combater a propagação de notícias falsas nas redes sociais. Desta forma, a pesquisa identifica e expõe quais são os tratamentos jurídicos e mecanismos de defesa contra a manipulação de informações durante o período eleitoral, dentro de um contexto legal, republicano e democrático, sem desrespeitar direitos fundamentais.

Palavras-chave: Desinformação, processo eleitoral, redes sociais, eleições, tecnologia, proteção de dados.

## ABSTRACT

The disinformation phenomenon, popularly known as *Fake News*, started to be constantly used in electoral campaigns to negatively influence public opinion and personal beliefs. Driven by the social media advancement and enhanced by technologies, misinformation has become increasingly recurrent conduct due to the effects it causes in elections. This paper addresses the discussions around the robots, fake accounts, boosting messages, social network leaked data in order to destabilize the electoral process. The objective is to understand how these tools, brought by technological innovation, have an increasing relevance of misinformation and how to use the technology itself as remedy. Aware of these circumstances, the Brazilian authorities are looking for alternatives to combat the fake News spread. Thus, this research identify and discuss legal treatments and possible defense mechanisms against data manipulation in the electoral process, within a legal, republican and democratic context, without disrespecting fundamental rights.

Keywords: Disinformation, electoral process, social media, elections, technology, data protection.

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa foi desenvolvida para analisar questões em torno da influência da tecnologia no processo eleitoral. O principal problema a ser respondido, se refere a prevenção da utilização de robôs, contas falsas, coleta e vazamento de

---

<sup>1</sup> Advogado formado pela Universidade Presbiteriana Mackenzie com pós-graduação de Proteção de Dados pela FGV e Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista. Experiência profissional em Relações Institucionais e Governamentais e Direito Público em empresas e escritórios de advocacia.

dados e disparos de mensagem em massa para propagar desinformação nas redes sociais e aplicativos de mensagens durante as eleições.

A permissão para realizar propagandas eleitorais nas redes sociais pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e reformas legais foram um marco quando se trata de publicidade durante às eleições. A amplitude do alcance das redes e a criação de funcionalidades como o impulsionamento fazem com que a campanha política nas mídias sociais seja atraente para candidatos com forte presença e relacionamento digital. Entretanto, o mesmo espaço virtual também pode prejudicar os candidatos e ferir o processo eleitoral para beneficiar terceiros por meio de ilegalidades.

A propagação de desinformação com o intuito de desestabilizar campanhas eleitorais tem se tornado uma prática recorrente e deve ser coibida. O potencial de dano ao processo democrático ainda é incerto, mas experiências nacionais e internacionais levantam preocupações quanto a gravidade do problema. Esse comportamento está diretamente vinculado com o uso das redes sociais e aplicativos de mensagens durante as eleições e se aproveita de um ambiente não regulado para corromper o estado democrático de direito.

O termo da propagação de desinformação ficou comumente conhecido como *Fake News*, que por sua vez passou a ser utilizado erroneamente para apontar qualquer contrariedade a um fato ou opinião exposta. O aumento da disseminação de notícias falsas tomou enormes proporções e utiliza fragmentos de informações verdadeiras de forma a confundir a população que se informa por meios não tradicionais e não verificados.

Neste sentido, candidatos começaram a utilizar desinformação como *modus operandi*, seja para publicar algo a seu favor ou disseminar propaganda negativa. Novos termos, como pós-verdade e fatos alternativos, foram citados por figuras públicas relevantes e surgiram como forma de legitimar mensagens sem respaldo nos fatos, na ciência e em evidências. Para complicar a fiscalização desta conduta, os propagadores de desinformação começaram a inovar os métodos e ferramentas utilizadas na perpetuação do crime, dispondo de recursos tecnológicos para aumentar o raio de pessoas atingidas pela mensagem.

A utilização de algoritmos e de robôs para automatizar o envio de notícias falsas tende a ser mais um fator prejudicial para o poder público e a sociedade civil, que devem buscar formas de coibir esse comportamento. Entretanto, a identificação dos responsáveis tem muita complexidade em razão da utilização de tecnologia para evitar o rastreamento via *web* e do anonimato permitido pela internet.

Outro fator importante da propagação de notícias fraudulentas é a utilização de dados pessoais de terceiros para conseguir distribuir e destinar essas informações. Os alvos normalmente são escolhidos de acordo com o perfil do eleitor ou simplesmente devido a disponibilidade das informações na internet por meio de vazamentos ou compartilhamento inconsciente. A utilização de dados

para fins eleitorais e políticos tornou-se uma grande ameaça para a democracia brasileira. Isso porque a análise de dados pessoais permite identificar e detalhar a personalidade dos eleitores para direcionamento de propaganda e informações falsas. Devemos fazer as seguintes questões: Como as campanhas obtêm dados pessoais? O usuário pode receber propagandas políticas impulsionadas sem seu consentimento? Esses dados estão sendo utilizados para disseminação de desinformação? Após as eleições, em que lugar esses dados são armazenados?

Este artigo mostra que a utilização de meios não legais para obtenção de dados pessoais pode resultar no direcionamento de propagandas e consequentemente na personalidade dos eleitores, uma vez que os usuários das redes sociais vão receber somente as informações que as campanhas destinarem, resultando em manipulação maliciosa por meio de algoritmos.

A análise da utilização de publicidades ilegais na internet durante as eleições irá demonstrar o quanto essa conduta é prejudicial para a sociedade e pode ameaçar a democracia. Desta forma, este estudo tem como característica um raciocínio restritivo no uso de ferramentas *online* a partir das premissas na legislação, jurisprudência e comportamentos recorrentes em eleições nacionais e internacionais, a fim de obter uma conclusão lógica diante os direitos e deveres apresentados em um ou mais argumentos.

As redes sociais fizeram com que políticos populares priorizassem uma forma de comunicação mais próxima do eleitor, o que acarretou a necessidade de o judiciário emitir resoluções para buscar um tratamento regulatório similar às mídias tradicionais, mas também criou ferramentas para maior fiscalização e controle da publicidade na internet. O impulsionamento de propaganda na internet, por exemplo, é um dos grandes fatores de barateamento de campanhas eleitorais. Porém, destaca-se que a medida também está sujeita a ilegalidades e funcionar para a disseminação de notícias fraudulentas.

A pesquisa avalia como a sociedade civil e o poder público, representando pelo judiciário, legislativo e executivo, podem agir para impedir que tais funcionalidades incentivadas pela tecnologia se tornem um campo de ilegalidades com potencial extremamente danoso para a isonomia na concorrência eleitoral. O primeiro passo consiste na promoção de campanhas para evitar a reincidência deste tipo de comportamento. Campanhas de combate à desinformação como envio de mensagens de conscientização para a população, de seminários internacionais, a emissão de resoluções normativas para coibir as ações e programas em parceria com partidos, agências de checagem e entidades que atuam em defesa da segurança na internet, também são exemplos do que os órgãos públicos podem fazer para mitigar os riscos eleitorais.

O grande questionamento desta pesquisa é se essas manobras para enganar e influenciar o voto de terceiros pode ser considerado um ataque à democracia e como evitar a propagação de desinformação. A perspectiva foi

verificar se metodologias como a regulamentação e o controle de redes sociais e *Fake News* são viáveis e o suficiente para coibir tal ação.

## 2 COMO OCORRE A UTILIZAÇÃO DA TECNOLOGIA EM ELEIÇÕES

A inserção de novas tecnologias nas eleições, como a *internet* ou voto digital, tem uma capacidade enorme de influenciar diretamente no processo de escolha de candidatos para os cargos públicos. O voto eletrônico, por exemplo, é a realização de um sufrágio com técnicas automatizadas e digitais, complementadas pelo *hardware* e *software* da urna eletrônica e mecanismos internos de segurança. A implementação da urna eletrônica, da biometria eleitoral e da apuração digital dos resultados são exemplos práticos de quando a tecnologia é utilizada para garantir maior lisura e evitar fraudes nas eleições.

Já as plataformas de mídias sociais, como o *Facebook* e do *Twitter*, são exemplos mais amplos de uma ruptura do modelo tradicional de publicidade política utilizadas para baratear, simplificar e amplificar o marketing durante as eleições. Esses ambientes digitais são redes que interconectam pessoas e integram fatos sociais dos usuários, utilizando ferramentas e funcionalidades para incentivar a interatividades e aproximar interesses comuns por meio de fórmulas de programação.

### 2.1 O uso malicioso da tecnologia para prejudicar o processo eleitoral

Os comportamentos inautênticos nas redes sociais são perfis que omitem a verdadeira identidade de seu criador para disseminar desinformação e manipular o debate público. Esta conduta permite que candidatos e campanhas de má-fé se aproveitem destas ferramentas para se beneficiar eleitoralmente e obter capital político com um determinado público ou para ataques a adversários políticos.

Um balizador internacional do uso de propaganda política nas redes sociais de forma maliciosa para manipulação de informação foi o caso da influência da empresa Cambridge Analytica (CA) nas eleições de 2016 dos Estados Unidos. Na época, o então candidato à presidência do partido do Republicanos, Donald Trump, contratou a empresa Cambridge Analytica para elaborar a comunicação estratégica no processo eleitoral. A empresa combinava mineração e análise de dados com o objetivo de utilizar as informações do eleitorado para direcionar as propagandas aos eleitores.

O caso ficou conhecido no mundo devido a coleta e utilização ilegal de dados do *Facebook*, *Google*, *Twitter*, *Instagram* e *Whatsapp*, sendo possível traçar a personalidade e o perfil psicológico de cerca 70 milhões de americanos. Por meio do uso de inteligência artificial e robôs a empresa realizou um método de colheita de dados (*data harvest*) para expandir a área de coleta utilizando pessoas que fizessem o *download* de um aplicativo para atingir seus amigos nas redes sociais e obter dados como a atualização de *status*, curtidas e até

mensagens privadas. Com essas informações, foi possível realizar a criação de um perfil psicológico de cada eleitor sem o seu consentimento e conhecimento.

Desta forma, pode-se concluir que a empresa utilizava o rastro digital, “composto pelo conteúdo – palavras, fotografias, áudios e vídeos – que pode ser atribuído a um determinado indivíduo”<sup>2</sup>, para realizar coletas de dados pessoais, comercializar acesso ao impulso emocional dos usuários das redes com o intuito de direcionar propaganda política e desinformação em prol de um candidato.

A conduta da CA levanta muitas questões quanto à psicologia do contexto de um regime democrático e se as plataformas estão mudando esse sistema político. Pois, observa-se que somado ao direcionamento de personalidade dos usuários para controle do debate público, o mal uso da tecnologia permite a disseminação de desinformação de uma forma tão rápida que inviabiliza sua prevenção. As evidências<sup>3</sup> deste caso também demonstraram a capacidade de programas e robôs em direcionar propagandas políticas em plataformas digitais para determinado público-alvo, assim como demonstra a fragilidade e vulnerabilidade que os eleitores estão expostos.

É cada vez mais comum observar a utilização de robôs da internet (“bots”), programas de computador designados para exercer determinadas funções, para operar contas falsas nas mídias sociais e manipular informações sobre temas e pessoas. Por outro lado, há também a ação humana maliciosa de criar e administrar as contas falsas com objetivo de divulgar de forma abusiva as notícias, falsas ou verdadeiras, favoráveis ou contrárias a candidatos durante às eleições.

Após as alegações de interferência virtual nas eleições americanas de 2016 e no referendo britânico referente à saída da União Europeia, também conhecido como *Brexit*, as redes sociais começaram a passar por um escrutínio e uma fiscalização muito maior por auditoria internas, dos governos locais e do judiciário, o que pode resultar na suspensão e bloqueio de contas que violassem as regras de uso como linguagem de ódio e publicação de informações falsas.

## **2.2 Casos de propagação virtual de desinformação durante as eleições no Brasil**

A formação de jurisprudência e a aplicação de penalidades em razão da prática de disseminação de desinformação em massa nas redes sociais e aplicativos de mensagens ainda são muito recentes, assim como a concepção de previsão legal para tratar desses casos.

Uma das principais decisões contra a divulgação de notícia falsa na internet do Tribunal Superior Eleitoral foi em junho de 2018 em análise de representação

---

<sup>2</sup> <<https://canaltech.com.br/seguranca/rastros-digitais-o-que-a-internet-sabe-sobre-voce-pode-deixar-marcas-eternas-104650/>>

<sup>3</sup> <<https://www.theguardian.com/news/series/cambridge-analytica-files>>

movida pelo partido Rede Sustentabilidade<sup>4</sup>. A legenda denunciou a publicação de informações inverídicas que ofendiam a imagem política da candidata à Presidência da República, Marina Silva, por um perfil anônimo do *Facebook*.

O entendimento do ministro Sérgio Silveira de Banhos foi de que as postagens tinham potencial de acarretar graves prejuízos e determinou que o *Facebook* removesse as publicações, fornecer os registros de acessos a postagem, os dados sobre a origem do cadastro da página responsável pelas publicações e os dados pessoais de seu criador e administradores.

O ministro afirmou que as publicações apresentavam indícios de desinformação devido a manchetes sensacionalistas, prevalência da primeira pessoa na narrativa, erros gramáticas e de coesão e emprego de expressões de julgamento. Segundo Banhos, embora a Constituição Federal garanta a liberdade de expressão, a proteção não se estende a manifestação anônima.

Destaca-se também a decisão do plenário do TSE que cassou o mandato e tornou inelegível o deputado estadual eleito pelo Paraná, em 2018, Fernando Francischini, por divulgar notícias falsas contra o sistema eletrônico de votação<sup>5</sup>. No dia da eleição, Francischini fez um vídeo ao vivo nas redes sociais, afirmando que duas urnas estavam fraudadas e aparentemente não aceitavam votos no então candidato Jair Bolsonaro. Os ministros entenderam que o deputado fez uso indevido dos meios de comunicação, além de abuso de poder político e de autoridade, práticas ilegais previstas no artigo 22 da Lei de Inelegibilidade.

A decisão, mantida pela Segunda Turma do STF, é um marco de mudança na jurisprudência de casos de desinformação digital e visa atenuar os ataques a credibilidade do processo eleitoral e das autoridades que o conduzem. O tribunal buscou caracterizar a utilização indevida de veículo de comunicação social para a disseminação de gravíssimas notícias fraudulentas do período eleitoral.

Por fim, destaca-se duas decisões tomadas no âmbito do inquérito das Fake News<sup>6</sup>, que apura fatos e infrações relativas a notícias fraudulentas e ameaças veiculadas na Internet que têm como alvo o STF, seus ministros e familiares. Em agosto de 2021, o corregedor-geral da Justiça Eleitoral, ministro Luis Felipe Salomão, determinou que as plataformas digitais *Youtube*, *Twitch.TV*, *Twitter*, *Instagram* e *Facebook* suspendessem o repasse de valores oriundos de monetização de páginas indicadas no Inquérito Administrativo 06000371-71, dedicadas a propagar desinformação contra o sistema eletrônico de votação e a legitimidade das Eleições de 2022.

A medida, além ter um papel importante em revelar que essas plataformas podem financiar páginas propagadoras de desinformação, vedou o uso de algoritmo que venham sugerir ou indicar outros canais de conteúdo político para interromper a disseminação e exigiu que as redes realizassem o caminho inverso

---

<sup>4</sup> Representação 0600546-70.2018.6.00.0000 – classe 11541 – Brasília – DF.

<sup>5</sup> Recurso Ordinário Eleitoral nº 0603975-98- Classe 11550- Curitiba – PR.

<sup>6</sup> Inquérito 4.781 Distrito Federal

das postagens para identificar a origem das publicações para esclarecimento da autoria do conteúdo.

A outra decisão no escopo eleitoral relevante no Inquérito das *Fake News* foi a determinação da suspensão do aplicativo de mensagens Telegram<sup>7</sup>. A ordem atendeu um pedido da Polícia Federal, com base na lei 12.965/2014 ("Marco Civil da Internet"), diante da ausência de cooperação da plataforma para atender determinações judiciais em processos que investigam a disseminação de notícias fraudulentas.

A suspensão teve duração de apenas 2 dias e foi revogada pelo próprio autor da decisão do bloqueio, o ministro do STF Alexandre de Moraes, após o *Telegram* cumprir as determinações judiciais que estavam pendentes, mas o precedente criado neste caso abre a possibilidade de penas graves para plataformas que não cumprirem as decisões contrárias à disseminação de desinformação na internet.

Para avaliar a capacidade do ordenamento jurídico eleitoral brasileiro em assegurar proteção contra condutas virtuais maliciosas, é importante primeiro entender como funcionam as condutas digitais automatizadas no âmbito eleitoral. A evolução de métodos automáticos para divulgar desinformação e coletar dados pessoais na internet está diretamente vinculado a propaganda política nas redes sociais.

### **2.3 Como classificar o uso malicioso da liberdade de comunicação**

Pensando no contexto desta pesquisa, pode-se afirmar que diversos meios de comunicação, seja individual ou de massa, são capazes de exercer influência social sobre a sociedade. Para controlar a legalidade de manifestações públicas, a Constituição Federal (1988) impõe princípios e limites acerca das liberdades de comunicação e de imprensa, além de garantir os direitos de informar e ser informado.

Deve-se evitar classificar a desordem informacional, termo empregado para a utilização de notícias fraudulentas, no contexto de liberdade comunicacional. Se essa questão fosse abordada na ciência social deveria ser analisada no campo da ética e moralidade, entendendo os significados de verdade ou mentira. Como é difícil decidir sobre a verdade das coisas sob o prisma do direito, deve-se analisar a mentira pelo dano proporcionado. Para avançar nesse tema é preciso destacar que há a desinformação, que é enganosa, e a má informação, que provoca algum tipo de prejuízo.<sup>8</sup>

No ambiente eleitoral, a liberdade de informação não tem caráter absoluto e é adequada por um sistema de equilíbrio e controle estabelecidos por um

---

<sup>7</sup> Petição 9.935 Distrito Federal

<sup>8</sup> <https://observatoriodainternet.br/post/para-alem-das-fake-news-os-componentes-da-chamada-desordem-informacional>

conjunto de normas, moralidade e o bom senso. Além dos princípios constitucionais que protegem a liberdade de comunicação, existem outros aspectos que precisam ser levados em conta. A vida privada, a igualdade entre as pessoas e o direito à intimidade são questões, que ao serem prejudicadas, trazem um impacto danoso à convivência em sociedade. Entretanto, não é comum que ocorram choques principiológicos. Por inexistir uma hierarquia entre os princípios, deverá prevalecer o juízo de ponderação e valores no caso concreto.

O professor Jairo Gomes descobriu o dilema em caso de conflitos entre princípios constitucionais, demonstrando a possibilidade de tratar mecanismos hierarquicamente iguais de formas diferentes, dependendo das suas circunstâncias concretas. Assim, apesar da liberdade de comunicação ter uma posição destaque no Estado de Direito, o princípio deve ser preterido pela isonomia entre candidatos para evitar abusos e má informação.

Suponha-se que o princípio da liberdade de comunicação (no qual está aplicado o direito de informação) colida com o da igualdade. Enquanto este releva a necessidade de se conferir igual tratamento aos candidatos (que equivale à paridade de armas entre os competidores), o aquele encarece a liberdade de expressão e de imprensa. Ambos os princípios constituem valores caros ao regime democrático de direito. A escolha de um deles se dá ao cabo de complexo processo hermenêutico, no qual também comparece a cosmovisão e a pré-compreensão do intérprete. É óbvio que a igualdade absoluta é impossível ser alcançada. Mas, se pretender que haja certa equivalência ou equilíbrio entre todos os candidatos, a isonomia deverá prevalecer sobre a plena liberdade de comunicação. Por outro lado, se se entender que a liberdade de informação é o valor maior a ser prestigiado no caso concreto, deverá, então sobrejugar a pretendida igualdade entre os candidatos. Isso é assim porque nada no direito é absoluto, sendo ele mesmo relativo, já que é produto da cultura<sup>9</sup>.

Coloco esse assunto em destaque, pois esse dilema apresentado é observado na utilização da internet como meio de comunicação eleitoral. As novas tecnologias vêm promovendo transformações em que a sociedade e o ambiente regulatório estão tendo dificuldades em acompanhar. A rede de internet se tornou o meio mais importante de comunicação e por isso, é essencial que o regramento aplicado à mídia escrita seja aplicado à mídia virtual. Contudo, é necessário adaptar as normas e ampliar as possibilidades de regulamentação para desenvolver um ambiente igualitário direcionado aos candidatos e aos eleitores.

## **2.4 As diferenças entre liberdade de expressão e disseminação de informação falsas**

---

<sup>9</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral, 2019, pg. 577 e 578.

Diante da colisão de princípios com *status* constitucionais, é importante destacar a diferença entre a liberdade de expressão e a propagação de informação falsa. A liberdade de expressão não significa que se possa dizer o que quiser, onde quiser. Não se pode definir como liberdade o discurso de ódio e condutas criminosas. A disseminação de notícias não verdadeiras para beneficiar a si ou prejudicar terceiro, além de constituir aspectos antidemocráticos, também pode configurar crime. A questão é ainda mais grave quando verificada no âmbito eleitoral, pois quando caracterizado o intuito de lesar outros candidatos e distorcer fatos para benefício próprio, pode se enquadrar como fraude, calúnia, difamação, injúria na internet e crimes contra honra ou de responsabilidade caso seja cometido por autoridade públicas.

Como exemplo, o compartilhamento de informações falsas, fotos e vídeos manipulados e publicações negativas ou duvidosas sobre um adversário político são crimes de calúnia, injúria e difamação. Ou seja, a livre expressão tem consequências quando usada para propagar mentira e ódio a um determinado alvo, individual ou coletivo, para imputar crimes não cometidos ou divulgar fatos inverídicos que afetem a reputação de terceiro. Os crimes supracitados ganham uma dimensão muito maior quando multiplicados virtualmente. Ainda mais quando alimentado por uma rede de robôs, pois dificulta a identificação do perpetrador.

O poder de desinformação faz com que uma pessoa ou um grupo acreditem em uma mentira e desacreditem no fato real. Como a internet é um fluxo orientado pela indústria do “clique”, em que toda plataforma digital se tornou um ringue de competição pela atenção do usuário, a informação falsa influencia de forma irreversível alguns públicos. Nas eleições, esse tipo de situação impede a paridade de armas e beneficia o candidato com maior capacidade de propagação de interações nas redes sociais. Assim, cria-se uma bolha digital, onde o usuário recebe as informações modeladas para si, com conteúdo nem sempre verdadeiros.

Observando a probabilidade de ocorrer choques entre princípios e um aumento da poluição informacional na internet, nota-se que a plena liberdade de comunicação tem limites determinados tanto por lei, quanto pela ética. Há uma grande necessidade de regras que coíbam os abusos causados pela má-informação transvestida por prerrogativas libertárias, para evitar a fraude que pode acarretar a população. Para José Jairo Gomes (2019), “[...] impõe-se o tratamento isonômico, sob pena grave aos princípios constitucionais de liberdade e igualdade, bem como os direitos fundamentais de expressão, informação e crítica”. Ou seja, o limite contra esses abusos é estabelecido pelo próprio princípio da liberdade de comunicação.

### **3 PROPAGANDA ELEITORAL VIRTUAL NO BRASIL**

As redes sociais *Facebook* e o *Twitter* e os aplicativos de mensagens *WhatsApp* e *Telegram* se tornaram ferramentas relevantes para dar voz a candidatos que antes não eram contemplados pela mídia tradicional. Esses instrumentos também são vistos como uma forma de baratear campanhas e tiveram um papel protagonista no surgimento de novas lideranças. Neste contexto, é importante compreender a legalidade de estratégias eleitorais via internet, pois o mal uso pode transgredir direitos fundamentais. A questão é verificar se o direito do acesso à informação dos eleitores está em risco e qual é o limite da legitimidade da propaganda política direcionada.

A Constituição Federal (1988)<sup>10</sup> assegura a liberdade de expressão e de informação, permitindo o estabelecimento de meios que garantam a possibilidade de defender seus valores básicos conforme o art. 221. O dispositivo destaca a necessidade de emissoras de rádio e televisão atenderem às finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, bem como respeitarem os valores éticos e sociais da pessoa e da família. O entendimento de Jairo Gomes (2019) é de que as propagandas políticas também devem atender a tais diretrizes.

No âmbito político, a comunicação de ideias de cunho ideológico, político, religioso, econômico ou social tornam as pessoas propensas a refletir e criar imagens positivas ou negativas sobre o contexto escolhido. O poder persuasivo de uma propaganda pode resultar em instrumento para controle, revolta, comunicação social, manipulação e informação, ensejando discussão pública de grandes questões ligadas a setores de economia, meio ambiente, previdência social, saúde e segurança.

Não seria diferente na comunicação explorada nas eleições, com destaque para a utilização de internet, redes sociais, rádio, televisão e as propagandas físicas. O foco é a alavancar sua imagem pública, buscando ampliar a credibilidade para estabelecer uma relação com o público-alvo (eleitores), o que reflete no resultado das urnas. Assim, o produto oferecido na propaganda é a própria imagem do ser humano. No mesmo sentido, a propaganda negativa também aborda esses aspectos, mas com elementos negativos, não necessariamente verídicos, do adversário.

Com essa questão em mente, é importante a sociedade e a comunidade jurídica entender e definir quais são os limites sobre a veiculação de propagandas políticas a fim de coibir abusos. O professor José Jairo Gomes (2019) afirma que, “a propaganda política se submete à observância de alguns princípios, a uma rígida disciplina legal e ao controle da justiça eleitoral, o qual é exercido quer no âmbito do poder de polícia, quer no jurisdicional.” Entre esses princípios destacam-se a legalidade, liberdade de expressão, liberdade de informação e responsabilidade.

Esses princípios estabelecem as principais diretrizes para o desenvolvimento de comunicações eleitorais em regimes democráticos. Um conteúdo com potencial de influenciar o voto de eleitores deve apresentar essas características

---

<sup>10</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

para evitar a corrupção, fraude e manter igualdade de oportunidade entre os candidatos. Entretanto, a velocidade da transmissão de informações por meio de novas tecnologias provocou transformações que o direito ainda tem dificuldade em lidar.

### 3.1 Propaganda política em mídias digitais

Os princípios supracitados devem ser observados no âmbito da propaganda político eleitoral na internet, com ênfase nas mídias sociais, que tem transformado as relações entre o candidato e os eleitores, instituindo um importante meio de interação e distribuição de informação. A propaganda eleitoral nas redes foi regulamentada pela Reforma Eleitoral de 2017, ao inserir um novo dispositivo no artigo 57 na Lei Eleitoral (9.504/97), que permite e estabelece limites na veiculação de publicidade na internet.

A Lei 13.488/2017 consolidou o capítulo de Propaganda da Internet e estabeleceu um dos principais marcos de regulamentação da utilização da internet no processo eleitoral, promovendo mudanças significativas no formato da propaganda eleitoral na internet. O marco legal criou uma exceção para a veiculação de propaganda eleitoral paga na internet, permitindo o impulsionamento de conteúdo, desde que identificado de forma inequívoca e quando contratado por partidos, coligações e candidatos.

A reforma manteve a proibição em regra para propaganda paga na internet e regulou uma modalidade antes considerada ilegal pela jurisprudência<sup>11</sup>. A decisão em questão é um exemplo prático da proibição do uso do *Facebook* para divulgação de mensagens nas eleições de 2014 e para delimitar a atuação de eleitores, que façam uso de mecanismos que, por meio de remuneração paga ao provedor de serviços, potencializam suas mensagens para atingir usuários que não teriam acesso à publicação.

A utilização de links e postagens patrocinadas na internet representa uma vantagem para os candidatos baratarem a campanha e alcançar um eleitorado maior, através de uma rede de interações. Além das formas tradicionais de impulsionamento de conteúdos nas mídias sociais, a Lei Eleitoral permite no § 2º do art. 26 a contratação de ferramentas de busca para ter prioridade nos resultados. Esse dispositivo autoriza a compra de palavras-chave em buscadores como *Google*, *Yahoo* e outros durante as eleições.

A possibilidade de impulsionamento de conteúdo eleitoral ficou restrito às campanhas oficiais, visando promover efetivo controle sobre as contas de campanhas veiculadas de forma online. O uso deste recurso deve ser transparente para o eleitor, como já acontece, quando as plataformas de mídias sociais acrescentam à publicação a palavra "Patrocinado".

---

<sup>11</sup> Representação nº 94675, Acórdão de 14/10/2014, Relator(a) Min. TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 14/10/2014

Para evitar o abuso do impulsionamento, a nova redação do inciso IV e a inserção do parágrafo 3º, ambos do art. 26 da Lei Eleitoral estabeleceu medidas de controle e fiscalização, pois exige o detalhamento dos custos contratados com impulsionamento de conteúdos nas prestações de contas das campanhas. Essa determinação torna obrigatório declarar à Justiça Eleitoral quais ferramentas receberam recursos para impulsionamento na Internet, da mesma forma como se exige de outros canais e modalidades de marketing.

Outra alteração relevante da Reforma Eleitoral foi a introdução do art. 57-B, inciso IV. Embora a propaganda paga na internet ainda seja proibida, o dispositivo permitiu que a contratação do serviço de impulsionamento pudesse ser realizada por partidos, coligações, candidatos ou seus representantes e diretamente por meio da ferramenta responsável pelo serviço. Essa autorização só pode seguir adiante se cumprida a obrigação do provedor em ter sede e foro no Brasil, ou com filial, sucursal, escritório, estabelecimento ou representante legalmente estabelecido no país.

O STF estabeleceu jurisprudência<sup>12</sup> sobre o assunto ao considerar constitucionais os dispositivos da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997), que proíbem a veiculação de propaganda eleitoral paga na internet, com exceção do impulsionamento de conteúdo em redes sociais. A corrente majoritária da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6281 entendeu que as regras estão dentro das limitações constitucionais e cumprem o objetivo de evitar abuso de poder econômico.

#### **4 MÉTODOS DE SEGURANÇA VIRTUAL COMO SOLUÇÃO DE AÇÕES MALICIOSAS**

Na tecnologia, há a possibilidade de implementar medidas protetivas como mecanismos de *compliance* e de segurança digital para assegurar o direito a proteção de dados pessoais e identificação de robôs maliciosos. Como exemplo, a governança do tratamento de dados pela criação de regras de boas práticas que estabeleçam procedimentos, normas de segurança, ações educativas e mitigação de risco é o primeiro passo para evitar a disseminação de desinformação em propaganda eleitoral.

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) também é um exemplo de legislação que tem como principal objetivo proteger os direitos fundamentais de liberdade, de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural. A LGPD cria um cenário de segurança jurídica, com a padronização de regulamentos e práticas internacionais para promover a proteção aos dados pessoais de todo cidadão que esteja no Brasil. A LGPD define o que são dados pessoais e explica que alguns deles estão sujeitos a cuidados ainda mais específicos, como os dados pessoais sensíveis e dados pessoais sobre crianças e

---

<sup>12</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 6281 DF 0034710-93.2019.1.00.0000

adolescentes. Todos os dados tratados, tanto em âmbito físico quanto digital, estão sujeitos à regulação. Incluindo dados de características eleitorais.

Desta forma, se faz necessário garantir esses mecanismos e ferramentas de visualização, controle e resguardo ao titular de dados pessoais, para que este possa entender, decidir ou se proteger em operações de tratamento, que podem acarretar vazamento das informações. Essa característica em que o próprio dono da informação mantém sua segurança é conhecida como autodeterminação informativa. Este é o primeiro passo em evitar que suas informações sejam vazadas. Outras formas de proteção dependem dos agentes que realizam as operações de tratamento de dados pessoais, como o *Facebook*, *Google* ou *Twitter*. Neste tipo de operação é necessário que os agentes adotem uma postura preventiva de resguardo ao titular de dados pessoais, ponderando riscos e ameaças.

Para um regime jurídico ser efetivo na implementação de proteção de dados, é obrigatório dispor dos seguintes dispositivos: (i) autorização, em que são criados requisitos para a realização do tratamento de dados; (ii) segurança: estipulação de cuidados na gestão de informações privadas e medidas de contenção de dados; (iii) identificação do abuso: estabelecimento de limites aos tipos de uso e aplicações de dados pessoais; (iv) roubo de identidade: repressão de atividades que coloquem em risco os direitos dos titulares de dados; (v) transparência: deveres de prestação de informação de qualidade; (vi) Prevenção: análise dos riscos de operações de tratamento com ponderação prévia.

Também é importante ressaltar o conceito técnico das ferramentas de segurança digital. Uma alternativa é a ação de anonimizar os dados. Esse recurso permite a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo. Esse processo permite que um dado pessoal não possa ser identificado, dificultando o acesso ou vazamento, pois a informação não está mais associada a um indivíduo.

#### **4.1 Proteção de dados pessoais no âmbito das Eleições**

Esses mecanismos de segurança da informação em rede demonstram a possibilidade de prevenção de ataques de robôs e desinformação que utilizam dados pessoais para realizar comunicações direcionada com intuito de influenciar terceiros. Como exemplo prático, a plataforma de mensagens *WhatsApp* se tornou um espaço para divulgação de propaganda eleitorais e foi muito questionada diante a ausência de métodos de segurança para evitar a propagação de notícias fraudulentas.

As eleições gerais de 2018 tiveram um contexto político atípico em que foi verificada a ascensão de um candidato à presidência da República com enorme influência digital nas redes sociais, com mais de 10 milhões de seguidores no *Facebook*, *Twitter* e *Instagram* juntos, considerando o número de seguidores e

interações<sup>13</sup>. Com o aumento progressivo no número de seguidores nas mídias sociais, os grupos de *WhatsApp* começaram a ter um papel mais relevante na campanha do então candidato do Partido Social Liberal (PSL), Jair Bolsonaro.

Diferentemente de outras mídias sociais como o *Facebook* e *Twitter*, em que as publicações de usuários são públicas, as plataformas do *WhatsApp* e do *Telegram* são espaços para conversas privadas ou grupos com número limitado de pessoas. Entretanto, a força de disseminação de informações é muito rápida devido a rede de interações criada pelos usuários do aplicativo de forma orgânica.

No Brasil, os aplicativos de mensagens são utilizados como fonte primária de informação e não tem como verificar a veracidade do conteúdo, o que abre uma brecha para práticas de condutas ilícitas. O jornal *Folha de São Paulo* publicou uma série de reportagens<sup>14</sup>, desde outubro de 2018, revelando a contratação de pacotes de disparos de mensagens em massa por empresários, que estavam investindo em campanha política contra o Partido dos Trabalhadores (PT), sem declarar os gastos à Justiça Eleitoral, em evidente violação da legislação que proíbe doações corporativas. De acordo com a denúncia, empresas de marketing fazem envios maciços de mensagens políticas, usando de forma fraudulenta CPFs de idosos e até contratando empresas estrangeiras.

O caso foi julgado pelo TSE na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (Aije) nº 0601782-57, ajuizada pela coligação Brasil Soberano (PDT/Avante) contra Jair Bolsonaro e Hamilton Mourão, eleitos presidente e vice-presidente da República nas Eleições 2018. A alegação é a de que os então candidatos e o empresário, durante a campanha eleitoral, teriam se envolvido em suposta prática de abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação, nos termos do artigo 14, parágrafo 9º, da Constituição Federal (1988), e do artigo 22 da Lei Complementar (LC) nº 64/1990.

O tribunal decidiu pela improcedência e arquivamento da Aije, pois o relator, ministro Luis Felipe Salomão, entendeu que as provas contidas nas Aijes não eram suficientes para atestar a gravidade dos fatos, o que é requisito para a cassação da chapa. Contudo, o colegiado fixou nova tese segundo a qual “o uso de aplicações digitais de mensagens instantâneas visando promover disparos em massa contendo desinformação e inverdades em prejuízo de adversários e em benefício de candidato pode configurar abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação social, nos termos do artigo 22 da LC 64/1990

---

<sup>13</sup> Tavares, J. Bolsonaro lidera influência nas redes sociais, aponta pesquisa. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/11/1938138-bolsonaro-lidera-influencia-nas-redes-sociais-aponta-pesquisa.shtml>

<sup>14</sup> Mello, Patrícia Campos. Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml>

[Lei de Inelegibilidade], a depender da efetiva gravidade da conduta, que será examinada em cada caso concreto”.<sup>15</sup>

Por outro lado, o ministro do TSE, Edson Fachin, multou em R\$ 176,5 mil a campanha de Fernando Haddad (PT) à Presidência em 2018 por impulsionamento irregular de conteúdo desfavorável ao então adversário Jair Bolsonaro<sup>16</sup>. Segundo a decisão do ministro, documentos do Google comprovaram que a campanha de Haddad contratou a empresa, por R\$ 88,2 mil reais, para que o site “A Verdade sobre Bolsonaro” aparecesse nas primeiras posições do site de busca. O ministro Edson Fachin considerou que o impulsionamento causou desequilíbrio na disputa ao reproduzir informações contendo críticas desfavoráveis e ofensivas ao candidato adversário e feriu a lei eleitoral uma vez que o uso do impulsionamento na internet é permitido “apenas com o fim de promover ou beneficiar candidatos ou suas agremiações”.

Em um terceiro ato deste raciocínio, destaca-se que o *WhatsApp* admitiu o uso de envios maciços de mensagens, com sistemas automatizados contratados por empresas, durante as eleições brasileiras de 2018<sup>17</sup>. Em outubro de 2019, o gerente de políticas públicas e eleições gerais, Ben Supple, afirmou que “na eleição brasileira do ano passado houve a atuação de empresas fornecedoras de envios maciços de mensagens, que violam nossos termos de uso para atingir um grande número de pessoas”. O executivo do *WhatsApp* criticou os grupos públicos da plataforma acessados por meio de links que distribuem conteúdo político e que a plataforma desencoraja “o uso dos grupos como listas de transmissão” de conteúdo, como ocorre com muitos grupos de apoiadores de políticos.

O *Whatsapp*, porém, é um caso específico, tendo em vista que é um espaço para conversas privadas, ou pelo menos, mais fechado dentre as plataformas de mídia social. Portanto, oferece questões mais controversas sobre o rastreamento das origens e auditoria do conteúdo ilegal compartilhado como mensagens. Embora não ofereça serviços de *micro-targeting* (comunicação em massa para um número reduzido de pessoas), a rede de mensagens é, sem dúvida, uma plataforma dominante no contexto eleitoral brasileiro.<sup>18</sup> Para resguardar as informações que chegam para os usuários, a empresa vem adotando uma série de medidas para bloquear contas que violam as normas ao fazer envio automatizado ou maciço e limitou a função de encaminhar mensagens recebidas pelo aplicativo.

---

<sup>15</sup> TSE julga improcedentes ações contra Jair Bolsonaro e Hamilton Mourão. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Outubro/tse-julga-improcedentes-acoes-contrajair-bolsonaro-e-hamilton-mourao>

<sup>16</sup> Delfim, Rodrigo Borges. TSE multa campanha de Haddad por notícias contra Bolsonaro. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/fachin-multa-campanha-de-haddad-por-noticias-contrabolsonaro.shtml>

<sup>17</sup> Mello, Patrícia Campos. WhatsApp admite envio maciço ilegal de mensagens nas eleições de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/whatsapp-admite-envio-massivo-ilegal-de-mensagens-nas-eleicoes-de-2018.shtml>

<sup>18</sup> [https://www.codingrights.org/wp-content/uploads/2018/11/Report\\_DataElections\\_PT\\_EN.pdf](https://www.codingrights.org/wp-content/uploads/2018/11/Report_DataElections_PT_EN.pdf)

Esses casos demonstram a necessidade de aplicar o direito dos titulares de dados para os cidadãos durante as eleições. As fontes no mercado de propaganda política ainda são incertas e a ausência de legislação específica permite uma indústria de corretagem de dados que coleta, vende e analisa dados pessoais.

Ao permitir o impulsionamento de propaganda direcionada por candidatos, partidos ou coligações, focando-se na lógica das principais redes sociais, a legislação eleitoral acabou incentivando também a prática de coleta de dados pessoais para o desenvolvimento de diferentes perfis de usuários. Já que o mapeamento desses perfis é a base do modelo de negócios dessas plataformas, pois é com base neles que é vendido espaço para publicidade direcionada. A lei eleitoral acabou incentivando tal prática em um contexto em que o país recentemente criou a Agência Nacional de Proteção de Dados para reforçar a proteção de dados dos eleitores.<sup>19</sup>

A privacidade do eleitor e os direitos dos titulares devem ser garantidos para evitar um abuso diante princípios democráticos de eleições justas e igualitárias. A LGPD e a ANPD são um avanço em respeito pela privacidade e liberdade de escolha dos eleitores, além de dar mais transparência às campanhas políticas. A norma reconhece dados pessoais como bem jurídico que merece tutela e poderá resultar em sanções administrativas em caso de abusos ou falhas de segurança no tratamento de dados pessoais coletados.

Um dos grandes benefícios da LGPD é a proteção provida para o titular de dados que passar a ser notificado da existência do tratamento e outras prerrogativas como acesso, correção, anonimização, bloqueio, eliminação, informações de compartilhamento, revogação de consentimento e outros. A demanda ao controlador para estruturar uma rede de proteção é complexa e exige muita preparação para as empresas que estão envolvidas com processo de tratamento de dados. É importante ressaltar que a LGPD também traz punições para o vazamento e brechas que resultem na divulgação de dados. A LGPD também pode ser implementada no âmbito eleitoral e vai resultar em multas significativas, que podem coibir o ato. As multas previstas para o descumprimento variam de 2% do faturamento bruto até R\$ 50 milhões por infração.

## **4.2 A utilização de tecnologia na evasão de notícias fraudulentas**

Dentro do cenário de combate à poluição informacional é necessário abordar estratégias e ferramentas para prevenir e evitar os ataques cibernéticos e a propagação de discursos de ódio e notícias falsas, que ocorrem por meio de contas falsas e distribuição automatizada nas redes sociais, tanto antes e depois das eleições. Neste tipo de ação é importante desassociar a coibição de condutas maliciosas de censura, sem entrar no mérito das mensagens transmitidas. Há

---

<sup>19</sup> [https://www.codingrights.org/wp-content/uploads/2018/11/Report\\_DataElections\\_PT\\_EN.pdf](https://www.codingrights.org/wp-content/uploads/2018/11/Report_DataElections_PT_EN.pdf)

métodos que podem ser implementados sem que seja necessário exigir das plataformas digitais o que é considerado *Fake News*, evitando desta forma, um tribunal da verdade.

Para evitar a epidemia da desinformação, o TSE publicou a Resolução nº 23.671, de 14 de dezembro de 2021, que trata da propaganda eleitoral, do horário eleitoral gratuito e condutas ilícitas na campanha. A Resolução permite o envio de mensagens eletrônicas aos eleitores que se cadastrarem voluntariamente para recebê-las, desde que seus emissores sejam identificado e sejam respeitadas as regras da LGPD. Também deverão ser disponibilizados meios para que a pessoa possa se descadastrar a fim de não receber mais conteúdo.

Por meio da Resolução 23.671 se passa a exigir nos §§ 9º e 10º do art. 29, prévio cadastramento dos provedores de aplicação que pretendam prestar serviços de impulsionamento de propaganda, propiciando mecanismos de controle e responsabilização. O §1-A do art. 31 é outro mecanismo importante em ordem a esclarecer que a proibição de venda de cadastro de endereços eletrônicos abarca números de telefone para disparo em massa.

Destaca-se ainda o art. 33-A que prevê o dever de informar sobre a possibilidade de ocorrer tratamento de dados dentro do limite técnico de cada provedor, dispendo-se que a propaganda eleitoral, como regra, deve ser indicada pelos atores implicados e que o tratamento de dados sensíveis deverá observar o art. 11 da LGPD. Já o art. 34 veda o disparo em massa de mensagens instantâneas sem o consentimento do destinatário ou a partir da contratação de tecnologia ou serviços pelo provedor e em desacordo com os termos de uso.

#### **4.2.1 Métodos alternativos para coibição de propagação de desinformação**

Como ficou explícito, a implementação de medidas de combate à disseminação de conteúdo falso nas redes sociais, como *Facebook* e *Twitter*, e nos serviços de mensagens privadas, como *WhatsApp* e *Telegram*, requer cuidado para não cercear direitos fundamentais. Por isso é importante que os aspectos técnicos sejam bem delineados, uma vez que podem ser a chave para a execução de ações efetivas.

No âmbito eleitoral, dois pontos que merecem atenção são a coibição de contas falsas e do uso de robôs e o detalhamento de publicidades. A autorregulação por parte de provedores de redes sociais e de serviços de mensagens exige a identificação de contas falsas maliciosas, quando criadas ou usadas com o propósito de assumir ou simular identidade de terceiros para enganar o público.

Neste caso, me refiro à autorregulação como um fator em que não haja necessariamente intervenção do estado, de forma que as empresas possam estabelecer e verificar regras de acordo princípios e diretrizes estabelecidos por legislação. No mesmo sentido, a intenção dos legisladores não deve ser proibir a

utilização de robôs, pois é uma ferramenta muito utilizada para tarefas que auxiliam processos e automatizam demandas.

É importante classificar e rotular quais robôs podem ser danosos para o pleito eleitoral e para a democracia. Coibir comportamentos maliciosos, como por exemplo, uma articulação entre contas automatizadas para produzir informação falsa ilegítima sobre um candidato ou o debate público é um meio viável para garantir isonomia e paridade de armas nas eleições.

As plataformas podem impor regras na utilização de contas geridas por robôs e vincular a sua utilização ao cumprimento de princípios éticos e morais de modo a facilitar a identificação de desvio de utilidade. Alternativas são a viabilização de medidas para identificar as contas que apresentem movimentação de discurso de ódio ou incompatível com a capacidade humana e a adoção de políticas de uso que limitem o número de contas controladas pelo mesmo usuário ou requerer vinculação a identidade civil.

No escopo das publicidades, uma exigência que pode ser posta para proteger os usuários de má-fé, é a necessidade de todos os conteúdos pagos nas redes sociais serem identificados como tal, inclusive com a identificação da conta responsável, para que o usuário possa fazer contato direto com o anunciante. No caso de impulsionamento de propaganda eleitoral ou de conteúdos que mencionem candidatos, partidos ou coligação, todo o conjunto de anúncios feitos devem ser disponibilizados ao público, incluindo valor total gasto, para fins de checagem pela Justiça Eleitoral.

Um terceiro aspecto que deve ser implementado depois das eleições é a definição como de interesse público as contas em redes sociais do presidente da República, governadores, prefeitos, ministros de Estado, parlamentares, entre outros agentes políticos. A medida se torna relevante para adequar a comunicação entre a autoridade e da sociedade civil, também sendo importante em períodos pré-eleitoral para evitar ilícitos como propaganda antecipada.

A medida é importante para exigir mais transparência dos agentes políticos e impedir a restrição de acesso de outras contas às suas publicações. Também é importante que os canais de entidades e os órgãos da administração pública cumpram princípios do artigo 37 da Constituição Federal (1988), devendo publicar nos seus portais de transparência dados sobre a contratação de serviços de publicidade ou impulsionamento de conteúdo na internet.

### **4.3 Questionamento sob medidas de rastreabilidade**

A rastreabilidade de mensagens em aplicativos ou postagens em redes sociais é uma solução dúbia e com possível impacto em direitos fundamentais. O intuito é demonstrar algumas práticas, que apesar de serem ensejadas por boa-fé, podem ter um efeito danoso para valores democráticos. Medidas como a previsão de rastreabilidade de comunicações pessoais e as restrições ao

anonimato nas redes sociais, por exemplo, são instrumentos perigosos que ameaçam o direito à privacidade e outros princípios da Constituição Federal, como o sigilo da fonte de jornalistas.

A violação desses princípios pode violar compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e na Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>20</sup>. As normas abrangem dispositivos que asseguram aos cidadãos proteção legal ao direito à privacidade. Medidas que obrigam os provedores de aplicativos de mensagens a armazenar metadados que indicam, por exemplo, o compartilhamento de mensagens criam riscos para a sociedade. Esse tipo de conduta pode enfraquecer os mecanismos de segurança e criptografia, prejudicando o usuário. A criptografia de plataformas digitais funciona como um “embaralhamento de dados” e é utilizado por aplicativos para evitar que mensagens possam ser lidas durante o tráfego entre o emissor e o receptor. O conteúdo criptografado só é decifrado quando chega em seu destino.

Assim, a proteção dos dados e a garantia de privacidade são enfraquecidos com a rastreabilidade porque, se algum receptor revelar conteúdo sigiloso, autoridades judiciais poderão exigir que o provedor forneça o mapa de seu compartilhamento. Essa brecha pode ser inclusive utilizada para espionar as comunicações de jornalistas, por exemplo.

A possibilidade de rastreabilidade de mensagens é um mecanismo de segurança que requer uma guarda massiva de dados pessoais, que ficam expostos a risco de vazamento. Em entrevista para a Folha de São Paulo<sup>21</sup>, Mariana Valente, diretora do *Internet Lab* e professora de Direito e Tecnologia do Insper, afirmou que medidas como a exigência de documentos de identificação para abrir contas em redes sociais e guarda de registros de reencaminhamentos de mensagens pelo *WhatsApp* representam enorme ameaça à privacidade.

O contexto da crítica é direcionado para a discussão no Congresso Nacional referente ao Projeto de Lei 2630/20<sup>22</sup>, que institui a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. Pelo projeto, os serviços deverão guardar, pelo prazo de três meses, os registros dos envios de mensagens encaminhadas em massa - ou seja, os envios de mensagens enviadas para grupos de conversas e listas de transmissão por mais de cinco usuários em um período de 15 dias, tendo sido recebidas por mais de mil usuários. O acesso aos registros só poderá ocorrer por ordem judicial, quando houver investigação penal sobre o encaminhamento em massa de conteúdo ilegal.

---

<sup>20</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)

<sup>21</sup> MELLO, Patrícia Campos. “Projeto de Lei das Fake News pode levar a perseguição política, diz pesquisadora. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/projeto-de-lei-das-fake-news-pode-levar-a-perseguido-politica-diz-pesquisadora.shtml> Acesso em: Dez, 2019

<sup>22</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256735>

A medida é ineficiente e contrária aos dispositivos da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que já dispõe sobre a guarda de arquivo já determina que se guarde o mínimo de dados pessoais necessários para os serviços.

## 5 CONCLUSÃO

Diante das questões apresentadas é possível afirmar que a poluição informacional durante as eleições traz severos riscos à democracia brasileira por induzir os eleitores ao erro por meio de fraude. O envio em massa de informações falsas nas redes sociais tanto sobre propaganda negativa de candidatos rivais ou por omissão de fatos para manipular dados ilusórios distorce direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal.

Por essas questões é importante coibir as notícias fraudulentas e limitar o alcance de campanhas antidemocráticas. A disseminação dessas informações advém de estruturas hierarquizadas com comportamentos padronizados e financiados com o intuito de arruinar reputações e instituições. O combate as notícias falsas deve concentrar no monitoramento de perfis falsos, contas fraudulentas, robôs e impulsionamento artificiais de conteúdo. Para isso, é necessário contar com o auxílio das empresas de tecnologia que tem capacidade para coibir, fiscalizar as práticas contrárias ao seu próprio termo de condições de uso, sem necessariamente controle de conteúdo.

O judiciário ainda sofre com a ausência de celeridade para lidar com ferramentas tecnológicas. A reação dos tribunais é limitada pela falta de estrutura, conhecimento e momento de agir. A necessidade de ser provocado para ter incisivas ações contra as notícias falsas, faz com que o judiciário lide com esse problema de forma residual.

Como alternativa, o TSE publicou em dezembro de 2019 a Resolução 23.610/19, que regula conduta ilícitas nas propagandas eleitorais e incluiu um dispositivo para tornar mais fácil aos candidatos obter direito de resposta contra notícias falsas propagadas por campanhas adversárias.

A resolução do TSE determina que os candidatos devem se responsabilizar e têm a obrigação de confirmar a veracidade das informações que serão utilizadas em sua propaganda eleitoral, inclusive aqueles veiculados por terceiros, como sites e jornais. Se mesmo assim usarem dados falsos, os candidatos, os partidos políticos e as coligações poderão ser punidos com sanções penais e uma multa que chega a R\$ 30 mil. Caso haja a disseminação de informações consideradas falsas, a Resolução prevê que os atingidos poderão pedir direito de resposta.

Medidas como essas, com sanções financeiras, tem capacidade de auxiliar na conscientização dos candidatos e coibir a prática. Também é vedado o uso de ferramentas digitais, inclusive de impulsionamento, que possam alterar o conteúdo da propaganda eleitoral ou falsear sua identidade.

Destaca-se que o judiciário tem promovido ações de cunho educativo e de enfrentamento do tema desde as eleições de 2018. O tribunal criou um plano de combate a informações falsas chamado Projeto de Enfrentamento à Desinformação. A ação conta com parcerias com partidos políticos, plataformas digitais e de serviço de mensagens. Entre as entidades que apoiam a iniciativas estão o Ministério Público Federal (MPF), o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Tribunal de Contas da União (TCU), agências de checagem de fatos, o Google, o Facebook, o Twitter e o WhatsApp.

O TSE ainda estreou em setembro de 2020 uma nova campanha de combate à desinformação com a mensagem "Se for fake news, não transmita". O objetivo é abordar a disseminação de notícias falsas no dia a dia da sociedade, com ênfase no impacto negativo desse fenômeno nos processos democrático e eleitoral brasileiros, bem como na vida dos cidadãos.

Para o ministro do STF, Luís Roberto Barroso, "as mídias sociais, as plataformas de internet, os veículos de imprensa e a própria sociedade são os principais atores no enfrentamento da desinformação", uma vez que, segundo sua avaliação, a Justiça Eleitoral tem um papel importante, porém residual, no enfrentamento das Fake News, pois o Judiciário não tem nenhuma intenção de se tornar censor da liberdade de expressão das pessoas.<sup>23</sup>

O excesso de disparos de mensagens por robôs e contas falsas, desvirtuam a democracia porque fazem com que o povo seja representado no governo por alguém eleito por força de fraude. As Fakes News viraliza com rapidez e tira foco do eleitor, inviabilizando o voto consciente do eleitor. Desta forma, as ações de educação midiática e informacional, com finalidade de conscientizar os cidadãos acerca da desinformação, são de extrema importância.

Por outro lado, é importante o poder público evitar tomar medidas autoritárias com o intuito de combater a desinformação. A rastreabilidade em serviços de mensagens, por exemplo, trata os cidadãos como suspeitos podendo resultar em práticas discriminatórias, persecutórias e racistas. A naturalização do *vigilantismo digital*<sup>24</sup> nas redes sociais tem capacidade para ser um ponto crítico na destruição de uma democracia dinâmica e prejudicial à liberdade de expressão.

Devido as dificuldades em controlar ou moderar o conteúdo das propagandas eleitorais, é importante direcionar o enfoque ao comportamento inautêntico de contas de usuários nas redes sociais e à transparência sobre conteúdos pagos, que passarão a ser moderados pelos provedores de aplicações. A expansão de detecção de "comportamento mal-intencionado" é ponto chave

---

<sup>23</sup> TSE lança campanha "#EuVotoSemFake", contra a desinformação nas eleições. Disponível em: [tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Setembro/tse-lanca-campanha-201c-euvotosemfake201d-contra-a-desinformacao-nas-eleicoes](https://tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Setembro/tse-lanca-campanha-201c-euvotosemfake201d-contra-a-desinformacao-nas-eleicoes)

<sup>24</sup> <https://new.safernet.org.br/content/vigilantismo>

para a interrupção dos discursos com conteúdo de ódio, subversão da ordem e incentivo à quebra da normalidade institucional e democrática.

A criação de algoritmos e modelos de aprendizagem de máquina para coleta de dados contaminados a fim de identificar e rastrear robôs e contas falsas com comportamento de disseminação de desinformação é uma alternativa que pode ajudar a entender o caminho das mensagens políticas que estão circulando nas redes sociais.

Outra solução para coibir o comportamento recai sobre a tipificação do crime de utilizar-se, em período eleitoral, de meios de comunicação de massa para divulgar informações distorcidas ou forjadas para obter vantagens no pleito. Não basta coibir a conduta ativa de disseminar notícias falsas, mas é preciso punir outras formas de desinformação, como a manipulação da percepção da informação e a inserção de textos falsos na internet.

Com essas informações, este trabalho conclui sobre a necessidade do Estado regular o emprego da desinformação durante o período eleitoral dentro da lógica das plataformas digitais para proteger os dados dos cidadãos. No mesmo sentido, o impacto regulatório na sociedade e nas empresas tecnológicas deve ser mitigado ao máximo para não atingir o direito fundamental de liberdade de expressão e assim evitar que seja criado um sensor de discursos. A regulamentação da desinformação não pode ter o viés de prejudicar o mercado digital, uma vez que poderá gerar impactos econômicos e sociais para o Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: Jun, 2022.

BRASIL. Ministério Público do Rio Grande do Sul. **Eleições Municipais 2016. Propaganda Eleitoral**. Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: [https://www.mprs.mp.br/media/areas/eleitoral/arquivos/cartilha\\_eleitoral-propaganda\\_eleitoral.pdf](https://www.mprs.mp.br/media/areas/eleitoral/arquivos/cartilha_eleitoral-propaganda_eleitoral.pdf). Acesso em: Jun, 2022

BRASIL. Código eleitoral brasileiro: Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965: texto consolidado com remissões e referências legais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm). Acesso em: Jun, 2022

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições**. Brasília: TSE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: Jun, 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de Agosto de 2018. Estabelece Proteção Geral de Dados Pessoais**. Brasília: TSE. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: Jun, 2022.

CANABARRO, Diego R. **Para além das “fake news”: os componentes da chamada “desordem informacional”**. Disponível em: <https://observatoriodainternet.br/post/para-alem-das-fake-news-os-componentes-da-chamada-desordem-informacional>. Acesso em: Set, 2020

CODING RIGHTS. **Dados e eleições 2018**. Disponível em: [https://www.codingrights.org/wp-content/uploads/2018/11/Report\\_DataElections\\_PT\\_EN.pdf](https://www.codingrights.org/wp-content/uploads/2018/11/Report_DataElections_PT_EN.pdf). Acesso em: Jun, 2022

FILHO, Luciano Dantas S. NASCIMENTO, Marcela Teles G. **Minirreforma Eleitoral: Uma análise da Lei 13.488/2017 e da Emenda Constitucional 97/2017**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/61163/minirreforma-eleitoral-uma-analise-da-lei-13-488-2017-e-da-emenda-constitucional-97-2017> Acesso em: Jun, 2022

GAGLIONI, Cesar. O que há sobre o Brasil nos documentos da Cambridge Analytica. Nexo Jornal, Janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2020/01/06/O-que-h%C3%A1-sobre-o-Brasil-nos-documentos-da-Cambridge-Analytica> Acesso em: Mai, 2022

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral** - 15ª edição - São Paulo. Editora Atlas. 2019

MAGRANI, Eduardo. **Entre dados e robôs, ética e privacidade na era da hiperconectividade** - 2ª edição - Porto Alegre: Arquipélago Editorial. 2019.

MIRANDA, Eduardo Martins de. **Principais modificações inseridas pela Lei nº 13.165/2015 para as eleições 2016**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/47551/principais-modificacoes-inseridas-pela-lei-n-13-165-2015-para-as-eleicoes-2016> Acesso em: Jun, 2022

MOREIRA, Diego Rais Rodrigues; FERNANDES, Raimundo Augusto; CIDRÃO, Taís Vasconcelos. **Psicologia política e as fake news nas eleições presidenciais de 2018**. Revista do TRE-RS. Janeiro/Junho de 2019.

NICKERSON, David W; ROGERS Todd. **Political Campaigns and Big Data**. journal of Economic Perspectives - Volume 28, Number 2 - Spring 2014 - pages 51-74

Regras para propaganda eleitoral na Internet em 2020. Academia do Marketing. Disponível em: <https://www.academiadomarketing.com.br/regras-para-propaganda-eleitoral-na-internet-em-2020/> Acesso em: Mai, 2022

VAROL, Onur; FERRARA, Emilio; DAVIS, Clayton; MENCZER, Filippo; FLAMMINI, Alessandro. **Online Human-bot interactions: detection, estimation and characterization**. Eleventh International AAAI Conference on Web and Social Media. 2017

WALDSCHMIDT, Hardy. **Breves notas sobre a minirreforma eleitoral de 2013**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/31566/breves-notas-sobre-a-minirreforma-eleitoral-de-2013> Acesso em: Jun.2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6281/DF – Distrito Federal**. Relator: Ministro Luiz Fux.

TSE. **TSE aplica pela primeira vez norma que coíbe notícias falsas na internet**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/tse-aplica-pela-primeira-vez-norma-que-coibe-noticias-falsas-na-internet> Acesso em: Jun, 2022.

TSE. **Corregedor do TSE determina que plataformas digitais suspendam repasses financeiros a páginas que propagam desinformação.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Agosto/corregedor-do-tse-determina-que-plataformas-digitais-suspendam-repasses-financeiros-a-paginas-que-propagam-desinformacao> Acesso em: Jun, 2022.

TSE. Deputado Francischini é cassado por propagar desinformação contra a urna eletrônica. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Outubro/plenario-cassa-deputado-francischini-por-propagar-desinformacao-contra-o-sistema-eletronico-de-votacao> Acesso em: Jun, 2022.

---

# DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIREITO ELEITORAL NA ERA DA (DES)INFORMAÇÃO: COMBATE À PROPAGAÇÃO DE MENTIRAS E LUTA PELA DEMOCRACIA

CHALLENGES AND PERSPECTIVES FOR ELECTORAL LAW ON (DIS)INFORMATION ERA: FIGHT AGAINST LIES' SPREAD AND THE STRUGGLE FOR DEMOCRACY

*Kleber Henrique Facchin<sup>1</sup>*

*Artigo recebido em 2/5/2022 e aprovado em 20/5/2022 .*

## RESUMO

A distorção da verdade para obter vantagem política não é novidade alguma. Todavia, nas últimas décadas, o aumento do acesso à internet, a redes sociais e meios de comunicação instantânea conferiu novas proporções à circulação de notícias falsas, maliciosamente engendradas para influenciar comportamentos sociais, sendo que um dos principais alvos da desinformação vem sendo o eleitorado, cooptado por campanhas ilícitas de candidatos insidiosos. A desinformação abala as bases da democracia e ameaça perigosamente essa forma de governo. A partir das Resoluções do TSE e do Projeto de Lei n. 2630/2020, à luz de clássicos como Habermas, Bobbio, Schumpeter e Dahl, este artigo pretende traçar um panorama dos atuais desafios da democracia, a fim de vislumbrar um caminho possível para preservar e fortalecer a democracia.

Palavras-chave: desinformação, convicção, democracia, República, Direito Eleitoral.

## ABSTRACT

The distortion of the truth to gain political advantage is not new. However, over the last decades, the increasing access to internet, social media and instant means of communication has given new proportions to the propagation of fake news, maliciously forged to influence social behaviors. One of the main targets of disinformation has been the electorate, coopted by illicit campaigns of insidious candidates. Disinformation weakens the foundations of democracy and dangerously threatens this form of government. Based on TSE Resolutions and on the Law Project n. 2630/2020, under the light of classics such as Habermas, Bobbio, Schumpeter and Dahl, this article seeks to outline the current challenges democracy have to face, aiming a glimpse of a possible path to preserve and strengthen democracy.

Keywords: disinformation, conviction, democracy, Republic; Electoral Law.

## Sumário

Introdução; 1. Noção sobre os fundamentos do governo democrático e os riscos que pairam sobre a democracia; 2. Mentiras, influência eleitoral e o “efeito manada”; 3. Viés de confirmação, bolhas sociais e as repercussões antidemocráticas do paradigma virtual de comunicação; 4. A difícil regulação jurídica das inovações tecnológicas; Conclusões

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Especialista em Direito Constitucional Aplicado pela Faculdade Damásio. Graduando em Filosofia pela Universidade de São Paulo (USP). Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP), lotado na Corregedoria Geral Eleitoral. Membro voluntário da Frente Nacional de Enfrentamento à Desinformação.

## INTRODUÇÃO

Segundo Robert Dahl (2015, pp. 1-2), em sua clássica obra “*On Democracy*”, não obstante a expansão do regime democrático a partir da segunda metade do século XX, apesar de seu prestígio e do amplo reconhecimento de sua legitimidade frente às demais formas de governo, a vitória da democracia não é absoluta ou definitiva, sobretudo se considerarmos o descrédito do povo nos líderes eleitos (geralmente incapazes de lidar com questões sociais crônicas como desemprego, pobreza, política tributária e corrupção) e a persistência de movimentos antidemocráticos ainda hoje.

Embora a democracia tenha sido implementada noutros países e experimentado alguns avanços desde essa constatação de Dahl, por outro lado, o progresso tecnológico nas comunicações digitais e na ciência de dados ensejaram a exposição de esquemas de corrupção escandalosos, que antes remanesciam restritos a gabinetes privados de gestores larápios, além de um fluxo caótico de comunicações soltas com potencial de informação. Eis que, no atual momento histórico, vivenciamos uma onda de extremismos políticos que se espalhou pelo mundo e vem ganhando cada vez mais adeptos, com o avanço do ultranacionalismo e do fundamentalismo religioso, ideologias que exercem um preocupante papel no fomento de crenças antidemocráticas.

Na esfera social, o aumento da conectividade telemática promoveu o estreitamento de relações sociais entre pessoas geograficamente distantes, prevalecendo-se de novos meios de comunicação. Mas, devido à maior quantidade de relacionamentos mantidos simultaneamente, seguiu-se uma inexorável diminuição no tempo investido em cada uma das comunicações estabelecidas. Como resultado, hoje, cada indivíduo ostenta uma ampla rede social, formada por um profuso número de vínculos superficiais e pouco significativos.

Importa notar que os impactos da superficialidade não permaneceram restritos ao âmbito da convivência social. O imediatismo dominou o anseio de consumidores que almejam realizar compras à distância, ter mercadorias prontamente entregues em seus domicílios, que têm expectativa de negociar digitalmente e vender pela internet, ensinar e aprender à distância, assistir a produções audiovisuais ou ouvir músicas de qualquer artista, em um clique, quando e onde desejar, assim como obter qualquer informação, em tempo real, na tela de um *smartphone*. Esse último aspecto é precipuamente o que nos importa para desenvolver, no presente artigo, o exame das implicações do imediatismo sobre o consumo de informações e, subsequentemente, investigar os possíveis reflexos desse fenômeno sobre a política.

No campo das redes sociais, a circulação de proposições comunicativas deixou de ser restrita a círculos interpessoais próximos. Noutra perspectiva, a difusão geral de informações pretensamente noticiosas deixou de ser exclusiva

dos jornais. Muito embora a ampliação das fontes de informação seja benéfica, em oposição ao oligopólio informativo tradicionalmente exercido pelas grandes mídias, ocorre que atores comunicativos maliciosos vêm abusando sistematicamente do poder de influenciar pessoas, com a produção e difusão de notícias falsas a fim de obter vantagens pessoais.

Tudo indica que a ansiedade por obter respostas rápidas e simples, para afastar o mal-estar da incerteza, implica a aversão à reflexão. Afinal, refletir leva tempo e demanda esforço. Assim, o apreço pela instantaneidade conduz à gradual supressão da capacidade de aprofundamento intelectual e, ao mesmo tempo, submerge o expectador na prepotente ilusão de deter o mundo na palma da mão. Essa combinação tem um enorme potencial para produzir idiotas (do grego *idios*, que significa pessoal ou privado), isto é, indivíduos que, submersos em sua subjetividade, ignoram a própria ignorância, acreditando possuir amplo conhecimento sobre tudo quanto possam ler ou ouvir instantaneamente num dispositivo telemático, não importa a fonte da informação.

Um sinal dessa tendência é o sucesso de redes sociais como o *Instagram*, que se baseia precipuamente no compartilhamento de imagens, ou o *Twitter*, que permite postagens com elementos de imagem e limita o texto ao máximo de 280 caracteres. Notas breves, reações rápidas, pensamentos irrefletidos, comentários sarcásticos, jargões "lacradores", todos são bem-vindos e preparam campo fértil para a propagação de boatos e discursos de ódio, fomentando a formação de convicções baseadas em desinformação. Nesse novo modelo de comunicação instantânea, não resta espaço para reflexões, questionamentos ou debates fundamentados.

Nas últimas disputas eleitorais, especialmente desde as Eleições de 2018, tem-se observado no eleitorado um dos principais alvos da desinformação digital. Ao invés de perquirir livremente sobre as propostas de governo, projetos e carreiras políticas dos candidatos, os eleitores vêm sendo vítimas de campanhas ilícitas, cooptados como massa de manobra por candidatos que abusam das novas tecnologias para difamar opositores políticos e para forjar propagandas epopeicas em torno de figuras pessoais. Com isso, candidatos populistas logram patamar de mitos, sacralizados por eleitores imbuídos de uma esperança messiânica num salvador da Pátria.

Com efeito, a desinformação abala as bases da democracia e, combinada à indignação popular com os líderes eleitos e à crescente desconfiança nas instituições republicanas, constitui uma assombrosa ameaça à democracia como forma de governo. Diante disso, pretende-se traçar um breve panorama dos atuais desafios da democracia, analisando as mais recentes propostas legislativas e atos normativos vocacionados a combater a desinformação, desde as módicas alterações feitas pela Lei n. 14.192 de 2021 no Código Eleitoral, "para dispor sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral", passando pelas

disposições das Resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), à análise preliminar do Projeto de Lei n. 2630/2020, que se encontra em tramitação no Congresso Nacional.

A partir do exame de tais esforços institucionais de movimentar o Estado de Direito em defesa da República Democrática, este artigo tem o objetivo de apresentar ao leitor um balanço sobre os caminhos possíveis para preservar e fortalecer a democracia, bem como um alerta sobre os riscos prováveis caso a humanidade não seja capaz de preservar as conquistas democráticas.

## **1 NOÇÃO SOBRE OS FUNDAMENTOS DO GOVERNO DEMOCRÁTICO E OS RISCOS QUE PAIRAM SOBRE A DEMOCRACIA**

Ante o intuito de examinar os desafios atualmente impostos à democracia, convém começar explorando a compreensão acadêmica dos pressupostos para o regular funcionamento do regime democrático de governo, a fim de partir de uma noção, ao menos introdutória, sobre quais fundamentos da democracia se encontram (mais) ameaçados pela onda de desinformação.

De acordo com Dahl (2015, pp. 37-40), são critérios fundamentais para definir a democracia: (1) oportunidade de efetiva participação, (2) igualdade dos votos, (3) oportunidade de aquisição de clara compreensão, (4) controle sobre a agenda de políticas públicas e (5) inclusão geral dos adultos no processo democrático. Pois bem, podemos concluir que tais pressupostos são formalmente atendidos no Brasil e na grande maioria dos países atualmente considerados democráticos. No Direito pátrio, inclusão de todos os adultos no processo democrático, a igualdade de votos (definida pela máxima “*one man, one vote*”, que pode ser atualizada para “direito de um voto válido para cada cidadã(o)”) e a oportunidade de efetiva participação são todos contemplados no artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil, que prescreve o “sufrágio universal” para todos os cidadãos e o “valor igual para todos” os votos, além de instituir mecanismos de participação direta da população nas decisões, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, institutos estes que melhor atendem ao critério de controle popular da agenda política no Brasil.

O sufrágio ativo (ato de escolher pelo voto) é um direito para todos os cidadãos brasileiros maiores de dezesseis anos de idade e um dever (voto obrigatório) para todos os maiores de dezoito, até os setenta anos de idade. O sufrágio passivo (possibilidade de ser votado) é direito de todos os adultos, embora alguns cargos exijam maior maturidade. Após atingir trinta e cinco anos, os cidadãos brasileiros podem se candidatar a qualquer cargo da República. Todos os que exercem o seu direito de sufrágio ativo, por meio do voto, têm o mesmo peso para decidir quais candidatos serão eleitos. E, embora os institutos de participação popular direta sejam incipientes, não parece que resida na

falta de participação direta o principal problema a ser tratado na democracia brasileira hoje.

Além desses quatro critérios, todos previstos no mesmo dispositivo constitucional, a Constituição também prevê o direito à educação, que se efetiva pelo dever do Estado de prestar serviços educacionais a seus cidadãos. Nos termos do diploma constitucional:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

[...] Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

[...] V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

Como se vê, somente o ensino básico é garantido. O ensino médio também é majoritariamente gratuito na atualidade, mas às custas da qualidade da educação, que é notoriamente baixa. Já o ensino superior gratuito é condicionado à capacidade de cada um, o que não significa que o estudante deve apenas comprovar condições para acompanhar o curso, mas competir pelas pouquíssimas vagas disponíveis no sistema público de ensino superior. Trata-se de uma confissão formal de incapacidade de assegurar formação completa aos cidadãos brasileiros.

Consoante Dahl (2015, pp. 37-9), a ideia do critério de aquisição de compreensão clara é assegurar que todos os membros da sociedade política tenham igual oportunidade de aprender a respeito de alternativas políticas públicas e suas respectivas consequências socioeconômicas. Assim, ao que nos parece, dos critérios fixados por Dahl, o que mais compromete o êxito da democracia no Brasil é a falta de oportunidade para desenvolver “clara compreensão”, sendo muito deficiente o conhecimento popular sobre o funcionamento do sistema eleitoral e quase nula a noção de economia política, gestão e políticas públicas.

Norberto Bobbio (1995, p. 27), por sua vez, considera que os requisitos mínimos de um Estado Democrático seriam a garantia dos principais direitos de liberdade, a concorrência entre partidos políticos, a universalidade do sufrágio, a periodicidade das eleições, e a coletividade das decisões, por consenso ou por maioria de votos, sempre após livre debate. Embora Bobbio se refira,

aparentemente, ao debate entre os próprios parlamentares, indubitável que o livre debate é uma premissa do sistema democrático desde as suas raízes, sendo indispensável a sua presença tanto nos Parlamentos quanto na formação da opinião pública.

Eis que, de acordo com as lições de Jürgen Habermas (1997, p. 21), é a interação de proposições com pretensão de validade, em diálogos mediados pela razão prática, visando à formação de consensos na esfera pública, o que constitui o fundamento legítimo da vontade democrática que, processada através de meios e procedimentos preestabelecidos, são institucionalmente convertidos em normas de direito. Ora, se compreensão habermasiana parte do pressuposto de que, ao menos majoritariamente, os agentes comunicativos seriam capazes de apreender racionalmente ideias e argumentos, no campo de debate público, para construir consensos, é conseqüência que a inaptidão racional de massas que se afastam deliberadamente das atividades cognitivas, evitando assuntos incômodos e eventual estresse mental ou emocional, importam um sério obstáculo ao adequado funcionamento da atividade democrática.

O que as recentes experiências têm demonstrado é que a indisposição intelectual para considerar racionalmente fatos e enunciados dotados de sentido tem prejudicado a produção de divergências construtivas, com debates de ideias rumo à formação de consensos. Cada bolha permanece com as suas ideologias inatacáveis, formando um espaço público caracterizado pela tensão entre posições absolutas defendidas afetivamente.

Infere-se, portanto, que os fundamentos da democracia que se encontram em risco iminente devido ao avanço da desinformação são, principalmente, a clareza de entendimento (*enlightened understanding*) citada por Dahl, sob esse termo razoavelmente abrangidos a consciência política, a compreensão dos diversos sistemas de economia política e a razoável clareza de informações sobre as conseqüências das diferentes políticas públicas e maneiras de gerir o Estado, e o livre debate extraído de Bobbio, na medida em que o próprio debate vem sendo normalmente repudiado, estigmatizado como uma atividade hostil, e que os argumentos possíveis vêm sendo embaraçados pela propagação de falsidades. Indistintamente, para ambas as perspectivas sobre esse fundamento material da formação da vontade democrática, o bem jurídico que requer proteção pelo Direito é a livre convicção do eleitor.

## **2 MENTIRAS, INFLUÊNCIA ELEITORAL E O “EFEITO MANADA”**

A distorção dos fatos para obter vantagem política não é novidade alguma e já foi tema de obras icônicas na literatura, como “1984”, de George Orwell. De fato, muitos regimes de vocação totalitária estabeleceram suas bases populares na criação de realidades paralelas. Consoante bem apontam Adorno e Horkheimer:

Para o paranoico usual, sua escolha não é livre, mas obedece às leis da doença. No fascismo, esse comportamento é adotado pela política, o objeto da doença é determinado realisticamente; o sistema alucinatório torna-se norma racional no mundo, e o desvio a neurose. O mecanismo que a ordem totalitária põe a seu serviço é tão antigo quanto a civilização. Os mesmos impulsos sexuais que a raça humana reprimiu souberam se conservar e se impor num sistema diabólico, tanto dentro dos indivíduos, quanto dos povos, na metamorfose imaginária do mundo ambiente. O indivíduo obcecado pelo desejo de matar sempre viu na vítima o perseguidor que o forçava a uma desesperada e legítima defesa, e os mais poderosos impérios sempre consideraram o vizinho mais fraco como uma ameaça insuportável, antes de cair sobre eles. A racionalização era uma finta e, ao mesmo tempo, algo de compulsivo. Quem é escolhido para inimigo é percebido como inimigo. (ADORNO; HORKHEIMER, 2006, p. 154)

Importa notar que a consolidação de tais distorções na percepção social da realidade se prevalece de apelos emocionais reforçados pelo próprio eco que têm em comunidades predispostas. A respeito, merece menção o famigerado trabalho do sociólogo Gustave Le Bon, segundo o qual a composição de multidões implica a diluição das faculdades individuais de cada um dos membros dessa coletividade indistinta. Destacando a marcante sugestibilidade das multidões, assinala que o indivíduo tomado pela multidão seria “incapaz de separar o subjetivo do objetivo, admite como reais as imagens evocadas em seu espírito, que geralmente possuem apenas um longínquo parentesco com o fato observado” (LE BON, 2008, p. 44). Nesse sentido, formam-se o que chama de “alucinações coletivas”.

Cumprido esclarecer que, para Le Bon (2008, p. 46), a quantidade de indivíduos não é requisito para a constituição de uma coletividade capaz de deformar a subjetividade de seus membros e influenciar decisivamente as suas ideias. Segundo ele:

Uma multidão não precisa ser numerosa para que sua faculdade de ver corretamente seja destruída e os fatos reais sejam substituídos por alucinações que nada têm a ver com eles. Alguns indivíduos reunidos constituem uma multidão, e mesmo que fossem sábios renomados, revestem-se de todas as características das multidões no tocante a temas fora de sua especialidade. A faculdade de observação e o espírito crítico que cada um deles possui desaparecem. (LE BON, 2008, p. 46)

Esse comportamento dos indivíduos em complacência com o sentido das massas ficou popularmente conhecido como “efeito manada” e a sua preponderância sobre a ação individual foi testada por Solomon Asch numa série de experimentos que demonstrou o peso da opinião coletiva em detrimento da convicção individual. Em suas conclusões, embora Asch (1956, p. 70) reconheça a existência de alguns sujeitos independentes, seguros de seu próprio juízo e capazes de se manterem firmes em sua livre convicção sem se sentirem tentados a aderir à maioria, afirma que a divergência da própria

opinião com a enunciada pela maioria incita dúvida e insegurança, de modo que o receio de ser publicamente exposto e sofrer a reprovação do grupo produzem a tendência de complacência com o presumidamente acertado senso coletivo.

Tal compreensão sugere que as qualidades políticas de um candidato não bastam para se obter êxito eleitoral, caso o reconhecimento de suas virtudes fique restrito ao foro individual, sendo indispensável possuir notoriedade e reconhecimento coletivo. Por conseguinte, na seara eleitoral, Le Bon (2008, pp. 165-167) considera que os principais fatores para o sucesso no pleito seriam o prestígio social e um discurso com promessas que cativem as ambições e vaidades do eleitor, destacando-se a importância do simplismo das propostas. Nessa esteira, segue afirmando que, “sendo a multidão impressionável apenas por sentimentos excessivos, o orador que quiser seduzi-la deverá abusar das afirmações violentas [...] e nunca demonstrar qualquer coisa por meio de um raciocínio” (LE BON, 2008, p. 52). Logo, infere-se que populações insufladas por fortes emoções são alvo fácil para candidatos sem qualquer projeto, pelo simples fato de reproduzirem um discurso que ecoa seus sentimentos, precipuamente se tais sentimentos forem de ódio. Assim sendo, a qualidade irracional de um tal eleitorado tomado pelo ódio propicia uma via de fomento de campanhas vazias por candidatos oportunistas, deturpando a democracia e mostrando repercussões altamente preocupantes.

A toda evidência, a mediação das comunicações pelas novas tecnologias imprimiu uma nova proporção à prática de manipular as massas através de mentiras. Nas Eleições de 2018, tivemos exemplos de absurdos pertinazes que circularam nas redes sociais, dotadas de verossimilhança pela credulidade dos espectadores. A título de exemplo, foram divulgados rumores de que adversários políticos fariam a distribuição de mamadeiras eróticas em formato de pênis, com a pressuposição impertinente e ridícula de que com isso pretendiam induzir crianças à homossexualidade<sup>2</sup>. Eis que a persistente divulgação de notícias falsas importou em árduo trabalho para as instituições desmentirem.

### **3 VIÉS DE CONFIRMAÇÃO, BOLHAS SOCIAIS E AS REPERCUSSÕES ANTIDEMOCRÁTICAS DO PARADIGMA VIRTUAL DE COMUNICAÇÃO**

Tal como Castells (2016, p. 440) nos vem advertir, “a comunicação mediada pela internet é um fenômeno social recente demais para que a pesquisa acadêmica tenha tido a oportunidade de chegar a conclusões sólidas

---

<sup>2</sup> V.g. FACEBOOK e YouTube têm 48h para retirar do ar vídeos com inverdades sobre livro de educação sexual. 16 out. 2018. TSE. Secretaria de Comunicação. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/facebook-e-youtube-tem-48-horas-para-retirar-do-ar-video-com-inverdades-sobre-livro-de-educacao-sexual>>. Acesso em: 19 abr. 2022. – Determinação proferida pelo Min. Carlos Horbach na Representação n. 0601699-41.2018.6.00.0000, mantida pelo Min. Luiz Edson Fachin.

sobre o seu significado social". Logo, não cabem afirmações absolutas a respeito do grau de influência que a comunicação estabelecida nas redes sociais exerce sobre a formação de convicções individuais. Contudo, as experiências observadas no campo eleitoral têm fornecido pistas concretas sobre possíveis impactos políticos e sociais dessa comunicação em massa nas redes, suscitando questões que merecem estar no centro das atenções de pesquisadores sociais e cientistas políticos.

Dentre os inúmeros estudos analisados em sua obra, Castells (2016, p. 441) cita uma pesquisa realizada na *Carnegie Mellon University*, considerando o impacto da internet sobre o bem-estar mental e o comportamento dos participantes, ao longo dos anos de 1995 e 1996, cujas conclusões apontam que a intensificação do uso de internet corresponde ao "declínio no tamanho de seu círculo social e aumento da depressão e solidão"<sup>3</sup>. Poucos anos depois, conforme segue relatando Castells, o renomado sociólogo da internet Barry Wellman fez uma meta-análise de pesquisas realizadas entre 1996 e 1999, concluindo que o uso de redes sociais não vinha promovendo uma redução dos círculos sociais, mas uma efetiva substituição de comunidades locais por comunidades virtuais. Notadamente,

Os usuários da internet ingressam em redes ou grupos on-line com base em interesses em comum, e valores, e já que têm interesses multidimensionais, também os terão suas aflições online. [...] Parece que as comunidades virtuais são mais fortes do que os observadores em geral acreditam. Existem indícios substanciais de solidariedade recíproca na Rede, mesmo entre usuários com laços fracos entre si. De fato, a comunicação on-line incentiva discussões desinibidas, permitindo assim a sinceridade. O preço, porém, é o alto índice de mortalidade das amizades on-line, pois um palpite infeliz pode ser sancionado pelo clique na desconexão – eterna. (CASTELLS, 2016, p. 442)

Cumprir assentir que, só na última década, várias redes ascenderam ao topo de popularidade e desapareceram no limbo do esquecimento coletivo (os mais jovens provavelmente nunca ouviram falar de *mIRC*, *ICQ*, *MSN Messenger* e *Orkut*, dentre outras tantas redes que arrebanharam milhões de usuários da geração dos "millenials"), no entanto, independentemente das redes sociais analisadas por Castells no trecho acima, duas conclusões exurgem invariáveis: (1) primeiro, que as redes sociais permitiram estreitar relações com pessoas fisicamente distantes que partilham de ideais semelhantes e, (2) segundo, que as pessoas escolhem seus vínculos sociais pelo grau de afinidade cultural, religioso ou político. Acontece que a combinação dessas duas premissas leva a uma inescapável implicação lógica: atualmente, os atores comunicativos tornaram-se tão seletivos como nunca antes na história

---

<sup>3</sup> KRAUT et al. Internet paradox: a social technology that reduces social involvement and psychological wellbeing? In: *American Psychologist*, setembro: 1017-31. Apud Manuel Castells, 2016, p. 441.

da civilização humana, *excluindo deliberadamente de sua comunidade os debatedores dissonantes*.

Em decorrência disso, observa-se uma restrição temática nos assuntos abordados em comunidades reais, como grupos familiares, locais de trabalho e círculos de amigos. Tendentemente, as conversas se limitam a pontos de convergência dos interlocutores, evitando confrontos, a tal ponto de reduzir a comunicação interpessoal a temas notadamente superficiais, como o clima ou a rotina cotidiana. Uma provável razão para esse fenômeno é que os indivíduos se acostumaram com o conforto da integridade ideológica, alimentando a certeza de suas crenças com a reafirmação obtida em grupos virtuais específicos.

De acordo com a análise feita por Le Bon (2008, p. 171), a psicologia das multidões eleitorais seria fundamentalmente "idêntica à das outras multidões". Conforme ressalta, ainda que "o corpo eleitoral fosse composto somente por pessoas cheias de ciência, seus votos não seriam melhores que os de hoje. Guiar-se-iam sobretudo por seus sentimentos e pelo espírito de seu partido" (LE BON, 2008, p. 173).

Examinando a teoria Gustave Le Bon sobre o comportamento de massas, tornado irracional e impulsivo devido à diluição do senso de responsabilidade na ação do coletivo, Schumpeter (2008, pp. 256-262) assinala que a ausência de interesses primários evidentes implica o distanciamento dos cidadãos em relação à política, levando-os a compreensões emotivas e superficiais, mesmo entre pessoas letradas e espertas na sua área de atuação, citando o exemplo de um advogado cujo desinteresse por questões políticas faz com que ele não se importe em absorver informações ou submetê-las a crítica, concluindo que ao ingressar no campo da política, por indisposição ao debate profundo de matérias tais, o cidadão comum rebaixa o seu nível de performance mental, analisando e argumentando as proposições de uma maneira que ele mesmo consideraria infantis na esfera dos seus reais interesses. Seu pensamento se torna primitivo: associativo e afetivo.

Por decorrência natural, a alienação política deliberada pelos próprios cidadãos opera para relaxar seus padrões morais e ofuscar quaisquer consequências sociais derivadas de suas escolhas eleitorais (SCHUMPETER, 2008, p. 262). Nesta perspectiva, a ignorância política lhes convém. Conforme explica Adorno, o sujeito alienado se blinda contra informações que questionem suas crenças. Em suas palavras:

A fim de não minar seu próprio padrão de identificação, eles inconscientemente não querem saber demais e estão prontos para aceitar informações superficiais ou distorcidas, desde que confirmem o mundo no qual querem continuar vivendo (ADORNO, 2019, p. 352).

Vale dizer, ainda, que a aversão a esforços intelectuais na arena política, deixando-se levar pelo viés de confirmação e pela emoção despertada por um

determinado conteúdo (des)informativo, segundo Adorno, teria consequências sociopolíticas práticas, uma vez que esse mesmo eleitorado seria facilmente arrebanhado pela propaganda autoritarista. Segundo ele, essa postura anti-intelectual de ignorância deliberada não seria, de modo algum, neutra “no que diz respeito ao problema da suscetibilidade à propaganda fascista [...] há razões para acreditar que a própria ignorância funciona em favor de tendências reacionárias gerais” (ADORNO, 2019, p. 345).

Notadamente, a deformação da disputa político-ideológica, desprovida de empatia republicana e de limites éticos, desvirtua o embate eleitoral, abrindo espaço para práticas ofensivas, destrutivas, possivelmente criminosas. Como agravante sincrônica, a difamação dirigida de opositores e adversários também passou a contar com as tecnologias de mídia para manipular e criar fotos, vozes e vídeos falsos, que vão desde recortes toscos em fotografias até a recente ameaça à percepção popular que ficou conhecida como *deepfake*, capaz de produzir “farsas profundas”, simulando fatos com um espantoso nível de realismo.

Nesse sentido, num trecho em que ainda reafirma o caráter perene da conectividade promovida pelos meios de comunicação eletrônica, bem como chama atenção para a mudança paradigmática que as redes via internet promoveram no campo das comunicações sociais, configurando o que chamou “*autocomunicação de massa*”, Castells (2016, p. 23) adverte sobre a possibilidade de reformatar conteúdos de mídia inclusive com softwares de licença gratuita, forjando uma rede que “conta com conteúdo autogerado, emissão autodirigida e recepção autosselecionada por muitas pessoas que se comunicam com outras tantas”.

Também vale lembrar que, dentre as estratégias adotadas nos últimos anos para manipular a opinião pública de populações no Brasil, a fim de cercear o acesso a fontes plurais e divergentes de informação, alguns atores da disputa política passaram a negar a proibidade da imprensa, com a finalidade de expurgar fontes alternativas de informação e, com isso, cristalizar intacta nas bolhas de mídias sociais a ideologia engendrada por fake news e outras formas da desinformação. Negando qualquer argumento que fira a integridade de suas crenças, os difusores de notícias fraudulentas exploraram eficazmente a superficialidade dos novos meios de comunicação.

Na estratégia vil de agentes autoritaristas que gostariam de lograr o poder sem a necessidade da legitimação democrática, a confiabilidade do processo eleitoral tem sido um dos principais alvos dos propagadores de desinformação, normalmente com ataques desferidos contra a segurança da urna eletrônica. A propagação de teorias conspiratórias, nas Eleições de 2018, desenterrou nefastas demandas pelo tratamento autocrático de problemas do

Estado e fez ferver o caos entre eleitores cooptados por esse embuste eleitoral, registrando-se diversos atentados nos locais de votação<sup>4</sup>.

Com isso, foi necessário um significativo esforço institucional para desmentir os reiterados ataques perpetrados contra nosso venerável modelo eleitoral. No sentir da Ministra Rosa Weber, então Presidente do TSE, “a desinformação deliberada ou involuntária que visa ao descrédito da Justiça Eleitoral há de ser combatida com informação responsável e objetiva” (TSE, 2018). Nessa direção, o Tribunal Superior Eleitoral inaugurou o portal “Fato ou Boato”<sup>5</sup>, com o exclusivo intuito de desmentir as falsidades que circulam nas redes, instituiu o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral (Portaria TSE n. 510/2021) e criou a Frente Nacional de Enfrentamento à Desinformação (Portaria TSE n. 318/2022).

Destarte, é nítido que, no novelo dessa realidade distópica, apresentam-se às instituições o perigo de violência deliberada contra os supostos inimigos demonizados na rede de desinformação, revoltas populares motivadas por crenças esdrúxulas e difamação persistente de instituições e de pessoas públicas, invariavelmente, implicando danos de difícil e remota reparação, tão profundos quanto mais difusa e imoderada a rede de circulação dos boatos.

#### 4 A DIFÍCIL REGULAÇÃO JURÍDICA DAS INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS

Inevitavelmente, a normatização pelo Direito está sempre aquém da realidade social. Afinal, à medida que surgem novas formas de manifestação do ser e de relação interpessoal, tais fenômenos constituem objetos amorais, desprovidos de conteúdo valorativo *a priori*. Sua valoração social demandará observação crítica dos (re)agentes sociais, deverá passar por um debate multilateral ao longo do tempo, submetido ao filtro cultural, ao crivo moral e ao impacto afetivo exercido sobre o senso comum da sociedade. Somente após receber contornos deontológicos e ganhar relevância política é que a matéria será introduzida ao processo de racionalização normativa, a fim de ser juridicizada via debate público e processo legislativo, na melhor tradição democrática.

À luz da teoria tridimensional do Direito, de Miguel Reale (*apud* BITTAR et al., 2018, pp. 630-4), a normatização dos fatos é resultado dialético da tensão entre a experiência social concreta (ontológica) e a valoração a ela atribuída num dado momento histórico (deontológica), de tal modo que sua dinâmica passa, necessariamente, pelo desenvolvimento de um senso valorativo em relação aos fatos. Assim, só após obter relevância histórica e exsurgir no plano

---

<sup>4</sup> V.g. HOMEM é preso ao incendiar urna eletrônica no momento de votar em Fortaleza. 28 out. 2018. G1 CE. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2018/10/28/homem-e-preso-ao-incendiar-urna-eletronica-no-momento-de-votar-em-fortaleza.ghtml>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

do dever-ser, contribuindo para a formação racional da opinião pública e da vontade parlamentar, é que um novo tema receberia regulamentação normativa.

Ocorre que, dependendo do peso moral ou social do fato, no lapso temporal até sua normatização podem surgir graves problemas sociais, seja pela formação de intensas tensões sociopolíticas, seja pelo abuso de práticas não regulamentadas. Até a segunda metade do século XX, o Direito tinha relativo êxito em acompanhar as mudanças vivenciadas na sociedade. Mas, desde a virada do século, as novas tecnologias têm avançado numa velocidade antes inimaginável, impossível de ser seguida no mesmo ritmo pela atividade legislativa.

No campo das comunicações, especialmente, vem ocorrendo uma expansão sem precedentes do acesso à internet, viabilizando a configuração de uma trama social diferenciada, com profundas mudanças na matriz geográfica e temporal das atividades humanas. Relações interpessoais antes físicas, presenciais e locais, tiveram seus contornos desvanecidos pelo alcance cada vez maior dos meios de comunicação.

Como não é novidade a divulgação de fatos inverídicos para obter vantagem eleitoral ou prejudicar adversários nas eleições, o Código Eleitoral já dispunha uma série de vedações à propaganda:

Art. 243. Não será tolerada propaganda:

[...] III - de incitamento de atentado contra pessoa ou bens;

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

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

[...] IX - que caluniar, difamar ou injuriar quaisquer pessoas, bem como órgãos ou entidades que exerçam autoridade pública.

Inclusive, a prática de calúnia, difamação ou injúria na arena eleitoral estão previstas no Código Eleitoral como crime, conforme disposto em seus artigos 324 a 326. A Lei das Eleições, por sua vez, define como crime a “divulgação de pesquisa fraudulenta” (Art. 33, § 4º, Lei das Eleições) e assegura direito de resposta a sujeitos políticos atingidos por comunicações inverídicas que firam seu capital eleitoral:

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.

Todavia, cabe reconhecer que a regulamentação previamente existente não dá conta da magnitude que tais práticas tomaram pelo prisma das novas tecnologias. O enfrentamento da desinformação tem sido tratado com prioridade pelas instituições e, embora ainda não tenhamos uma norma sistemática emanada do Poder Legislativo nacional, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei número 2.630 de 2020, cujo intuito seria estabelecer mecanismos de transparência nas comunicações via internet, a fim de permitir a responsabilização de agentes disseminadores de desinformação.

Segundo a definição proposta neste PL (art. 4º, inc. II), desinformação seria qualquer “conteúdo, em parte ou no todo, inequivocamente falso ou enganoso, passível de verificação, colocado fora de contexto, manipulado ou forjado, com potencial de causar danos individuais ou coletivos, ressalvado o ânimo humorístico ou de paródia”.

Apesar do alvoroço provocado pelo Projeto de Lei entre os apoiadores de candidatos que se valem da disseminação de notícias falsas para construir seu capital político-eleitoral, as medidas determinadas pela eventual aprovação do PL visam, simplesmente, implementar quesitos de transparência nas comunicações digitais, tais como proibir o anonimato dos usuários, efetivando a condição constitucionalmente estatuída para o pleno exercício do direito fundamental de livre expressão<sup>6</sup>, além de limitar o encaminhamento de mensagens para diversos destinatários no período de campanha eleitoral, obrigar a informação ao leitor quando se tratar de conteúdo patrocinado ou propagado artificialmente, impondo aos provedores de aplicações que viabilizam a circulação de comunicações o ônus de impedir o cadastro de usuários anônimos e a disponibilização de dados informando aos usuários a quantidade de ocorrências irregulares em seu ambiente e a responsividade dos gestores para avaliar e purgar mensagens abusivas e disseminadores de mensagens inverídicas.

As sanções propostas pelo PL 2.630/2020 são de natureza cível e administrativa, consistentes em multa e restrição da atuação dos provedores que descumprirem os deveres de transparência e prevenção à desinformação. Não prevê sanções de natureza criminal nem para provedores e nem para os usuários que disseminem mensagens falsas. Enfim, trata-se de uma necessária regulamentação de uma nova forma de comunicação, cujo ambiente tem servido para a prática clandestina de condutas abusivas, potencialmente ilícitas e danosas. Entretanto, a votação desse PL no Senado ainda não tem previsão e sua aprovação está fora do horizonte presente<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Nos termos do artigo 5º, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato” (grifou-se).

<sup>7</sup> Em virtude do modelo bicameral adotado no sistema legislativo brasileiro, as propostas de Leis precisam ser aprovadas tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. No caso, esse PL foi iniciado no Senado e tem a Câmara dos Deputados como casa revisora. Até a conclusão do presente artigo, o Projeto de Lei encontrava-se aguardando a constituição de

Neste ínterim, tivemos a promulgação da Lei n. 14.192 de 2021, que promoveu pontuais alterações legislativas nos diplomas de Direito Eleitoral, mas sem qualquer prescrição relevante para o combate da desinformação, a não ser pela inclusão de um inciso no artigo 327 do Código Eleitoral, determinando um aumento de pena (correspondente a  $\frac{1}{3}$  – um terço) caso os crimes de calúnia, difamação ou injúria com fins eleitorais sejam praticados “por meio da internet ou de rede social ou com transmissão em tempo real” (artigo 327, V, Código Eleitoral), e pela modesta ampliação do alcance do artigo 323 do Código Eleitoral, que prescreve o crime de divulgação de fatos sabidamente inverídicos relativos a partidos ou candidatos e que tenham potencial de influenciar o eleitorado, para abranger não só a propaganda mas também a campanha eleitoral, tendo incluído também um parágrafo para responsabilizar, sob as mesmas penas “quem produz, oferece ou vende vídeo com conteúdo inverídico acerca de partidos ou candidatos” (artigo 323, § 1º, Código Eleitoral).

Diante da morosidade do Legislativo para instituir uma norma ampla e efetiva o bastante para desencorajar a prática ilícita de disseminar conteúdo desinformativo, contamos com a função normativa atípica do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para regulamentar as matérias possíveis dentro da competência que lhe cabe avocar, a fim de conferir alguma regulamentação às relações jurídicas engendradas nas novas esferas virtuais de ação social com fins eleitorais.

Na Resolução n. 23.610/2019, o TSE tratou de elucidar dispositivos do Código Eleitoral e da Lei das Eleições, reforçando pontos importantes no combate à informação, como a ilicitude da divulgação de fatos sabidamente inverídicos, inclusive no caso de manifestações individuais e espontâneas de eleitores, bem como a vedação da contratação de impulsionamento artificial e de disparo em massa de conteúdo digital. Além disso, o TSE também delineou a responsabilidade dos candidatos, partidos e coligações pelo conteúdo da propaganda eleitoral, presumindo-se que eles tenham “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 nº 9.504/1997, sem prejuízo de eventual responsabilidade penal” (Art. 9º, Res. TSE 23.610/2019).

Ainda no sentido de proteger o discernimento do eleitorado, ecoando o artigo 242 do Código Eleitoral, a mesma Resolução reafirma a proibição de “empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais”, na propaganda eleitoral (Art. 10, Res. TSE 23.610/2019; Art. 242, Código Eleitoral).

Entretanto, as medidas mais significativas adotadas no âmbito do TSE, provavelmente, foram a instituição do Programa Permanente de Enfrentamento

---

Comissão Especial, devendo passar ainda pela Comissão de Constituição e Justiça antes de ser levada à apreciação do Plenário. Apesar de tramitar em regime de prioridade, tudo indica que a aprovação dessa Lei ainda deve demorar.

à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral, pela Portaria n. 510 de 2021, e a criação da Frente Nacional de Enfrentamento à Desinformação, através da Portaria n. 318, de 30 de março de 2022. Embora muito breves em suas disposições, esses atos contêm em si um importante potencial transformador, radicado no espírito da primazia da prevenção pela (in)formação, em substituição ao caráter normalmente sancionatório repressivo do Direito.

Dentre as ações coordenadas da Frente Nacional de Enfrentamento à Desinformação (ou simplesmente "FRENTE", como designa a portaria), o artigo 3º do referido ato regulamentar elenca que compete à Comissão Executiva Nacional:

[...] V - incentivar e acompanhar a execução de atividades do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral (PPED) e do Programa de Fortalecimento Institucional a partir da Gestão da Imagem da Justiça Eleitoral (PROFI) no âmbito da FRENTE;

[...] VI - realizar, com apoio da Assessoria Especial de Enfrentamento à Desinformação e da Escola Judiciária Eleitoral do TSE - EJE/TSE, ações de conscientização e capacitação voltadas à base de voluntários inscritos na FRENTE;

Com a finalidade específica de "defender e reforçar a credibilidade das instituições eleitorais perante a sociedade brasileira" (Art. 1º, Portaria TSE n. 318/2022), a "FRENTE" traz implícita a bandeira da educação como prática de liberdade, abrindo as portas para uma reviravolta no escrutínio dos receptores de mensagens pretensamente informativas, despertando o senso crítico e consolidando a diligência de conferir a suposta veracidade de uma nota antes de a creditar qualidade de informação veraz.

## CONCLUSÕES

Tendo em vista o quanto exposto, extrai-se que a expansão das redes sociais implicou a aproximação de indivíduos com ideologias unívocas e, conseqüentemente, na exclusão deliberada de debatedores dissonantes, formando comunidades altamente convictas de suas crenças, de cujo embate resulta uma tensão política violenta e impassível de consensos.

Diante dessa reconfiguração da comunicação social, evidencia-se que a democracia se acha diante de um enorme desafio, havendo ainda muito a fazer rumo a um espaço público no qual os interlocutores tenham abertura a argumentos divergentes, senso crítico para checar a facticidade de proposições (des)informativas e capacidade para discernir a respeito da autenticidade de documentos, a isenção ou a inclinação partidária de notícias e propagandas, enfim, entre a honestidade e a fraudulência de uma mensagem apta a influenciar decisões eleitorais. Entrementes, a Justiça Eleitoral vem assumindo um papel proativo para o esclarecimento público sobre o processo eleitoral, conferindo níveis ainda maiores de transparência para

demonstrar a lisura dos procedimentos, a impenetrabilidade das urnas eletrônicas e a imparcialidade da Justiça.

Ainda que a tutela penal seja um necessário instrumento para reprimir condutas que atentem contra a honra de candidatos e partidos, contra a autenticidade de propagandas, pesquisas ou tudo o mais quanto possa influenciar a opinião pública, violando a formação da livre convicção do eleitorado, destaca-se a importância do diálogo aberto das instituições para com a população, a fim de conscientizar as potenciais vítimas desses delitos, investir o eleitor de autonomia para identificar e evitar a desinformação, promover sua capacidade de apuração e aprofundamento, auxiliar no desenvolvimento de um juízo de escolha racional e reforçar o vínculo de confiança entre sociedade e Estado.

Nesse contexto, o papel do Estado é o de coibir meios de propaganda que apelem para as paixões dos eleitores, visando ao maior grau possível de neutralidade da informação na propaganda e na campanha eleitoral que, idealmente, deveria expressar com simplicidade e objetividade os projetos de cada um dos candidatos para a gestão do orçamento público.

Apesar da disposição institucional para o enfrentamento da desinformação, as novas tecnologias comunicacionais e a consecutória revolução que promoveram na comunicação social requerem efetivo aprimoramento no Direito Eleitoral, importando um risco concreto para o futuro da democracia, diante do qual a Justiça Eleitoral tem se posicionado ativamente. Entretanto, a competência normativa dos Tribunais é deveras limitada e, portanto, é imprescindível que o Estado-Legislator aja com celeridade e rigor no combate à onda de desinformação que avassalou a percepção de realidade na sociedade contemporânea.

No rastro da desinformação, vêm brotando ideais antidemocráticos, como o incongruente discurso popular de clamor pela instauração de uma ditadura, subvertendo a lógica eleitoral para conferir caráter perene ao mandato que elegeram. Obviamente, essa ruptura é incompatível com a dinâmica democrática constitucional, jamais podendo lograr validade neste meio. Todavia, ela reflete um fenômeno sociopolítico de grandes proporções que ainda não realizou todo seu potencial destrutivo.

Bobbio (1995, p. 29) lecionou que a aceitação geral do ideal de renovação gradual dos valores através do livre debate de ideias e mudança da mentalidade e do modo de vida é uma circunstância imprescindível para uma sociedade democrática. Acontece que esse pressuposto da democracia constitui, ao mesmo tempo, uma condição essencial da civilização contemporânea, já que a alternância de poder nutre na comunidade política a esperança de promover mudanças positivas por meios não violentos, mitigando-se eventuais motivações que impliquem o acirramento de conflitos políticos na sociedade civil.

Nesse sentido, compreende-se que a desinformação representa uma ameaça permanente à paz social historicamente consolidada pelos princípios republicanos e democráticos. Afinal, a desinformação tem destruído a livre convicção do eleitor, minando as bases da nossa jovem democracia, de tal modo que, na era da (des)informação, não temos mais debates construtivos, pois as ideologias divergentes permanecem absolutas e inatacáveis nas bolhas de mídias sociais.

Se não defendermos a integridade da informação que constitui a opinião pública, nossa sociedade permanecerá condenada a uma arena política polarizada, violenta e estéril. Diante disso, conclui-se que, paralelamente a medidas de educação e conscientização política, aprovar um Projeto de Lei que enfrente com rigor as práticas deliberadas de desinformação é uma escolha urgente da civilização em face da barbárie.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Trad. Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

ADORNO, Theodor W. *Estudos sobre a personalidade autoritária*. Org. Virginia Helena Ferreira da Costa. Trad. Vigrinia Helena Ferreira da Costa, Francisco López Toledo Côrrea, e Carlos Henrique Pissardo. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

ASCH, Solomon E. *Studies of independence and conformity: a minority of one against a unanimous majority*. In: *Psychological Monographs: general and applied*, vol. 70, N. 9, 1956, pp. 1-70.

BITTAR, Eduardo C. B.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Curso de filosofia do direito*. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia: il comune denominatore di tutte le questioni politicamente rilevanti*. Torino: Giulio Einaudi editore, 1995.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*, vol. 1: a era da informação: economia, sociedade e cultura. Tradução de Roneide Venancio Majer. 17ª edição, revista e atualizada. Prefácio de Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

CÓDIGO ELEITORAL. Lei n. 4.747, de 15 de julho de 1965. Publicada no DOU de 19/07/1965; retificada no DOU de 30/07/1965. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

DAHL, Robert. A. *On Democracy*. 2<sup>nd</sup> ed. with a new preface and two new chapters by Ian Shapiro. New Haven: Yale University Press, 2015.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIREITO ELEITORAL NA ERA DA (DES)INFORMAÇÃO: combate à propagação de mentiras e luta pela democracia

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade, vol.1. Trad. Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997.

LE BON, Gustave. Psicologia das multidões. Tradução Mariana Sérvulo. Revisão da tradução Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

LEI DAS ELEIÇÕES. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Publicada no DOU de 1º/10/1997. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

PROJETO DE LEI N. 2630, DE 2020. Senado Federal. Iniciativa do Sen. Alessandro Vieira. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-2630-2020>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalism, socialism and democracy. 3. Ed. New York: HarperCollins, 2008.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Portaria n. 510, de 04 de agosto de 2021: Institui o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral e disciplina a sua execução. Publicado no DJE-TSE, n. 145, de 06/08/2021. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Portaria n. 318, de 30 de março de 2022: Institui a Frente Nacional de Enfrentamento à Desinformação e disciplina a sua atuação. Publicado no DJE-TSE n. 57, de 31.03.2022. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2022/portaria-no-318-de-30-de-marco-de-2022>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Publicada no DJE-TSE, n. 249, de 27/12/2019, republicado no DJE-TSE, n. 37, de 07/03/2022, e republicado no DJE-TSE, n. 45, de 16/03/2022. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

TSE. Secretaria de Comunicação. JUSTIÇA Eleitoral é confiável e comprometida com a lisura das eleições, diz presidente do TSE. 21 out. 2018. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/justica-eleitoral-e-confiavel-e-comprometida-com-a-lisura-das-eleicoes-diz-presidente-do-tse#>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

# LIMITES DA AÇÃO RESCISÓRIA NO DIREITO ELEITORAL

## LIMITS OF RESCISSORY ACTION IN THE ELECTORAL LAW

André Nogueira Cavalcante<sup>1</sup>

Artigo recebido em 6/4/2022 e aprovado em 1º/6/2022.

### RESUMO

O texto aborda tema de Direito Processual Eleitoral, qual seja, as ações rescisórias no Direito Eleitoral. Pretende-se promover o entendimento de que as ações rescisórias eleitorais dialogam com direitos fundamentais de primeira geração (direitos políticos), sendo de fundamental importância para a estabilidade do processo eleitoral e do regime democrático. Inicia com a dogmática instituída no Código de Processo Civil e, no decorrer, alcança os regramentos dispostos na legislação eleitoral; segue abordando o objeto da ação e seus pressupostos de admissibilidade, competência, legitimidade, procedimento e recursos, vislumbrando-se seus pontos característicos. Como conclusão, tem-se que as ações rescisórias eleitorais se ligam à defesa do interesse difuso eleitoral e do regime democrático.

Palavras-chave: direito eleitoral, processo civil eleitoral, ação rescisória eleitoral.

### ABSTRACT

The text addresses an issue of Electoral Procedural Law, that is, rescissory actions in Electoral Law. It is intended to promote the understanding that electoral rescissory actions dialogue with first generation fundamental rights (political rights), being of fundamental importance for the stability of the electoral process and the democratic regime. It begins with the dogmatics established by the Civil Procedure Code and, in the course, it reaches the rules laid down in the electoral legislation. It goes on addressing the object of the action and its assumptions of admissibility, competence, legitimacy, procedure and appeals, glimpsing its characteristic points. As a conclusion, it appears that the electoral rescissory actions are linked to the defense of the diffuse electoral interest and the democratic regime.

Keywords: electoral law, electoral civil process, electoral rescissory action.

### INTRODUÇÃO

Ação rescisória no Direito Eleitoral traz à baila tema de grande relevância para a academia, em especial no que concerne ao Direito Processual Eleitoral, posto que é instituto relativamente novo no ordenamento jurídico brasileiro, vindo à lume somente com a Lei Complementar n. 86, de 14 de maio de 1996, eivado de controvérsias, pouco enfocado na doutrina e na jurisprudência.

Trata-se de instrumento jurídico de curial importância para os operadores de Direito e em especial para os candidatos a cargos eletivos, posto versar sobre a anulação de decisões judiciais viciadas, envolvendo as inelegibilidades e, por via de consequência, a diplomação dos eleitos.

Busca-se chamar a atenção da academia para a existência das ações rescisórias eleitorais, apontando limites e consequências.

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral e Mestre em Teoria Geral do Direito e do Estado – servidor da Justiça Eleitoral – Chefe de Cartório.

Objetiva-se, especificamente, demonstrar as principais características do instituto, quais sejam, conceito, objeto, pressupostos de admissibilidade, competência, legitimidade, procedimento e recursos.

Em suma, o texto tem a pretensão de aclarar os limites da ação rescisória eleitoral, contribuindo para a difusão do conhecimento jurídico em um tema que apresenta raras manifestações jurisprudenciais e poucas, ainda que abalizadas, referências doutrinárias.

A metodologia empregada se voltou à pesquisa bibliográfica e descritiva, efetuada em diversas fontes como doutrina, legislação e jurisprudência, além de consulta a revistas especializadas.

## 1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

### 1.1 Conceito

A fim de alcançarmos o conceito de Ação Rescisória, passo essencial para entendermos sua incidência na seara eleitoral, havemos de pontuar o entendimento do instituto da coisa julgada.

Na doutrina de Dinamarco e Lopes (2018, p. 201-202), depreende-se que coisa julgada vem a ser a imutabilidade da eficácia da sentença.

De fato, segundo reza o artigo 502, do Código de Processo Civil de 2015 (CPC), coisa julgada (material), é “a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”.

A contrário senso do conceito de coisa julgada formal, a coisa julgada material promove o impedimento de que se interponham recursos que desafiem a decisão proferida em determinado processo (DINAMARCO e LOPES, 2018, p. 202).

Note-se, todavia, que nos termos do artigo 966, § 2º, do CPC, decisão que não seja de mérito, mas que impeça nova demanda ou o conhecimento de recurso, também dá ensejo à propositura da ação rescisória (DINAMARCO e LOPES, 2018, p. 222), dessa forma, a coisa julgada formal também poderá ser objeto da ação rescisória, pois inviabiliza a admissibilidade de recursos interpostos contra a decisão (as sentenças meramente terminativas - sem resolução do mérito - também transitam em julgado).

A coisa julgada alcança a parte dispositiva da sentença (artigo 503, *caput*, do Código de Processo Civil), bem como as questões prejudiciais apreciadas na motivação da sentença, relevantes para o resultado do julgamento, observadas as disposições do parágrafo 1º, do supracitado artigo (DINAMARCO e LOPES, 2018, p. 202).

Nos termos do artigo 5º, XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Isso posto, mesmo em face da coisa julgada, determinadas decisões podem, eventualmente, padecer de vícios ensejadores de injustiças.<sup>2</sup>

Em termos de ação rescisória, as injustiças acima ventiladas são qualificadas a partir de determinadas situações especificadas nos incisos do artigo 966, do CPC, consistindo em (i) prevaricação, concussão ou corrupção do juiz; (ii) incompetência absoluta da autoridade judiciária que prolatou a decisão; (iii) dolo ou coação da parte vencedora em desfavor da parte vencida ou mesmo simulação ou colusão entre as partes, com a finalidade de fraudar a lei; (iv) ofensa à coisa julgada, (v) violação manifesta a norma jurídica; (vi) decisão fundada em prova cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal ou venha a ser demonstrada na própria ação rescisória; (vii) prova nova, posterior ao trânsito em julgado, cuja existência se ignorava ou de que não se podia fazer uso, capaz de assegurar pronunciamento favorável ao autor e, finalmente, (viii) decisão fundada em erro de fato passível de verificação a partir do exame dos autos.

Destarte, segundo Lima e Dyrland (2017, p.2), a ação rescisória não pode ser invocada por mera insatisfação da parte com o teor da decisão, fazendo as vezes de recurso com prazo dilatado, uma apelação da apelação, vedado o reexame da matéria fático-probatória, colacionando-se, nesse sentido, os seguintes julgados do c. Superior Tribunal de Justiça (STJ): STJ, AR n. 2.280, DJ de 10.09.2007; STJ, REsp n. 147.796, DJ de 28.06.1999 e STJ, AR n. 2.454, DJ de 03.11.2004.

Frise-se que, ao invocar o teor de julgados do STJ (RSTJ 104/232 e 118/171), Lima e Dyrland (2017, p. 3) afirmam não se tratar-se a rescisória de recurso, pois, embora se busque o reexame de uma decisão, o recurso pressupõe a inexistência de coisa julgada, ao contrário do que está gizado no artigo 966, do CPC, acima aludido.

Destarte, conforme se depreende dos artigos 966 e seguintes, do CPC, e observada a doutrina de Born (2014, p. 41-42), as rescisórias são ações, e não recurso, que se prestam ao desfazimento da coisa julgada (pressuposto genérico), tendo por pressupostos específicos vícios de dois jaezes, os provenientes da atividade jurisdicional e os oriundos da atuação das partes.

Ademais, conforme exposto, verifica-se que as rescisórias também se submetem ao princípio da reserva legal, haja vista a subsunção do pleito a uma das hipóteses dos incisos do artigo 966 supracitado<sup>3</sup>.

Nos termos do artigo 975, do CPC, a partir do trânsito em julgado da última decisão proferida nos autos, a ação rescisória pode ser intentada, no prazo de dois anos.

---

<sup>2</sup> A ideia de justiça é sempre indeterminada e fluida, segundo Lima e Dyrland, 2017, p. 1 e 2, apud Miguel Reale (1998, p. 37 e seguintes).

<sup>3</sup> As ações rescisórias não se distinguem dos recursos em razão do princípio da reserva legal, posto que, como é cediço, também estes dependem de previsão legal (princípio da taxatividade).

Ainda, o artigo 966, § 2º, do CPC, autoriza a propositura de ação rescisória em face de decisão que, embora não seja de mérito, e nas hipóteses dos incisos do *caput* do referido artigo, impeça a admissibilidade do recurso correspondente.

Importante consignar, na esteira da doutrina de Dinamarco e Lopes (2018, p. 222), que, nos termos do artigo 969, do CPC, a menos que seja concedida tutela provisória, a ação rescisória não tem efeito suspensivo; de outra banda, por força do artigo 974 do mesmo diploma legal, julgada procedente a rescisória, a decisão impugnada será rescindida, cabendo, no mesmo julgamento, ser proferida nova decisão (juízo rescisório), se for o caso, posto que haverá hipóteses em que a ação rescisória terá como objetivo apenas desconstituir a coisa julgada, sem o rejuízo da causa, como bem se pode depreender, por exemplo, no caso de sentença que atacou a coisa julgada de sentença anterior ou de sentença anulada em sede de rescisória, por falta de fundamentação (na primeira hipótese, rescindindo-se a sentença, restabelece-se a anterior e, na segunda hipótese, o juízo *a quo* é que será instado a proferir outra sentença, válida).

Em suma, segundo Almeida e Thomaz (2018, p. 2-3), a rescisória se presta a desconstituir sentença transitada em julgado para ser proferido novo julgamento (julgamento do julgamento). A rescisória, destarte, é a ação por meio da qual se pede a desconstituição da sentença transitada em julgado com eventual rejuízo do mérito (por esse motivo, trata-se a rescisória, por si só, de uma excepcionalidade).

Desconstituir a sentença não significa propriamente anulá-la (objetivo, isto sim, da *querela nullitatis*), mas rescindi-la. Nesse sentido é o artigo 966, *caput*, do CPC, ao afirmar que a decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida.

Observe-se que “decisão de mérito” é termo mais amplo do que “sentença”, de modo que as decisões substancialmente de mérito, a propósito do disposto no artigo 487, do CPC, podem ser objeto da ação rescisória (ALMEIDA e THOMAZ, 2018, p. 13).

Saliente-se que, segundo Barbalho (2018, p. 17-18), nas hipóteses de corrupção, prevaricação, concussão ou impedimento, é juridicamente possível ação rescisória em face de anterior rescisória (muito embora não haja precedentes de tal expediente, por exemplo, na jurisprudência do c. Tribunal Superior Eleitoral – TSE). De fato, trata-se de construção doutrinária e, conforme se destacou, não há precedentes na jurisprudência.

Por certo, nos casos submetidos à ação rescisória, nos moldes até aqui demonstrados, verifica-se a relativização da coisa julgada, aceita por parte da doutrina e da jurisprudência em face de sentença ou acórdão que espelhem fraude ou transgressão grave a “direitos ou valores de elevado nível político, social ou humano”, fazendo preponderar os valores constitucionais, “permitindo

que eles neutralizem a coisa julgada e com isso ponham em segundo plano a segurança jurídica fornecida por esta" (DINAMARCO e LOPES, 2018, p. 224).

## 1.2 Querela nullitatis

A *querela nullitatis* é tida como uma ação rescisória extraordinária, utilizada, no mais das vezes, quando findo o prazo decadencial da rescisória; sendo controversas as hipóteses de seu cabimento, é aceita, normalmente, para anular a decisão de mérito de primeira instância em processo cuja citação haja sido inexistente ou nula e corrido à revelia do réu (DINAMARCO e LOPES, 2018, p. 223-224).

Justifica-se o ajuizamento da *querela nullitatis* porque a ausência de citação válida em processo que correu à revelia do réu ofende os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Embora não prevista no ordenamento jurídico brasileiro, o STJ tem autorizado seu cabimento (LIMA e DYRLUND, 2017, p. 114-115).

Para Didier e Cunha (2007, p. 368-369), a *querela nullitatis* se distingue da rescisória (i) pela hipótese de cabimento, (ii) por ser imprescritível e (iii) por dever ser proposta perante o juízo que proferiu a decisão.

## 1.3 Rescisória no direito eleitoral

O presente capítulo pretende introduzir o tema da ação rescisória eleitoral, cujos institutos serão desenvolvidos ao longo do trabalho. Tendo em mente tal escopo, passemos a discorrer sobre o tema, conforme segue.

Antes convém ressaltar que a Lei n. 14.211/2021, que promoveu alterações no Código Eleitoral, não alterou as disposições relativas à ação rescisória eleitoral.

Isso posto, podemos discorrer que, segundo reza o artigo 121, da CF/88, a organização e a competência dos tribunais, juízes e juntas eleitorais devem ser normatizadas por intermédio de lei complementar.

Esclarecem Almeida e Thomaz (2018, p. 21) que, em princípio, nosso atual Código Eleitoral não tratava da ação rescisória, "o que tornava seguro o entendimento de que, no âmbito eleitoral, não cabia a referida ação".

A rescisória eleitoral somente veio a lume a partir da edição da Lei Complementar n. 86, de 14 de maio de 1996 (LC n. 86/96), a permitir sua instrumentalização para casos que tratem de inelegibilidade, ao introduzir a alínea j ao inciso I, do artigo 22, do Código Eleitoral (CE).

De outra banda, nos termos do parágrafo único, do artigo 2º, da Resolução TSE n. 23.478/2016, em havendo compatibilidade sistêmica, a Lei n.

13.105/2015 (Novo Código de Processo Civil), tem aplicação supletiva e subsidiária na Justiça Eleitoral.

Destarte, a ação rescisória eleitoral fundamenta-se no artigo 22, I, j, do CE e artigos 966 ao 975, do CPC.

Assim sendo, extrai-se da leitura do artigo 22, I, j, do CE, introduzido pela LC n. 86/96, que a ação rescisória eleitoral objetiva desconstituir a decisão judicial que não esteja mais sujeita a recurso, prevendo-se a competência do TSE para apreciação de seus próprios julgados, nos casos de inelegibilidade, desde que intentada dentro de cento e vinte dias da decisão irrecorrível. Nesse sentido o Ac. de 20.2.2014 no AgR-AI nº 499467, rel. Min. Henrique Neves da Silva (BRASIL, 2020).

Cabe destacar a possibilidade da rescisória eleitoral ser proposta em face de decisão monocrática de Ministro do TSE, “desde que o mérito seja apreciado pelo Ministro Relator” (ALMEIDA e THOMAZ, 2018, p. 17).

Nessa esteira, a Súmula 33 do TSE, que apresenta o seguinte verbete: “Somente é cabível ação rescisória de decisões do Tribunal Superior Eleitoral que versem sobre a incidência de inelegibilidade”.

A ação rescisória sofreu resistência para que pudesse surgir na seara eleitoral. Assim é que Tito Costa<sup>4</sup> (*apud* LEMBO, 1991, p. 133), noticia que:

[...] opinião de Cláudio Lembo quando se posiciona contra a rescisória no âmbito do direito eleitoral, acentuando que, “se permitida, ensejaria possíveis situações de ruptura em áreas sensíveis, nas quais se projeta a própria soberania popular, e por via de conseqüência, a nacional. Resultado de pleitos poderiam vir a ser anulados anos após as proclamações de resultados e diplomação de eleitos, gerando assim situações anômalas e de efeitos inconcebíveis na esfera de negócios do Estado.

Sem embargo das respeitáveis considerações em contrário, como a acima colacionada, verificou-se o advento da rescisória eleitoral, como visto. Além disso, segundo noticiado por Barbalho (2018, p. 6-7), para regulamentar a ação rescisória eleitoral para além do que temos hoje no ordenamento jurídico brasileiro, consta o Projeto de Lei Complementar – PLS n. 134/2012, de autoria do então Senador Sérgio de Souza, com a finalidade de abranger também decisões de mérito dos Tribunais Regionais Eleitorais (ainda que não seja esse o entendimento jurisprudencial firmado no TSE).

Outrossim, cabe destacar que a ação ora em estudo, segundo Born (2014, p. 41) apresenta o mesmo pressuposto genérico das rescisórias cíveis do direito comum, qual seja, a desconstituição da coisa julgada material, observando-se que, no direito comum, o prazo para sua interposição é de dois anos enquanto que, no direito eleitoral, tal prazo se perfaz em cento e vinte dias.

---

<sup>4</sup> COSTA, Tito. Ação rescisória no direito eleitoral. Revista Paraná Eleitoral n. 30, 1998.

Ainda na esteira da doutrina de Born (2014, p. 42), das ações rescisórias comum e eleitoral extrai-se (i) pressuposto genérico e (ii) princípio da reserva legal, a par de pressupostos específicos, os quais podemos resumir a dois conjuntos distintos: vícios decorrentes da atividade jurisdicional e vícios decorrentes da atuação das partes.

A questão distintiva em relação à rescisória eleitoral, além do prazo para admissibilidade, é a existência do pressuposto especial, conforme previsto no art. 22, I, *j*, do CE, consistente em decisão que trate de inelegibilidade, e que deve ser conjugado com os pressupostos genérico e específico acima aludidos (BORN, 2014, p. 42).

Convém destacar, ainda, que, para Lima e Dyrland (2017, p. 130-131), a ação rescisória, de modo geral, é incompatível com o Direito Eleitoral, haja vista que, nessa seara, o procedimento é célere e os atos processuais são mais concentrados. Sem embargo, admitem a existência de tal ação no processo eleitoral, à vista do disposto na alínea *j*, do inciso I, do artigo 22, do CE, acrescentada pela LC n. 86/96, apontando as seguintes particularidades: (i) o prazo decadencial de 120 dias, (ii) a possibilidade do exercício do mandato até o trânsito em julgado da rescisória, o que teria conotação cautelar, contrariamente ao que dispõe a regra contida no artigo 489 do CPC e (iii) afastamento da incidência do art. 15, da LC 64/90<sup>5</sup>.

No que tange ao afastamento da incidência do artigo 15, da LC n. 64/90, Born (2014, p. 115), noticia que a aplicação do efeito suspensivo na interposição da rescisória foi suspensa pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 1.459 e 1.460.

No que se refere à possibilidade do exercício do mandato até o trânsito em julgado da rescisória, Lucon e Vigliar (2011, p. 34) apontam que tal trecho da lei também teve eficácia suspensa em medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.459-5/DF, assim também no que se refere ao artigo 2º, da LC n. 86/96, que previa a aplicação da alínea *j*, inciso I, do artigo 22, do CE, às decisões havidas até cento e vinte dias anteriores à sua vigência.

Por fim, interessante anotar que, precursoramente ao advento da LC n. 86/96, que instituiu a ação rescisória eleitoral, de acordo com Lima e Dyrland (2017, p. 131, *apud* COSTA, 200, p. 196-197), seria possível, em tese, a rescisória na ação de impugnação de mandato eletivo, por se tratar esta última de ação ordinária, cuja procedência acarretaria efeitos danosos ao requerido, evidenciando que o tema “ação rescisória” sempre tenha ocupado os cuidados da doutrina especializada na seara eleitoral.

---

<sup>5</sup> Art. 15. Transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado o registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.

## 2. OBJETO DA AÇÃO E PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

### 2.1 Objeto da ação

Na seara eleitoral, temos que, de um modo geral, os procedimentos são céleres e as decisões são mais dinâmicas, visando ao cumprimento dos prazos do processo eleitoral como um todo e a garantia da soberania da decisão popular nas urnas.

Ainda para Almeida (2019), desta feita citando Barbosa Moreira, a ação rescisória é “ação por meio da qual se pede a desconstituição da sentença transitada em julgado com eventual rejuízo de mérito”.

Destarte, o julgador deve analisar a rescisória *cum grano salis*, posto que vai tratar de uma causa que já foi julgada, devendo zelar pela segurança jurídica advinda da coisa julgada, sendo esta afastada somente de maneira excepcional, sob pena de a marcha processual nunca ter fim (ALMEIDA, 2019).

Dinamarco e Lopes (2018, p. 120) afirmam que o objeto do processo é delimitado desde o início da ação, consistindo no material sobre o qual o juiz e as partes desenvolverão suas atividades processuais, delimitando, com isso, os efeitos da sentença.

Assim sendo, podemos concluir que o conteúdo do pedido é o objeto do processo. Na rescisória, o objeto imediato é que o tribunal traga à lume um acórdão que desconstitua a decisão rescindenda; o objeto mediato é o rejuízo da demanda originária.

Portanto, o objeto da ação rescisória equivale ao juízo rescindente e ao juízo rescisório, observando-se que, como já demonstrado, o juízo rescisório pode ou não ser decretado, haja vista a hipótese em que se pede a rescisão de acórdão que ofenda a coisa julgada – o objeto da ação será apenas que se desconstitua tal *decisum*, operando-se a rescisão do acórdão mais recente, mantendo-se o anterior, cuja coisa julgada foi violada.

De todo o exposto, acompanhando a doutrina de Born (2014, pág. 43), afirmamos que o objeto da rescisória eleitoral é a revisão de julgado com vistas à declaração de elegibilidade ou de inelegibilidade (pressuposto especial).

Isso posto, o bem jurídico tutelado pela ação rescisória eleitoral é, em última análise, o exercício dos direitos políticos negativos (*ius honorum*).

Neste passo, haja vista que um dos objetos da ação rescisória é a declaração de elegibilidade ou de inelegibilidade, conforme acima colacionado, convém destacar com Cavalcante, (2015, p, 79):

[...] firmamos o entendimento de que as inelegibilidades se consubstanciam em instituto jurídico de natureza constitucional e legal (somente podendo ser veiculado por lei complementar), caracterizando-se por ser norma jurídica dotada de previsão (situação objetiva), estatuição e sanção, objetivando o impedimento de atos de candidatura, com o escopo de

proteger a liberdade do voto, a lisura e a legitimidade das eleições como paradigmas do Estado Democrático de Direito.

Já no que diz respeito aos direitos políticos, podemos afirmar que são de duas naturezas, o direito de votar (*ius suffragii*), e o direito de ser votado (*ius honorum*), sendo este último o objeto das ações rescisórias eleitorais (BORN, 2014, p. 43).

Outrossim, segundo Almeida (2019), voltando à carga com a Súmula 33 do TSE, temos que referida Súmula restringe o entendimento mais amplo do artigo 966, do CPC, que fala em cabimento da rescisória de decisão com trânsito em julgado; se se levasse em conta o CPC, a ação rescisória eleitoral caberia em face de decisões tanto da Justiça Eleitoral de 1º grau, quanto de acórdãos dos TRE's e do TSE.

Porém, aponta Almeida (2019) que, no caso da rescisória eleitoral, não é isso que ocorre: o entendimento sumulado do TSE é que a rescisória somente será cabível quando se tratar de uma decisão transitada em julgada do próprio TSE, mas não qualquer decisão, somente aquela que se dê em matéria que tenha a incidência de inelegibilidade.

Tendo em vista o disposto no Código Eleitoral e na Súmula TSE 33, que tratam da ação rescisória eleitoral, tem-se a impressão de que apenas as inelegibilidades veiculadas pela LC 64/90 seriam objeto das rescisórias eleitorais (BORN, 2014, p. 50).

Para Born (2014, p. 50-52), quando a legislação eleitoral trata das ações rescisórias e coloca que apenas decisões que tratam de inelegibilidades pode ser objeto da rescisória, isso não deve abranger o sentido técnico do termo (inelegibilidades), mas se deve levar em consideração o bem jurídico protegido, qual seja, "os direitos políticos materiais como direitos fundamentais de primeira geração", de forma que:

[...] são rescindíveis as decisões que aplicam as inelegibilidades tanto em sentido amplo ou absolutas (previstas na Constituição), quanto as inelegibilidades relativas, sejam inelegibilidades em sentido estrito ou incompatibilidades previstas na Lei Complementar 64/90, bem como aquelas que reconhecem a carência de condições de elegibilidade (BORN, 2014, p. 52).

A decisão rescindenda, de duas uma, ou irá declarar a inelegibilidade ou desconstituí-la, de forma que, tanto o pedido de desconstituição de uma inelegibilidade, quanto de uma elegibilidade se tornam convergentes (BORN, 2014, p. 53).

De outra banda, importante consignar que uma dada sentença, para ser objeto de ação rescisória, desde que transitada em julgado, não necessita ter desafiado todos os recursos até então cabíveis, ou seja, a ausência de esgotamento recursal não impede a interposição da rescisória<sup>6</sup>, nos termos da

---

<sup>6</sup> BRASIL. Aplicação das Súmulas no STF. Disponível em:

Súmula 515 do STF, que reza: “Admite-se ação rescisória contra sentença transitada em julgado, ainda que contra ela não se tenham esgotado todos os recursos”.

Devemos acrescentar, ainda, que, complementando o entendimento da Corte maior, o Tribunal Superior Eleitoral manifestou que ‘a Súmula 514 do Supremo Tribunal Federal não permite a propositura de ação rescisória de decisão que ainda não tenha transitado em julgado’<sup>7</sup>(BORN, 2014, p. 57).

## 2.2 Pressupostos de admissibilidade

Antes de mais nada, convém consignar que hipóteses de cabimento não se confundem com pressupostos de admissibilidade.

Hipóteses de cabimento são situações previstas em lei que dão ensejo, no caso, à ação rescisória. Assim, o trânsito em julgado e o prazo para a propositura da ação não se constituem em hipóteses de cabimento de qualquer ação.

Entretanto, quando se fala em pressupostos de admissibilidade, temos que ter em mente os pressupostos genéricos, específicos e especiais, englobando o pressuposto genérico consubstanciado no trânsito em julgado, as hipóteses de cabimento propriamente ditas (pressupostos específicos - art. 966, CPC) e os pressupostos especiais (prazo de 120 dias para a propositura da ação e que a decisão verso sobre inelegibilidade).

Conforme prelecionam Almeida e Thomaz (2018, p. 18-19), o pressuposto genérico da rescisória é o trânsito em julgado de decisão; como pressupostos específicos, nos termos do artigo 966, do CPC, e respectivos incisos.

Acrescente ao pressuposto genérico e aos pressupostos específicos os pressupostos especiais, nos termos do artigo 22, I, J, do CE, quais sejam, o prazo de 120 (cento e vinte) dias, a partir do trânsito em julgado da decisão do TSE, e que referida decisão verse sobre inelegibilidade.

Por óbvio, tais pressupostos devem ser aferidos no caso concreto, valendo ressaltar que cada uma das hipóteses dos pressupostos genéricos é suficiente de *per si*, sendo *numerus clausus*, não cabendo analogia.

Com efeito, o cabimento da ação rescisória eleitoral tem seu fundamento no ordenamento jurídico, no artigo 966 e incisos, do CPC e artigo 22, I, J, do CE, pelo que, conforme Born (2014, p. 66), não há que se falar em extensão da ação rescisória eleitoral para desconstituir decisões oriundas dos tribunais regionais eleitorais e juízos eleitorais de 1º grau, sendo firme o

---

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2692>. Acesso em 12 fev. 2020.

<sup>7</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ação Rescisória 152/MT, Rel. Min. Fernando Neves da Silva. Diário da Justiça, v. 1, p. 136, 07 fev. 2003.

entendimento do TSE em seus julgados quanto ao cabimento das rescisórias exclusivamente face seus próprios julgados.

Podemos, portanto, assinalar, que, para o cabimento da ação rescisória eleitoral, precisamos aliar a existência de decisão que espelhe, ao mesmo tempo, (i) decisão do TSE, (ii) existência de vícios rescisórios, (iii) decisão acerca de inelegibilidade e (iv) prazo de até 120 dias do trânsito em julgado da decisão contestada.

No que se refere ao primeiro item (decisão do TSE), voltamos à baila com o que já se tem sempre dito até aqui, no sentido de que a ação rescisória eleitoral tem cabimento para regular os direitos políticos negativos em face dos pronunciamentos do TSE em casos de inelegibilidade (BARBALHO, 2017, p. 3-4).

Nesse passo destaca-se que tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 134/2012 “que colocaria fim ao limite da ação rescisória na justiça eleitoral, tornando todas as decisões viciadas da jurisdição eleitoral passíveis de rescisão” (ALMEIDA e THOMAZ, 2018, p. 24).

No entanto, convém consignar que, de acordo com Barbalho (2017, p. 10)<sup>8</sup>, demonstra-se o que se vem até aqui falando reiteradamente, ou seja, que a ação rescisória eleitoral somente tem cabimento nos termos do disposto no artigo 22, I, j, do CE: competência originária do TSE em decisões que versem sobre inelegibilidade e dentro do prazo de 120 dias da decisão rescindenda, garantindo-se, segundo referido julgado, a segurança jurídica na seara eleitoral, devido as peculiaridades de prazo e estabilização do processo eleitoral (e quanto aos vícios rescisórios e transrescisórios, o manejo destes para ajuizamento da ação declaratória de nulidade e daqueles da ação rescisória eleitoral).

Pode-se afirmar, na sequência, que existe um consenso entre os doutrinadores quanto ao cabimento das rescisórias eleitorais em face das decisões do TSE que versem sobre inelegibilidades em sede de ação de impugnação de registro de candidatura, ação de impugnação de mandato eletivo, recurso contra expedição de diploma, investigação judicial eleitoral e recursos correspondentes, “posto que a decisão proveniente dessas medidas atingem a capacidade eleitoral do candidato” (ZAGO, 2005, p. 74).

Por fim, destaca-se o entendimento exurgido do didático voto exarado no julgamento do Mandado de Segurança nº 0600080-82.2020.6.26.0000<sup>9</sup> pelo Desembargador Nelson Agnaldo Moraes dos Santos, no qual desenvolve o raciocínio jurídico pelo cabimento da ação rescisória eleitoral em face de coisa julgada inconstitucional.

---

<sup>8</sup> TRE-RJ, Recurso Eleitoral nº4654, rel. Des. Marco José Mattos Couto, j. em 29.09.2016, **DJe** de 07.10.2016.

<sup>9</sup> BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Mandado de Segurança (120) – 0600080-82.2020.6.26.0000 – Itapetininga – SÃO PAULO. Rel. Afonso Celso da Silva. **Diário da Justiça Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo**, 01 abr. 2020, nº 064, p. 6 – 11.

No voto do eminente Desembargador, fica esclarecido que aquilo que restar consagrado pela Constituição Federal não pode ser desafiado pela autoridade da coisa julgada a qual, aliás, encontra esteio no próprio texto constitucional.

No caso em tela, havemos de distinguir se o trânsito em julgado se deu antes ou depois de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo.

E para melhor esclarecimento da hipótese em comento, tomamos a liberdade de colacionar excerto do aludido voto. Senão vejamos:

Cuida-se de mandado de segurança impetrado pelo Partido Trabalhista Cristão –PTC / Diretório Estadual de São Paulo, contra ato do MM. Juiz Eleitoral da 52ª Zona Eleitoral do Estado de São Paulo (Itapetininga), praticado nos autos de Petição Cível n. 0600012-73.2020.6.26.0052. [...] o ora impetrante pediu a retirada da suspensão da anotação do partido [...] haja vista a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6032. O MM. Juiz Eleitoral indeferiu o pleito, ao fundamento de que a aludida sanção decorre de sentença transitada em julgado antes da decisão exarada pelo Excelso Pretório. [...] Dois são os fundamentos de que se vale o e. relator para indeferir o pedido de liminar: a) a decisão atacada - ato reputado coator - seria passível de recurso eleitoral, nos termos do artigo 265, caput, do Código Eleitoral, daí resultando o descabimento do mandado de segurança, pela força das Súmulas 267 do Supremo Tribunal Federal e 22 do Tribunal Superior Eleitoral, bem como do artigo 5º, inciso II, da Lei n. 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança); b) considerando-se que o trânsito em julgado da sentença de suspensão da anotação do partido antecede a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6032, o caso desafiaria, em princípio, a propositura de ação rescisória [...] ainda que se tenha, como regra, a imutabilidade dos efeitos da coisa julgada, ela é passível de revisão quando se constatar, pela voz do Excelso Pretório, ofensa ao texto constitucional. O Código de Processo Civil de 2015 tratou do tema partindo da premissa de que é inexigível a obrigação reconhecida em título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição Federal, em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso (art. 525, §12). Passo seguinte, o Código de Processo Civil distinguiu duas situações, conforme o trânsito em julgado seja anterior ou posterior à decisão do Supremo Tribunal Federal. Se esta for anterior à formação da coisa julgada, a questão deve ser suscitada e decidida em sede de impugnação ao cumprimento (art. 525, §1º, inciso III, c.c. §§12 e 14; e art. 535, inciso III, c.c. §§5º e 7º); se, diversamente, a decisão do Supremo Tribunal Federal for posterior à formação da coisa julgada, a questão deve ser arguida e resolvida por meio de ação rescisória, com prazo contado a partir do trânsito em julgado da decisão do Supremo Tribunal Federal (art. 525, §1º, inciso III, c.c. §§12 e 15; e art. 535, inciso III, c.c. §§5º e 8º). No caso presente, a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal

na ADI 6032 é posterior ao trânsito em julgado da sentença que suspendeu a anotação partidária, de sorte que, pelo raciocínio supramencionado, caberia ação rescisória. Ocorre que, no âmbito da Justiça Eleitoral, o cabimento da ação rescisória é sobremaneira restrito. Com efeito, o Código Eleitoral prevê ação rescisória em uma única passagem, precisamente o artigo 22, inciso I, alínea 'j' [...]. O artigo 29 do Código Eleitoral, que estabelece a competência dos Tribunais Regionais Eleitorais, não prevê a ação rescisória; e o artigo 36, §1º, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, ao tratar da classificação dos feitos, dispõe que a ação rescisória 'somente é cabível em matéria não eleitoral, aplicando-se a essa classe a legislação processual civil'. Apenas a título exemplificativo, trago, como reforço de argumentação, decisão do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de que 'A ação rescisória, no âmbito desta Justiça especializada, apenas é cabível se ajuizada no prazo de 120 dias do trânsito em julgado de decisões de mérito proferidas no âmbito deste Tribunal e que tenham, efetivamente, declarado inelegibilidade' (Agravo Regimental em Ação Rescisória n. 0600125-46.2019.6.00.0000, rel. Min. Edson Fachin, j. 8/8/2019, v.u., DJE, tomo 173, 6/9/2019); e outra, deste Tribunal Regional Eleitoral, a dizer que 'ação rescisória na esfera eleitoral somente é admitida nas hipóteses de reconhecimento de inelegibilidade (artigo 22, i, j, do Código Eleitoral)' (Recurso Eleitoral 714-67.2012.626.0046, rel. Juiz Silmar Fernandes, j. 27/10/2015, v.u., Diário da Justiça Eletrônico do TRE-SP de 5/11/2015). Observo, ainda a esse respeito, que não há espaço para a aplicação supletiva ou subsidiária do Código de Processo Civil à espécie. É que a competência da Justiça Eleitoral pressupõe, nos termos do artigo 121 da Constituição Federal, a edição de lei complementar, status não conferido ao Código de Processo Civil, mas apenas ao Código Eleitoral, 'recepicionado como lei material complementar na parte que disciplina a organização e a competência da Justiça Eleitoral' (STF, Tribunal Pleno, MS 26.604/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 4/10/2007, DJe 187, div. 2/10/2008, publ. 3/10/2008). Concluo, assim, que a ação rescisória não constitui via adequada à resolução da questão suscitada pelo impetrante. Importa ressaltar que da conclusão supra não resulta a absoluta inviabilidade do enfrentamento da questão posta. [...] Nelton Agnaldo Moraes dos Santos Juiz do TRE-SP.<sup>10</sup>

Assim sendo, se o trânsito em julgado se deu após a decisão do STF, o caso desafia impugnação ao cumprimento, nos termos do artigo 525, §1º, inciso III, c.c. §§12 e 14, e artigo 535, inciso III, c.c. §§5º e 7º, do CPC. Caso contrário, se a coisa julgada se formou anteriormente à declaração de inconstitucionalidade, temos a hipótese de cabimento da ação rescisória.

---

<sup>10</sup> BRASIL, Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Mandado de Segurança (120) – 0600080-82.2020.6.26.0000 – Itapetininga – SÃO PAULO. Rel. Afonso Celso da Silva. Voto nº 457. Declaração de Voto. Des. Nelton Agnaldo Moraes dos Santos. **Diário da Justiça Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo**, 01 abr. 2020, nº 064, p. 6 – 11.

### 3. COMPETÊNCIA E LEGITIMIDADE

#### 3.1 Competência

Em princípio, não é demais reforçar, quanto à competência, que o Código Eleitoral não permite a extensão da competência para conhecer e julgar ações rescisórias eleitorais para julgados proferidos pelos juízes eleitorais e tribunais regionais (BORN, 2014, p. 67).

De outra banda, reza a CF/88, artigo 121, § 4º, III, que das decisões dos tribunais regionais eleitorais caberá recurso quando versarem sobre inelegibilidades ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais.

Ocorre que tal disposição constitucional se refere apenas a recursos, “não se compatibilizando com a natureza de ação originária e autônoma das rescisórias” (BORN, 2014, p. 68).

Disso resulta, ainda uma vez, o reforço no entendimento de que a rescisória eleitoral está adstrita à competência originária do TSE, o que equivale dizer, também, que o referido tribunal superior é incompetente para julgar rescisórias em relação a sentenças de 1º grau e julgados dos tribunais regionais.

Segundo Born (2014, p. 72), a incompetência do TSE em relação às decisões dos juízes eleitorais (em primeira instância), “implica o cerceamento de defesa, o impedimento de acesso à Justiça [...]”.

O Código Eleitoral e a jurisprudência adotam uma interpretação restritiva quanto à competência para apreciar e julgar as ações rescisórias eleitorais; tal entendimento, cotejado com o artigo 2º, da LC 64/90<sup>11</sup>, que estabelece a competência para conhecer e decidir as arguições de inelegibilidade, acarreta, em um raciocínio inicial, que somente aos candidatos à Presidência e à Vice-Presidência da República caberia o manejo da rescisória eleitoral. Em corroboração a tal ponto de vista, colacionamos o seguinte excerto doutrinário:

[...] limitando-se a rescindibilidade apenas aos candidatos à presidência da República, estar-se-ia desigualando as oportunidades de acesso à Justiça e corrompendo os ideais da democracia, pois se elenca dentre os princípios fundamentais que *‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito’*, e uma anomalia judicial rescindível se constitui numa chaga ao direito individual de um candidato ou de agremiação partidária. Por fim, a partir da extinção de uma ação rescisória sem julgamento do mérito relacionada às eleições municipais e estaduais, o Tribunal Superior Eleitoral estaria criando uma norma de competência que somente poderia ingressar no

---

<sup>11</sup> Art. 2º Compete à Justiça Eleitoral conhecer e decidir as arguições de inelegibilidade. Parágrafo único. A arguição de inelegibilidade será feita perante: I – o Tribunal Superior Eleitoral, quando se tratar de candidato a presidente ou vice-presidente da República; II – os tribunais regionais eleitorais, quando se tratar de candidato a senador, governador e vice-governador de estado e do Distrito Federal, deputado federal, deputado estadual e deputado distrital; III – os juízes eleitorais, quando se tratar de candidato a prefeito, vice-prefeito e vereador.

ordenamento jurídico via lei complementar. A competência universal do Tribunal Superior Eleitoral, aparentemente, foi intenção que deixou patente o Senador Nery Maranhão quando, na justificção do projeto de Lei Complementar do Senado 90, de 1994 motivou '[...] *Daí o presente projeto, incluindo-se, na competência do Tribunal Superior Eleitoral, a de processar e julgar, originariamente, a ação rescisória, nos casos de inelegibilidade*'<sup>12</sup> (BORN, 2014, p. 72).

Tal visão restritiva, como restou cediço, oblitera o manejo da rescisória em face de sentença (1º grau) e de acórdãos dos tribunais regionais eleitorais.

Nessa esteira, temos a confirmação de que o TSE vem restringindo o objeto, e, portanto, a competência da rescisória à questão da inelegibilidade, apenas a enfrentar decisões que versem sobre declaração ou constituição de inelegibilidade, eis que:

Quanto à matéria impugnável a enfocada alínea *j* estabelece que a decisão cujo desfazimento se pleiteia deve versar sobre inelegibilidade. Assim, há mister que se tenha declarado ou constituído inelegibilidade. De sorte que o julgado rescindendo deve proceder de: (i) AIJE fundada no artigo 22, XIV, da LC nº 64/90; (ii) processo de registro de candidatura; (iii) ação impugnatória de registro de candidatura (AIRC); ou (iv) recurso contra expedição de diploma (RCED) fundado no artigo 262 do CE (...) Note-se que o termo de inelegibilidade é aí compreendido em sentido estrito, de maneira que é incabível a ação em apreço se o julgado rescindendo versar sobre 'ausência de condição de elegibilidade' (TSE – AgR – Rnº 1627/SP – Dje, † 164, 28-8-2013, p. 36; AgR – AR nº 4975/MT – Dje 9-8-2013, p. 167) (CALFAT, 2014, *apud* Gomes, 2012, p. 704-705<sup>13</sup>).

Em suma, não se tem admitido a interpretação extensiva do art. 22, I, *j*, do CE, de modo que não cabe rescisória em face de decisão "que reconhece a ausência de condição de elegibilidade (ex., falta de quitação eleitoral), diferenciando essas hipóteses das causas de inelegibilidade" (ESMERALDO, 2010).

Se adotássemos entendimento ampliativo quanto à competência para conhecer e julgar as ações rescisórias eleitorais, teríamos que a Corte Superior seria competente para as rescisórias não somente em face de suas próprias decisões, mas também dos tribunais regionais, na medida em que o TSE tem competência originária com relação à eleição para presidente e vice-presidente da República, quanto competência recursal com relação à eleições gerais (deputados federais, estaduais e distritais, senadores e governadores) – exceto com relação às eleições municipais, por força do gizado no artigo 121, § 4º III e IV, da Constituição Federal. É o que afirma Rogério Carlos Born (Born,

---

<sup>12</sup> **Diário do Congresso Nacional**, Brasília: Imprensa Nacional, 08 dez. 1994, p. 8.383.

<sup>13</sup> GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012. p. 704-705.

2014, p. 73-74), autor que se dedicou ao estudo da ação rescisória eleitoral com profundidade, senão vejamos:

Porém, adotamos o entendimento ampliativo de competência para o processamento e julgamento das ações rescisórias [...] Disso decorre que, se os acórdãos rescindendo forem originários do próprio Tribunal Superior Eleitoral ou dos tribunais regionais, não há dúvidas de que aquela Corte é competente tanto para juízo rescindente, quanto para o rescisório, uma vez que detém a competência originária para os feitos relativos às eleições para presidente e vice-presidente e recursal ordinária em relação aos demais cargos submetidos às eleições gerais (deputados federais, estaduais e distritais, senadores e governadores). Consequentemente, tratando-se de sentença relativa às eleições municipais, não haverá efeito substitutivo, uma vez que fenece ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para o juízo rescindendo de mérito relativo às inelegibilidades acerca das candidaturas para prefeitos, vereadores e juizes de paz, nos termos do art. 121, § 4º, III e IV, da Constituição Federal (BORN, 2014, p. 73-74).

Ainda no que tange à visão ampliativa da competência das ações rescisórias eleitorais, referido autor ainda vislumbra a possibilidade de competência do TSE em sede de juízo rescindente (rescindir a sentença – juízo rescisório, devolver os autos a instância inferior para proferir rejuízo), face sentença de 1º grau de jurisdição, em sede de matérias que desafiam recurso especial, nos termos do artigo 121, §4º, I e II, da Constituição Federal e artigo 276, I, do Código Eleitoral, conforme segue:

No entanto, se a causa de pedir contiver *exclusivamente* as matérias que autorizam o recurso especial contidas no art. 121, §, 4º, I e II, da Constituição Federal e art. 276, I, do Código Eleitoral, por se tratar de ordem pública, o Tribunal Superior deterá a competência tanto para o juízo rescindente, quanto para o rescisório nos termos do art. 485, V, do Código de Processo Civil<sup>14</sup>, apesar de aqueles dispositivos se referirem às decisões dos tribunais regionais (BORN, 2014, p. 74).

De qualquer forma, é importante esclarecer que o TSE tem competência, em sede de ações rescisórias eleitorais, também, em face de decisões monocráticas de seus ministros, desde que apreciem o mérito recursal, senão vejamos:

Não se deve olvidar, ainda, que é possível a propositura de ação rescisória contra decisões monocráticas proferidas no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, desde que apreciem o mérito recursal, visto que não há necessidade de que as partes esgotem todos os recursos cabíveis para intentar ação rescisória, nos moldes da Súmula nº 514 do STF, *in verbis*: *admite-se ação rescisória contra*

---

<sup>14</sup> Atual artigo 966, V, do Código de Processo Civil.

*sentença transitada em julgado, ainda que contra ela não se tenha esgotado todos os recursos* (BARBALHO, 2014, p. 12-13).

Ainda, é imperioso registrar, conforme já aludido, que o TSE adota o parâmetro restritivo quanto à competência das ações rescisórias eleitorais, nos seguintes termos:

Ação rescisória. Cabimento. Justiça Eleitoral. Art. 22, inciso I, alínea j, do Código Eleitoral. Decisões. Tribunal Superior Eleitoral. Interpretação restritiva. Constitucionalidade. Art. 101, § 3º, e, da Lei Complementar n.º 35/79. Não-aplicação. 1. A ação rescisória somente é admitida neste Tribunal Superior contra decisões de seus julgados (CF, arts. 102, I, j, e 105, I, e). Interpretação restritiva que não contraria o texto constitucional. Precedente: Ac. n.º 106. 2. O art. 101, § 3º, e, da Lei Complementar n.º 35/79 (Lei Orgânica da Magistratura) diz respeito à competência das seções existentes nos tribunais de justiça para exame de ações rescisórias, o que não se aplica à Justiça Eleitoral, que segue a regra específica do art. 22, I, j, do Código Eleitoral. [...] (Ac. De 6.5.2004 no AgRgAg n.º 4.627, rel. Min. Fernando Neves)<sup>15</sup>.

Na esteira do entendimento restritivo, temos a fala do então Juiz do Tribunal Regional Eleitoral, em palestra proferida no curso de Pós- Graduação *Latu Sensu* em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral na Escola Paulista da Magistratura<sup>16</sup>, no sentido de que as decisões sobre as rescisórias deveriam também ser postas para os regionais eleitorais, porém a alteração de competência somente poderá ocorrer pela via legislativa, pois a jurisprudência acabou se posicionando no sentido de que, existindo dispositivo próprio na lei eleitoral, sendo esta norma especial, se sobrepõe à norma de caráter geral e, enquanto não houver alteração do dispositivo da lei especial, proporcionando uma maior abrangência, por mais que a doutrina se posicione em sentido contrário, prevalecem os dispositivos legais taxativos.

Sem embargo, importa destacar a importância, para fins de competência das rescisórias eleitorais, em um cenário talvez idealizado, das decisões de 1º grau de jurisdição eleitoral, que tratam das eleições municipais de prefeito, vice-prefeito e vereadores, assim como das decisões dos tribunais regionais eleitorais, competentes para jurisdicionar as eleições para governador, vice-governador, deputado estadual e distrital, deputado federal e senador, a se ligar à possibilidade de anulação de votos por conta de inelegibilidades, respaldando a interpretação ampliada para a competência das rescisórias

---

<sup>15</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Temas selecionados**. Disponível em: <http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidade/-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-iii-procedimentos-judiciais/acao-rescisoria/cabimento/generalidades>

<sup>16</sup> ALMEIDA, Marcus Ellidius Michelli. **Ação rescisória e efeitos de demandas junto aos tribunais superiores** (1h15min42s). Escola Paulista da Magistratura. 5º Curso de Pós Graduação “*Latu Sensu*” – Especialização em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral. Disponível em: [www.nucleomedia.com.br/novo/mediacenter/evento.asp?id\\_t=43368&html5=true](http://www.nucleomedia.com.br/novo/mediacenter/evento.asp?id_t=43368&html5=true). Acesso em 10 jul. 2020.

eleitorais. Nesse sentido, colacionamos, para reflexão, o seguinte excerto doutrinário:

As consequências de uma decisão judicial eleitoral são as mais variadas e graves possíveis: ela pode representar desde a sentença de morte política de determinado candidato ao renascimento eleitoral deste; pode afastar, mesmo durante a gestão administrativa, o chefe do Executivo, colocando em seu lugar o segundo colocado nas eleições; pode determinar a realização de novas eleições, impedir a diplomação, a posse, o número de parlamentares, etc. Nas hipóteses de erros judiciais eleitorais (por erro de interpretação ou decorrente de fraude na produção de provas, v.g.), as consequências podem ser ainda mais graves, pois a vontade popular acaba por ser ilegalmente atacada, sendo irremediavelmente vilipendiada a legitimidade oriunda das urnas (FARIA, 2012, p. 129).

### 3.2 Legitimidade

Devemos gizar, em termos das ações rescisórias eleitorais, os parâmetros da legitimidade ativa e da legitimidade passiva para sua propositura.

Para Barbalho (2017, p. 14), confere-se a legitimidade ativa ao cidadão que teve sua inelegibilidade reconhecida pela Justiça Eleitoral (o mais das vezes, o candidato a cargo eletivo), ao partido político ou coligação pelos quais haja concorrido à eleição, como terceiros interessados, e ao Ministério Público Eleitoral, em defesa do interesse difuso eleitoral e do regime democrático; a legitimidade passiva cabe a quem tenha movida a ação originária na qual haja sido decretada a inelegibilidade.

Como se vê, a questão da legitimidade em sede de ação rescisória eleitoral dialoga com relevantes questões de ordem constitucional, quais sejam, a preservação do regime democrático e da integridade dos direitos políticos, estes últimos guindados ao *status* de direitos fundamentais de primeira geração, regrados na CF/88 em capítulo próprio<sup>17</sup>. Quanto aos direitos políticos, forçoso de se considerar o quanto segue:

A princípio, os direitos fundamentais constituíram uma limitação do poder estatal, pois buscavam delimitar a ação do Estado. Tais direitos definiam a fronteira entre o que era lícito e o que não o era para o Estado, reconhecendo liberdades para os cidadãos, pois o que ficasse fora do alcance do Estado, seria lícito. Eram chamados de direitos de defesa, marcando uma zona de não intervenção do Estado (negativos). Esses direitos exigiam uma abstenção do Estado e não uma conduta positiva [...]. Tais direitos, também chamados de *Liberdades Públicas*, direitos individuais ou direitos civis e políticos, são classificados como direitos de primeira geração. Entre esses direitos estariam os direitos tradicionais que dizem respeito ao indivíduo

---

<sup>17</sup> Título II – DOS DIREITOS E GRATANTIAS FUNDAMENTAIS; Capítulo IV – DOS DIREITOS POLÍTICOS, artigos 14 a 16, CF/88.

(igualdade, intimidade, honra, vida, propriedade e outros), complementados pela liberdade de expressão, de imprensa, de associação, de manifestação, de reunião e pelos direitos de participação política (BREGA FILHO, 2020, p. 22).

Voltando à carga com a questão da legitimidade ativa para a propositura das ações rescisórias eleitorais, anotamos, quanto aos partidos políticos e coligações, que estes poderão propor a rescisória a partir do momento em que tenham participado do processo principal que originou a decisão rescindenda (ALMEIDA e THOMAZ, 2018, p. 31).

Já nos termos do artigo 967, I e II, do CPC, tem legitimidade, ainda o sucessor, a título universal ou singular, da parte no processo de ação rescisória, e o terceiro prejudicado. Entrementes, para Almeida e Thomas, 2018, p. 38, *apud* Niess, 2016, p. 116<sup>18</sup>, embora haja o permissivo legal, este terá poucos efeitos práticos, posto que não se pode suceder candidato eleito a cargo eletivo, sendo plausível, outrossim, que o sucessor ingresse com a ação rescisória eleitoral para resgatar a memória daquele que teve sua inelegibilidade injusta e ilegalmente decretada, v.g., por improbidade administrativa.

Quanto ao Ministério Público Eleitoral, ainda temos a asseverar que este possui atribuição constitucional na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, podendo atuar, portanto, como fiscal da lei nas ações rescisórias eleitorais. Outrossim, caso não tenha sido ouvido no curso de processo no qual sua intervenção seja obrigatória, ou se a decisão é resultado de colusão entre as partes para fraudar a lei, legitimado será o *parquet* eleitoral. Por fim, fenece legitimidade ativa ao órgão ministerial eleitoral caso este tenha sido o autor da ação que deu causa à decretação de inelegibilidade (ALMEIDA e THOMAS, 2018, p. 32, *apud* NIESS, 2000, p. 364-365)<sup>19</sup>.

Afirma Born, 2014, p. 78, que a questão mais complexa com relação à legitimidade ativa se dá acerca da participação do eleitor.

Segue o autor (Born, 2014, p. 78-79) considerando que o eleitor, no Direito Eleitoral, tem legitimidade ativa somente no que se refere à propositura de ação de impugnação de registro de candidatura, *ex vi* do disposto no artigo 97, § 3º, do CE<sup>20</sup>, sendo polêmica a participação do eleitor em ações de impugnação de mandato eletivo (artigo 14, § 10, CF/88<sup>21</sup>).

---

<sup>18</sup> NIESS, Pedro Henrique Távora. Ob cit Carlos Born, Rogério **Ação Rescisória no Direito Eleitoral e no Novo Código de Processo Civil**. 6ª ed. Revista atualizada. Curitiba. Juruá: 2016, p. 116.

<sup>19</sup> NIESS, Pedro Henrique Távora. **Direitos Políticos: elegibilidade, inelegibilidade, ações eleitorais**. 2ª ed. SP. Edipuro: 2000, p. 364-365.

<sup>20</sup> Art. 97. Protocolado o requerimento de registro, o presidente do Tribunal ou o juiz eleitoral, no caso de eleição municipal ou distrital, fará publicar imediatamente edital para ciência dos interessados [...] § 3º Poderá, também, qualquer eleitor, com fundamento em inelegibilidade ou incompatibilidade do candidato ou na incidência deste no artigo 96 impugnar o pedido de registro, dentro do mesmo prazo, oferecendo prova do alegado.

<sup>21</sup> Art. 14, § 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de

No que tange ao direito de ação de impugnação de mandato eletivo, anota Born, 2014, p. 79, que o texto constitucional foi omissivo quanto à legitimidade *ad causam*. Na doutrina, Cândido<sup>22</sup> é pela ilegitimidade do eleitor, haja vista que:

[...] essa amplitude não condiz com a dinâmica célere e específica do Direito Eleitoral; enfraquece os partidos políticos; dificulta a manutenção do segredo de Justiça do processado, exigindo pela Lei Maior, e propicia o ajuizamento de ações temerárias, políticas, e sem fundamento mais consistente, também não tolerado (BORN, 2014, p. 79, *apud* CÂNDIDO, 1998, p. 237<sup>23</sup>).

De outra banda, uma vez que o texto constitucional não elenca os legitimados para a ação de impugnação de mandato eletivo, não caberia interpretação infraconstitucional restritiva ao eleitor (BORN, 2014, p. 79, *apud* TITO COSTA, 1997, p. 177<sup>24</sup> e SOARES DA COSTA, 1998, p. 328<sup>25</sup>).

Quanto ao entendimento jurisprudencial ligado ao tema ora em comento, o autor afirma que não há posicionamento pacífico, senão vejamos:

Não há também um posicionamento uníssono no Tribunal Superior Eleitoral que já decidiu que '*não tem legitimidade ad causam os apenas eleitores<sup>26</sup>*' mas que, reproduzindo um acórdão anterior<sup>27</sup>, inseriu no art. 37 da Resolução 20.993, de 26.02.2002 que '*qualquer cidadão/ã no gozo de seus direitos políticos poderá, mediante petição fundamentada, dar notícia de inelegibilidade sobre a qual, após audiência do/a candidato/a, se manifestará o Ministério Público Eleitoral no prazo de dois dias*' (BORN, 2014, p. 79-80).

Tecendo considerações acerca do cabimento da ação popular e que a Constituição incentiva a participação do povo no controle da Administração Pública, comparando-a (a ação popular), assim como o *habeas data* e o mandado de injunção à ação de impugnação de mandato eletivo (BORN, 2014, p. 80), o autor conclui pela legitimidade ativa do eleitor em sede de ação rescisória que teve como ação originária a impugnação de mandato eletivo, nos seguintes termos:

Portanto, uma ação rescisória eleitoral que tenha por escopo a nulidade de um veredicto pronunciado nesta modalidade processual promovida por um eleitor deverá, inexoravelmente,

---

quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

<sup>22</sup> CÂNDIDO, Joel José. **Direito constitucional positivo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 237.

<sup>23</sup> Id., 1998.

<sup>24</sup> COSTA, Antonio Tito, **Recursos em matéria eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

<sup>25</sup> COSTA, Adriano Soares. Teoria da inelegibilidade e o direito processual eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 1998

<sup>26</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial 11.835/PR. Rel. Min. Torquato Lorena Jardim, 29 jun. 1994. **Diário da Justiça da União**. Brasília, p. 18.429.

<sup>27</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial 9.688/PR. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 21 set. 1992. **Diário de Justiça da União**. Brasília, p. 15.639.

ser conhecido pelo Tribunal Superior Eleitoral, pois se encontram presentes todas as condições da ação (BORN, 2014, p. 83).

Em suma, somos pela legitimidade *ad causam* do eleitor apenas e tão-somente se figurar no polo ativo da ação de impugnação de registro de candidatura, na qual, solenemente, é legitimado por lei, impedindo-se a propositura da rescisória por eleitor quando advinda de impugnação de mandato eletivo, com fulcro na ausência de previsão legal e possibilidade de propositura temerária e com propósito eleitoreiros, que não se coadunam, nesse passo, com o caráter de excepcionalidade da rescisória eleitoral. Assim também se manifestam Almeida e Thomaz, 2018, p. 34-35:

Diante dos fortes posicionamentos acima citados, parece-nos que a participação do eleitor na ação de ilegitimidade de mandato eletivo que consiste em noticiar o Ministério Público não se trata em verdade de legitimação ativa, que não respalda a participação daquele em ação rescisória.

No caso de impugnação de ação rescisória em face de impugnação de mandato eletivo, somos pela atuação do Ministério Público Eleitoral, como fiscal da lei, desta feita instado pelo eleitor no gozo de seus direitos políticos.

## 4. PROCEDIMENTO E RECURSOS

### 4.1 Procedimento

No Direito Eleitoral, o prazo para a propositura da ação rescisória é de 120 (cento e vinte) dias contados do trânsito em julgado da decisão que declarou a inelegibilidade, nos termos do artigo 22, I, j, do Código Eleitoral, o que se dá, segundo Born (2014, p.84), em razão do dinamismo exigido pelo processo eleitoral.

Para Barbalho (2017, p. 13), o prazo da rescisória eleitoral não é de prescrição, mas de decadência, "não se submetendo a motivos de suspensão ou interrupção".

Aduz Zago (2005, p. 75), quanto ao prazo decadencial que: "[c]onsumada a decadência, o fenômeno da coisa julgada atingirá a sua plenitude, tornando-se imutável e irrevocável a sentença, convalidando com ela todas as nulidades existentes, ao menos que o vício constitua um pressuposto de existência do processo".

Ainda quanto ao prazo, em observância à decadência, convém destacar a aplicabilidade da Súmula 401 do STJ, nos seguintes termos:

O *caput* do art. 975 [CPC], que prevê o prazo decadencial será de dois anos a partir do trânsito em julgado da decisão rescindenda, positiva o entendimento da súmula nº 401 do STJ que prevê: O prazo decadencial da ação rescisória só se inicia quando não for cabível qualquer recurso do último pronunciamento judicial (ALMEIDA e THOMAZ, 2018, p. 36).

Por fim, consignamos quanto ao termo inicial do prazo decadencial que o NCPC trouxe regra inédita em seu artigo 975, § 2º, caso a ação rescisória tenha fundamento em prova ignorada (artigo 966, VII, NCPC).

É que, neste caso, o termo inicial será a data da descoberta da prova nova.

Quanto ao procedimento propriamente dito, conforme já afirmado acima, a única referência à ação rescisória que se tem na legislação eleitoral é a gizada no artigo 22, I, j, do Código Eleitoral, o qual não faz qualquer alusão ao rito processual a ser adotado.

Assim, por força do disposto no artigo 15, do Novo Código de Processo Civil, combinado com o artigo 2º, parágrafo único, da Resolução TSE nº 23.478/2016, as regras no Novo Código de Processo Civil têm caráter supletivo e subsidiário com relação aos feitos que tramitam na Justiça Eleitoral; porém, como não há qualquer regramento na legislação eleitoral quanto ao rito adotado em sede de rescisórias, deve-se adotar as disposições contidas no Novo Código de Processo Civil que, no caso, rege o procedimento pelo rito ordinário.

Devido ao caráter de Justiça Gratuita, deve-se dispensar, no âmbito eleitoral, as custas e o depósito de 5% (cinco por cento) sobre o valor da causa, estatuída pelo Novo Código de Processo Civil a título de multa.

Também é conveniente destacar que, em sede de ação rescisória eleitoral, reputa-se cabível a concessão de tutela antecipada, em situações especialíssimas, reveladas na possibilidade de dano grave, de impossível reparação ou que comprometa o processo eleitoral (BARBALHO, 2017, p. 16).

Por fim, conforme já delineado acima, apesar de não constar julgados no Tribunal Superior Eleitoral, é juridicamente viável a rescisória de rescisória, ou seja, “a possibilidade de ajuizamento de uma ação rescisória contra decisão que julgou anterior ação rescisória” (BARBALHO, 2017, p. 16).

## 4.2 Recursos

No que concerne ao duplo grau de jurisdição, em se tratando de ação rescisória eleitoral, é cabível o recurso extraordinário junto ao Supremo Tribunal Federal, somente no caso de a decisão combatida violar dispositivo constitucional, *ex vi* do disposto no artigo 121, § 3º, parte final, da Constituição Federal (BORN, 2014, p. 110)

De outra banda, o mesmo artigo 121, § 3º, agora na primeira parte, obsta o manuseio de recurso inominado, visto estabelecer que as decisões do Tribunal Superior Eleitoral são irrecuráveis (BORN, 2014, p. 109).

Também incabível o mandado de injunção: o artigo 5º, LXXI, da Constituição Federal prevê o mandado de injunção na ausência de normas

regulamentadoras que torne inviável o exercício de prerrogativas que digam respeito à cidadania. Ora, na hipótese de mandado de injunção dirigido a eventuais regras de processamento das ações rescisórias eleitorais, não haveria possibilidade jurídica de sua invocação, posto que o referido remédio jurídico se volta à omissão legislativa constitucional e não à omissão legislativa em lei complementar, como o caso das rescisórias eleitorais (BORN, 2014, p. 112).

De outra feita, segundo a doutrina, tem cabimento o agravo regimental em face de decisão do relator que indeferir a inicial, conforme preleciona Born (2014, p. 109), senão vejamos: "Tem cabimento nas ações rescisórias eleitorais [...] o agravo regimental contra decisão do relator que indeferir a petição inicial, o que não interrompe a contagem do prazo, uma vez que se trata de prazo decadencial".

Anteriormente à existência da ação rescisória eleitoral buscava-se a nulidade das sentenças viciadas por meio dos embargos de declaração (BORN, 2014, p. 111).

Isso posto, temos que a oposição de embargos de declaração pode ser manejada no prazo de 03 (três) dias a contar da decisão proferida em sede de ação rescisória eleitoral, seguindo o rito especial gizado no Código Eleitoral (BORN, 2014, p. 111).

Destaca-se ainda, quanto aos embargos de declaração, que o Código Eleitoral, em seu artigo 275, não prevê sanções pecuniárias quanto aos embargos protelatórios, mas sanciona com a interrupção de prazo para interposição de outros recursos pelo Princípio da Gratuidade dos atos tendentes à cidadania (BORN, 2014, p. 111).

## CONCLUSÃO

Nosso ordenamento jurídico eleitoral não pactuava com a existência de ações rescisórias.

Apenas com a edição da Lei Complementar n. 86, de 14 de maio de 1996, introduziu-se a alínea *j*, ao inciso I, do artigo 22 do Código Eleitoral.

Ainda assim, a rescisória eleitoral apresenta estreitos limites, pois cabíveis somente perante o Tribunal Superior Eleitoral, em casos que versem sobre inelegibilidade, no exíguo prazo de 120 (cento e vinte) dias do trânsito em julgado da decisão rescindenda.

Nesse passo, cabe consignar que existe um certo consenso na doutrina sobre o cabimento de rescisórias eleitorais em sede de registro de candidatura, ação de impugnação de mandato eletivo, recurso contra expedição de diploma, investigação judicial eleitoral e recursos correspondentes, justamente por dizerem com a capacidade eleitoral do candidato.

Ainda que digam com a capacidade eleitoral do candidato, como afirmado acima, pugnavam-se que a rescisória eleitoral seria incompatível com o Direito Eleitoral, haja vista a celeridade dos feitos eleitorais e as graves consequências para a estabilidade do resultado dos pleitos.

Todavia, sendo o objeto da rescisória eleitoral a revisão de julgado com vistas à declaração de inelegibilidade, ela dialoga com direitos políticos, que são direitos fundamentais de primeira geração.

Destarte, como já se afirmou alhures, a ação rescisória tem cabimento para regular direitos políticos negativos, de fundamental interesse para o Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Marcus Elidius Michelli. Ação rescisória e efeitos de demandas junto aos tribunais superiores (1h15min42s). Escola Paulista da Magistratura. 5º Curso de Pós Graduação "Latu Sensu" – Especialização em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral. Disponível em: [www.nucleomedia.com.br/novo/mediacenter/evento.asp?id\\_t=43468&html5=true](http://www.nucleomedia.com.br/novo/mediacenter/evento.asp?id_t=43468&html5=true). Acesso em 10 jul. 2020.

ALMEIDA, Marcus Elidius Michelli; THOMAZ, Estela Cristina Lutzer. Ação rescisória eleitoral. Revista eletrônica de direito eleitoral e sistema político – REDESP: n. 2 (jan./jun.2018). Disponível em: [bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5797](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5797). Acesso em 01 jul. 2020.

BARBALHO, Bruno Lima. Limites da ação rescisória eleitoral à luz do novo código de processo civil. Suffragium: Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará: v. 9, n. 15/16 (2017). Disponível em: [suffragium.tre-ce.jus.br/suffragium/article/view/29](http://suffragium.tre-ce.jus.br/suffragium/article/view/29). Acesso em 01 jul. 2020.

BORN, Rogério Carlos. Ação rescisória no direito eleitoral: limites. 5 ed. Curitiba: Juruá, 2014.

BREGA FILHO, Vladimir. Direitos fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico das expressões. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

CALFAT, Bruno. Ação rescisória e o processo civil eleitoral. Justiça e Cidadania: 2014. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/acao-rescisoria-e-o-processo-civil-eleitoral/#:~:text=A%20a%C3%A7%C3%A3o%20rescis%C3%B3ria%20eleitoral%20%C3%A9,com%20eventual%20reajulgamento%20da%20mat%C3%A9ria>. Acesso em 10 de jul. 2020.

CÂNDIDO, Joel J. Direito eleitoral brasileiro. 14. ed. revista, atualizada e ampliada. Bauru, SP: EDIPRO, 2010.

CAVALCANTE, André Nogueira. Ficha limpa e presunção de inocência: da inelegibilidade por condenação criminal não definitiva. São Paulo: Letras Jurídicas, 2015.

COSTA, Tito. Ação rescisória no direito eleitoral. Estudos Eleitorais. Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 53-57, jan./abr. 1998. Disponível em: [bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/132](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/132). Acesso em 18 jul. 2020.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. Curso de direito processual civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais. 4 ed. Salvador: Podivum, 2007.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. Teoria geral do novo processo civil. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

ESMERALDO, Elmana Viana Lucena. Sistematização da ação rescisória eleitoral. Direito Net: 05 jul. 2010. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/5807/Sistematizacao-da-Acao-Rescisoria-Eleitoral>. Acesso em 17 jul. 2020.

FARIA, Fernando de Castro. Perda de mandato eletivo: decisão judicial e soberania popular. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

LIMA, Arnaldo Esteves; DYRLUND, Poul Erik. Ação rescisória. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos; VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Código eleitoral interpretado: normas eleitorais complementares (Constituição...). 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ZAGO, Tulio Cezar. 10 anos da rescisória eleitoral. Rev. Julg. TRE/MT, v.3, n.3, p.11 - 442 - jan.2002/dez.2005. Disponível em: [http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5381/2005\\_%20zago\\_acao\\_rescisoria\\_eleitoral.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5381/2005_%20zago_acao_rescisoria_eleitoral.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 18 jul. 2020.

## CONGRESSO PAULISTA DE DIREITO ELEITORAL

---

# PARTICIPAÇÃO DAS MINORIAS NO PROCESSO ELEITORAL: PANORAMA LEGISLATIVO E PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

*PARTICIPATION OF MINORITIES IN THE ELECTORAL PROCESS: LEGISLATIVE  
OVERVIEW AND ROLE OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS*

*Paulo Taubemblatt<sup>1</sup>  
Lara Espolaor Veronese<sup>2</sup>*

*Artigo recebido em 6/6/2022 e aprovado em 25/6/2022 .*

## RESUMO

O presente artigo analisa a participação das minorias no processo eleitoral brasileiro. Tem-se como objetivo traçar as formas pelas quais pode-se aumentar a participação das diversas camadas da sociedade nos cargos e decisões políticas. Fez-se o estudo das normas existentes, que preveem garantias e direitos fundamentais a todos, dos conceitos de igualdade material e formal, de racismo estrutural e de ações afirmativas. A partir de tal estudo, concluir-se-á sobre o papel das instituições democráticas, em especial do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, na efetivação da participação dos grupos minoritários no processo eleitoral.

Palavras-chave: representação política, ações afirmativas, vedação ao retrocesso, Poder Judiciário, Poder Legislativo.

## ABSTRACT

This article analyzes the participation of minorities in the Brazilian electoral process. The objective is to outline the ways in which the participation of the different layers of society in political positions and decisions can be increased. A study was made of the current norms that provide guarantees and fundamental rights for all, the concepts of material and formal equality, structural racism and affirmative action. From this study, it will be concluded on the role of democratic institutions, especially the Legislative Power, the Judiciary Power and the Public Ministry, in the effectiveness of the participation of minority groups in the electoral process.

Keywords: political representation, affirmative actions, reversal prohibition, Judiciary Power, Legislative Power.

Sumário: 1. Introdução; 2. Participação das minorias no processo eleitoral; 2.1. Razões para se garantir acesso das minorias no processo eleitoral – panorama normativo; 2.2. Normas constitucionais e legais já existentes no Brasil enfrentam o problema da falta de representatividade das minorias; 2.3. Papel das instituições democráticas: Poder Judiciário, Poder Legislativo e Ministério Público; 3. Considerações finais; 4. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Procurador Regional da República, atualmente exercendo a função de Procurador Regional Eleitoral Substituto em São Paulo.

<sup>2</sup> Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo, assessora jurídica na Procuradoria Regional Eleitoral em São Paulo.

A composição do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais demonstra que nem todas as camadas sociais encontram-se devidamente representadas, havendo um grande vazio de representatividade em relação às mulheres, aos negros, aos indígenas e à população LGBTQIA+. Apesar de tais segmentos populacionais constituírem grande parte da população brasileira, eles não ocupam cargos no Poder Legislativo de forma proporcional a sua participação social, impedindo-os de pautar projetos e políticas que satisfaçam os seus interesses.

Diante desse cenário, em um primeiro tópico, o presente artigo analisará as razões legais, de ordem nacional e internacional, que justificam a adoção de ações afirmativas para que referidos segmentos da população possam ter acesso aos cargos de natureza política.

Em seguida, será feito um exame das modificações legislativas já implementadas sobre a participação das minorias no processo eleitoral e se tais normas foram ou são suficientes para que haja a efetiva representatividade desses grupos.

Com a constatação de que as regras existentes ainda não são suficientes, serão feitas considerações sobre o papel das instituições democráticas existentes no Brasil, para enfrentar tal falta de representatividade das minorias e a violência sofrida por esses grupos, quando, efetivamente, conseguem alcançar cargos políticos.

Diante da importância para as considerações expostas no presente artigo serão analisados os conceitos de racismo estrutural, ações afirmativas, vedação ao retrocesso social, ativismo judicial, efeito *backlash*, conservadorismo e progressismo.

Como conclusão serão apresentadas algumas ações que podem ser implementadas para prevenir ou eliminar a violência política de raça e gênero e para garantir a efetiva participação dos grupos minoritários nas decisões e cargos políticos.

## **2 PARTICIPAÇÃO DAS MINORIAS NO PROCESSO ELEITORAL**

### **2.1 Razões para se garantir acesso das minorias no processo eleitoral – panorama constitucional, tratados e convenções internalizados.**

A Constituição Federal de 1988 traz como fundamento do Estado Democrático de Direito o pluralismo político (artigo 1º, inciso V), como objetivo da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou outras formas de discriminação (artigo 3º, inciso IV) e como direito fundamental a igualdade (artigo 5º, *caput*, e inciso I).

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, internalizado no Brasil por meio do Decreto nº 592/1992, estabelece, em seu artigo 2.1, que os direitos previstos no pacto devem ser garantidos a todos os indivíduos, sem qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política, etc. Dentre os direitos previstos, encontra-se, expressamente, o direito à participação política no artigo 25, *in verbis*:

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

No mesmo sentido é a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), promulgada no Brasil pelo Decreto nº 678/1992, que, em seu artigo 23, assim prevê sobre os direitos políticos:

Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

- a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
- b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e
- c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Como visto das regras acima expostas, a igualdade entre os diversos segmentos populacionais existentes no Brasil (homens, mulheres, negros, indígenas, quilombolas, LGBTQIA+, dentre outros), bem como a efetivação de seus direitos políticos, encontra guarida na Constituição Federal e em diversos tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Importante reforçar que tal igualdade não é garantida apenas em seu aspecto formal, a qual consiste em conferir tratamento idêntico a todos, não importando a sua cor, origem, nacionalidade, gênero ou situação financeira,

mas também, e sobretudo, em seu aspecto material, consistente em tratar os desiguais de forma desigual, na medida de suas desigualdades, para que todos possam atuar na sociedade com igualdade de oportunidades<sup>3</sup>.

Além disso, como se verifica das normas constitucionais e internacionais, referida igualdade deve ser garantida em todas as esferas da vida pública e privada, incluindo, assim, os direitos políticos em sentido amplo, como o direito de votar, ser votado e participar das decisões políticas relevantes.

A existência de regras gerais, aplicáveis a todos, todavia, mostrou-se, ao longo dos anos, insuficiente para que a igualdade material entre os diversos segmentos populacionais fosse, de fato, efetivada. Isto porque, em relação a determinados estratos sociais, principalmente negros, mulheres, indígenas quilombolas e LGBTQIA+, existe o que se denomina "racismo estrutural", cujo conceito é assim definido por SÍLVIO ALMEIDA:

Em resumo: o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo "normal" com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O racismo é estrutural. Comportamentos individuais e processos institucionais são derivados de uma sociedade cujo racismo é regra e não exceção. O racismo é parte de um processo social que ocorre "pelas costas dos indivíduos e lhes parece legado pela tradição". Nesse caso, além de medidas que coíbam o racismo individual e institucionalmente, torna-se imperativo refletir sobre mudanças profundas nas relações sociais, políticas e econômicas.<sup>4</sup>

Tal concepção de racismo leva a sociedade a reproduzir diversas formas de discriminação indireta, que ocorre quando são previstas regras aparentemente neutras, sem a intenção explícita de discriminar determinadas pessoas, mas que, de fato, aparteiam amplas parcelas da população, seja porque a norma, na prática, não leva em consideração as diferenças entre as diversas camadas que compõem a sociedade, seja porque a norma não prevê as consequências concretas de sua aplicação<sup>5</sup>.

O racismo estrutural e práticas de discriminação indireta se refletem, também, quando analisamos os direitos políticos. Nas últimas eleições gerais, ocorridas em 2018, entre os 513 deputados eleitos, figuraram 436 homens e 77 mulheres, indicando uma representação feminina na Câmara de Deputados de apenas 15%, ainda bem distante do índice de 51,5% que faz das mulheres a maioria da população brasileira, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por sua vez, os negros, incluindo pretos e pardos, também permanecem sub-representados na Câmara. Ao todo, 125 deputados se

---

<sup>3</sup> MARTINS, Flávio. Curso de Direito Constitucional, 3.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, versão kindle, posição 16476 de 46668.

<sup>4</sup> ALMEIDA, Silvo. Racismo Estrutural. Coleção Feminismos Plurais. Coord. Djalma Ribeiro. São Paulo: Pólen, 2019, p. 33.

<sup>5</sup> Idem, ibidem, p. 23.

autodeclaram negros, o que corresponde a 24,3% do total, sendo que o IBGE mostra que a população brasileira é formada por 54,9% de negros e 44,2% de brancos.<sup>6</sup>

A falta de representatividade de tais grupos no Congresso Nacional gera diversos prejuízos para essas parcelas da população, pois as suas pautas não chegam a ser deliberadas, contribuindo para a manutenção de um número imenso de leis que, apesar de aparentemente neutras, na prática, apenas perpetuam a discriminação e o racismo estrutural existentes no Brasil.

Nesse contexto, surge a necessidade de adoção de regras e políticas específicas para que tais segmentos populacionais historicamente e estruturalmente discriminados tenham, de fato, igualdade de condições de participação nas esferas políticas. São as chamadas “ações afirmativas”, políticas públicas temporárias destinadas a dar a esses grupos um tratamento diferenciado, com o objetivo de concretizar o ideal de efetiva igualdade de acesso aos direitos fundamentais<sup>7</sup>.

A possibilidade e legalidade da adoção de ações afirmativas estão previstas em diversos tratados e convenções internacionais que tratam, especificamente, dos segmentos sociais que sofrem com as discriminações. Cita-se, por exemplo, o artigo 1.4, da Convenção da ONU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Decreto 65.810/1969)<sup>8</sup>, o artigo 1.5 e 5, da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (Decreto nº 10.932/2022)<sup>9</sup>, o artigo 4º da

---

<sup>6</sup> Fonte: Agência Câmara de Notícias; <https://www.camara.leg.br/noticias/550900-nova-composicao-da-camara-ainda-tem-descompasso-em-relacao-ao-perfil-da-populacao-brasileira/>; acesso em 30/05/2022.

<sup>7</sup> MARTINS, Flávio. Curso de Direito Constitucional, 3.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, versão kindle, posição 16626 de 46668.

<sup>8</sup> “Artigo I - 1. Nesta Convenção, a expressão “discriminação racial” significará qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano, (em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública. 2. Esta Convenção não se aplicará às distinções, exclusões, restrições e preferências feitas por um Estado Parte nesta Convenção entre cidadãos e não cidadãos. 3. Nada nesta Convenção poderá ser interpretado como afetando as disposições legais dos Estados Partes, relativas a nacionalidade, cidadania e naturalização, desde que tais disposições não discriminem contra qualquer nacionalidade particular. 4. Não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contanto que, tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos.”

<sup>9</sup> Artigo 1 Para os efeitos desta Convenção: (...) 5. As medidas especiais ou de ação afirmativa adotadas com a finalidade de assegurar o gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais de grupos que requeiram essa proteção não constituirão discriminação racial, desde que essas medidas não levem à manutenção de

Convenção da ONU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Decreto nº 4.377/2002)<sup>10</sup>; o artigo 7º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Decreto nº 1.973/1996)<sup>11</sup>.

Dessa forma, verifica-se que, atualmente, há um extenso arcabouço jurídico, tanto nacional, quanto internacional, conferindo legitimidade à adoção de diversas formas de ação que garantam a efetiva igualdade dos mais diversos segmentos populacionais no acesso aos direitos fundamentais, notadamente pela via da participação política.

Serão analisadas, neste contexto, as normas constitucionais e legais já existentes no Brasil sobre a participação das minorias no processo eleitoral e se tais normas foram ou são suficientes para que haja a efetiva representatividade desses grupos.

---

direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem uma vez alcançados seus objetivos.  
Artigo 5

Os Estados Partes comprometem-se a adotar as políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos. Tais medidas ou políticas não serão consideradas discriminatórias ou incompatíveis com o propósito ou objeto desta Convenção, não resultarão na manutenção de direitos separados para grupos distintos e não se estenderão além de um período razoável ou após terem alcançado seu objetivo.

<sup>10</sup> "Artigo 4º 1. A adoção pelos Estados-Partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher não se considerará discriminação na forma definida nesta Convenção, mas de nenhuma maneira implicará, como consequência, a manutenção de normas desiguais ou separadas; essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados. 2. A adoção pelos Estados-Partes de medidas especiais, inclusive as contidas na presente Convenção, destinadas a proteger a maternidade, não se considerará discriminatória."

<sup>11</sup> "Artigo 7 Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em: a) abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicos ajam de conformidade com essa obrigação; b) agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher; c) incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis; d) adotar medidas jurídicas que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher ou de fazer uso de qualquer método que danifique ou ponha em perigo sua vida ou integridade ou danifique sua propriedade; e) tomar todas as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher; f) estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos; g) estabelecer mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso a restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes; h) adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias à vigência desta Convenção."

## **2.2 Normas constitucionais e legais já existentes no Brasil resolvem o problema da falta de representatividade das minorias?**

Em setembro de 2009, a Lei nº 9.504/97, que estabelece as regras gerais para as eleições, passou a prever a obrigatoriedade de que cada partido político ou coligação reservasse percentual mínimo de 30% para candidatura de cada sexo, dando-se nova redação ao artigo 10, §3º, da referida lei. A reserva é aplicável apenas para o registro das candidaturas, ou seja, cada partido ou coligação deve ter, ao menos, 30% de candidatas mulheres disputando o pleito eleitoral, o que não significa que elas devam ser eleitas ou que as casas legislativas devam ter referido percentual mínimo em sua composição.

Apesar de a cota de gênero ser apenas para o registro da candidatura, verifica-se, pela análise dos dados referentes às eleições posteriores à mudança legislativa, que houve um gradual aumento na quantidade de mulheres efetivamente eleitas principalmente no cargo de senador(a) e deputado(a) federal, onde observou variações de 50% e 75%, respectivamente. Analisando-se os dados por partido, no entanto, o percentual médio de mulheres que foram candidatas manteve-se em torno de 31%, o que indica que os partidos políticos atuam apenas para cumprir a obrigatoriedade da cota de gênero, porém, sem intenção de aumentar a participação feminina nas eleições<sup>12</sup>.

Com o objetivo de fomentar o apoio dos partidos políticos às candidaturas femininas, em 2019, deu-se nova redação ao artigo 44, inciso V, da Lei nº 9.096/95, para dispor sobre a obrigatoriedade de destinação de 5% dos recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Ainda, em 2022, foi incluído o artigo 55-B, §2º, no referido diploma legal, o qual dispõe que “do tempo total disponível para o partido político, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser destinados à promoção e à difusão da participação política das mulheres”.

Referidas obrigações também foram trazidas pela recém-promulgada Emenda Constitucional 117/2022, a qual incluiu os §7º e §8º no artigo 17 da Constituição Federal, dispondo que os partidos políticos devem aplicar, no mínimo, 5% dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres e que o montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do Fundo Partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de

---

<sup>12</sup> BARROSO, Bianca Stella Azevedo; FREITAS, Maurício Assuero Lima de. Políticas afirmativas e a subrepresentatividade das mulheres nos cargos eletivos do Brasil: análise das eleições de 2014, 2018 e 2020. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/politicas-afirmativas-e-a-sub-representatividade-das-mulheres-nos-cargos-eletivos-do-brasil-analise-das-eleicoes-de-2014-2018-e-2020/>, acesso 01/06/2022.

propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverá ser de, no mínimo, 30%, proporcional ao número de candidatas.

No entanto, apesar de ter como objetivo fomentar a participação política das mulheres nas campanhas eleitorais, tais mudanças pecam ao determinar que os recursos devem ser utilizados “de acordo com os interesses partidários”, o que acaba por mitigar as obrigações ao deixar ao arbítrio de cada partido a utilização dos recursos do Fundo Partidário e do tempo de propaganda eleitoral destinado às mulheres<sup>13</sup>.

Além disso, a Emenda Constitucional nº 117/2022 concedeu anistia aos partidos políticos que não cumpriram com a destinação obrigatória dos recursos do fundo partidário até a data da promulgação da emenda, mesmo havendo lei nesse sentido desde 2019, caracterizando um esvaziamento da obrigação legal e, muito pior, conduzindo à expectativa de que, nos anos seguintes, poderá se renovar tal anistia.

Outra medida para fomentar o apoio às candidaturas femininas e, também, de negros, bem como para tentar combater a ocorrência de “candidaturas laranjas” (lançadas apenas para o cumprimento da cota eleitoral de gênero), foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 111/2021, que, em seu artigo 2º, prevê que os votos obtidos para as candidatas mulheres e para candidatos negros serão contados em dobro para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Referida previsão tem o objetivo de incentivar os partidos políticos a dar efetivo apoio às candidatas mulheres e aos candidatos negros, pois os votos por eles obtidos serão considerados em dobro para o recebimento das cotas do fundo partidário e de financiamento de campanha, sendo de conhecimento geral e indisputado que, sem exceções, verbas financeiras são essenciais para as atividades das agremiações partidárias.

Todas essas mudanças legislativas não indicam que o problema da falta de representatividade das minorias no Congresso Nacional e assembleias legislativas esteja resolvido.

Por primeiro, porque regras legais, sem a efetiva aplicação e fiscalização de seu cumprimento, acabam por gerar normas sem qualquer efetividade. Como exemplo, pode-se citar diversos casos de “candidaturas laranjas” que não são reconhecidos pelos tribunais, por falta de “provas robustas” que indiquem tal circunstância.

Por segundo, porque, o ambiente eleitoral ainda é muito hostil às candidatas e candidatos pertencentes a grupos minoritários, fazendo com que

---

<sup>13</sup> MPF. Nota Técnica 01/2022. Grupo de Trabalho De Prevenção e Combate à violência de Gênero. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NotaTcnicadoGTVPGsobreaEC1172022.pdf>, acesso em 01/06/2022.

eles fiquem receosos de participarem das discussões políticas e/ou de ocuparem ou concorrerem a cargos no Poder Legislativo ou Executivo. Por exemplo, em uma pesquisa com mais de 300 prefeitas eleitas nas eleições municipais de 2016, 53% delas afirmaram ter sofrido assédio ou violência política pelo simples fato de serem mulheres<sup>14</sup>.

Nos últimos anos vê-se, quase que diariamente, notícias de manifestações racistas, machistas e intolerantes de senadores, deputados federais, deputados estaduais, vereadores contra parlamentares negros, mulheres, indígenas ou LGBTQIA+.

Com o intuito de reprimir tais atos de violência, em 2021, foram incluídos dois tipos penais punindo atos de violência política contra candidatos ou detentores de cargos eletivos, quais sejam; o artigo 326-B do Código Eleitoral<sup>15</sup> e o artigo 359-P do Código Penal<sup>16</sup>. Porém, como tais tipificações penais são recentes, não se sabe, ainda, se serão efetivas para realmente coibir práticas e atos violentos contra os integrantes das minorias que conseguem superar as inúmeras barreiras e acessar os cargos de natureza política.

Assim, diante de tal panorama, faz-se necessário analisar qual o papel das instituições democráticas existentes no Brasil, para enfrentar a falta de representatividade das minorias e a violência sofrida por esses grupos, quando, efetivamente, conseguem alcançar cargos políticos.

### **2.3 Papel das instituições democráticas: Poder Legislativo, Poder Legislativo e Ministério Público**

A distinção entre os Poderes da República não é mais feita de forma estanque como historicamente se entendia, com o Poder Legislativo sendo aquele que elabora as leis, o Poder Judiciário, aquele que julga e o Poder Executivo aquele que administra. Essas funções, atualmente, ainda são as principais de cada poder, porém, não se limitam a elas, existindo funções atípicas, dentre as quais pode-se citar o “sistema de freios e contrapesos”, o qual consiste na fiscalização recíproca entre os poderes, de modo que um não se sobreponha ao outro<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Instituto Alziras, 2018. Perfil das prefeitas no Brasil: mandato 2017-2020. Disponível em: <http://prefeitas.institutoalziras.org.br/>, acesso em 01/06/2022.

<sup>15</sup> Art. 326-B. Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo.

<sup>16</sup> “Art. 359-P. Restringir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual ou psicológica, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa em razão de seu sexo, raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.”

<sup>17</sup> MARTINS, Flávio. Curso de Direito Constitucional, 3.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, versão kindle, posição 30301 a 30399 de 46668.

O Poder Legislativo é a esfera onde as reformas mais significativas para a sociedade devem ocorrer, tendo em vista que é composto de representantes eleitos pelo povo, por meio da garantia do voto, cuja forma de acesso, a contemplar também a possibilidade de representação das minorias, possibilita debates amplos entre todos os espectros populacionais.

Como restou afirmado alhures, todavia, alguns setores da sociedade estão sub-representados na composição do Congresso Nacional e das câmaras e assembleias legislativas do país, fazendo com que as pautas de tais grupos não cheguem a ser sequer discutidas, o que culmina na manutenção das estruturas de poder atualmente existentes na sociedade brasileira e na perpetuação das desigualdades sociais.

Diante dessa falta de representatividade, o Poder Judiciário passou a ser demandado, nos últimos anos, como um espaço apto a proporcionar que mudanças estruturais na sociedade sejam feitas, fenômeno denominado “ativismo judicial”. Ocorre que, a atribuição de tal “missão” ao Poder Judiciário pode, muitas vezes, gerar efeitos contrários àqueles inicialmente almejados, bem como retrocessos sociais.

Uma das reações ao ativismo judicial é o efeito backlash, que consiste em uma forte reação exercida, pela sociedade ou pelo Poder Legislativo, contra decisões judiciais polêmicas que afetam, diretamente, os interesses das classes dominantes. Em outras palavras, pode-se conceituar efeito backlash como uma reação majoritária contra uma decisão contramajoritária do Poder Judiciário no afã de tutelar os direitos das minorias<sup>18</sup>.

Um exemplo disso ocorreu após o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4.983/CE, considerar inconstitucional a lei do estado do Ceará que regulamentava a prática da “vaquejada”, por esta violar o artigo 225, §1º, inciso VII, da Constituição Federal<sup>19</sup>. Em reação a tal decisão, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 96/2017, a qual incluiu o §7º no artigo 225, da Constituição Federal<sup>20</sup>, conferindo legitimidade a práticas desportivas que utilizem animais, a exemplo da “vaquejada”.

Outro exemplo, vinculado ao direito eleitoral, ocorreu recentemente com a promulgação da Emenda Constitucional nº 117/2022, que, como visto,

---

<sup>18</sup>Idem, ibidem, posição 1742 a 1767 de 46668

<sup>19</sup> “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...) VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.”

<sup>20</sup> “§7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.”

concedeu anistia aos partidos políticos que não cumpriram com a destinação obrigatória dos recursos do fundo partidário para fomento de candidaturas femininas até a data da promulgação da emenda. Isto porque, referida anistia está prevista, também, nos artigos 55-A e 55-C da Lei 9.096/9521, os quais eram frequentemente afastados pelos Tribunais Eleitorais por serem considerados inconstitucionais.

A pretensão de colocar o Poder Judiciário e, mais precisamente, o Supremo Tribunal Federal, como protagonista de mudanças estruturais da sociedade, sem passar pelo crivo do Legislativo, também é problemática em virtude da inevitável mudança na composição das cortes judiciárias ao longo dos anos, possibilitando a superação do entendimento majoritário do Tribunal e a perda de eventuais direitos anteriormente garantidos.

Não se pretende relegar ao Poder Judiciário a tarefa de simples aplicador literal da lei, sem qualquer possibilidade de análise do contexto social. Pelo contrário, o Poder Judiciário deve exercer seu papel de protagonismo como guardião da Constituição Federal e dos direitos já conquistados, garantindo a força normativa da Lei Fundamental, por meio da desconstituição de atos e omissões do Poder Público que descumpram as regras constitucionais ou que impliquem um retrocesso social<sup>22</sup>.

A proibição ao retrocesso (ou efeito cliquet) é um princípio implícito na Constituição Federal da República que consiste na vedação de eliminação de direitos fundamentais já conquistados pela sociedade, admitindo-se somente aprimoramentos e acréscimos, abrangendo todas as espécies de direitos fundamentais, tais como políticos, civis, sociais, ambientais<sup>23</sup>.

O Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, já aplicou o princípio da vedação ao retrocesso em julgamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade. Em matéria eleitoral, cabe destacar o julgamento da ADI nº 4.543/DF<sup>24</sup> e da ADI 5.889/DF<sup>25</sup>, as quais trataram da hipótese de retorno do voto impresso.

---

<sup>21</sup> “Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.”

“Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do caput do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas.”

<sup>22</sup> MARTINS, Flávio. Curso de Direito Constitucional, 3.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, versão kindle, posição 1742 de 46668

<sup>23</sup> RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos, 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, versão kindle, posição 2586 a 2647 de 26847.

<sup>24</sup> ADI 4543, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 10-10-2014 PUBLIC 13-10-2014 RTJ VOL-00234-01 PP-00052.

<sup>25</sup> ADI 5889, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-242 DIVULG 02-10-2020 PUBLIC 05-10-2021.

Na ADI nº 4.543/DF considerou-se inconstitucional o artigo 5º, da Lei nº 12.034/2009, que possui a seguinte redação:

Art. 5º Fica criado, a partir das eleições de 2014, inclusive, o voto impresso conferido pelo eleitor, garantido o total sigilo do voto e observadas as seguintes regras:

§ 1º A máquina de votar exibirá para o eleitor, primeiramente, as telas referentes às eleições proporcionais; em seguida, as referentes às eleições majoritárias; finalmente, o voto completo para conferência visual do eleitor e confirmação final do voto.

§ 2º Após a confirmação final do voto pelo eleitor, a urna eletrônica imprimirá um número único de identificação do voto associado à sua própria assinatura digital.

§ 3º O voto deverá ser depositado de forma automática, sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.

§ 4º Após o fim da votação, a Justiça Eleitoral realizará, em audiência pública, auditoria independente do software mediante o sorteio de 2% (dois por cento) das urnas eletrônicas de cada Zona Eleitoral, respeitado o limite mínimo de 3 (três) máquinas por município, que deverão ter seus votos em papel contados e comparados com os resultados apresentados pelo respectivo boletim de urna.

§ 5º É permitido o uso de identificação do eleitor por sua biometria ou pela digitação do seu nome ou número de eleitor, desde que a máquina de identificar não tenha nenhuma conexão com a urna eletrônica.

Em seu voto, a I. Ministra Relatora Cármen Lúcia consignou que o princípio da vedação ao retrocesso também é aplicável aos direitos civis e políticos e considerou que o retorno ao voto impresso seria um inegável retrocesso ao direito do eleitor a uma eleição segura e isenta de fraudes, garantida pela urna eletrônica. Confira-se trecho do voto:

Parece-me também favorecer a plausibilidade jurídica do pedido formulado para fins de deferimento da cautelar requerida, princípio constitucional que norteia decisões de controle de constitucionalidade para verificação da validade constitucional das normas, ainda que neste momento preliminar, qual seja, o da proibição de retrocesso. Com maior frequência adotado no âmbito dos direitos sociais pode-se ter como também aplicável aos direitos políticos, como é o direito de ter o cidadão invulnerado o segredo do seu voto, que ficaria comprometido pela norma questionada.

Esse princípio da proibição de retrocesso político há de ser aplicado tal como se dá quanto aos direitos sociais, vale dizer, nas palavras de Canotilho “uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo. ...o princípio em análise limite a reversibilidade dos direitos adquiridos em clara violação do princípio da proteção da confiança e da

segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana" (CANOTILHO, J.J. Gomes – Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 3ª. Ed., p. 326).

Tenho por aplicável esse princípio também aos direitos políticos e ao caso presente, porque o cidadão tem o direito a não aceitar o retrocesso constitucional de conquistas históricas que lhe acrescentam o cabedal de direitos da cidadania.

Como se dá quanto aos direitos sociais, a proibição de retrocesso político-constitucional impede que direitos conquistados, como o da democracia representativa exercida segundo modelo de votação que, comprovadamente, assegura o direito ao voto com garantia de segredo e invulnerabilidade da escolha retroceda para dar lugar a modelo superado exatamente pela vulnerabilidade em que põe o processo eleitoral.

O princípio democrático (art.1º da Constituição brasileira) garante o voto sigiloso, que o aperfeiçoamento do sistema nacional adotado, sem as alterações do art. 5º da Lei n. 12.034/09, propicia.

A alteração do processo conduz à desconfiança que é o contrário do que o sistema democrático constitucional impõe. Ao invés da confiança, o regime previsto no art. 5º ora em questão gera a desconfiança no sistema eleitoral. E desconfiança é próprio das ditaduras, não é garantia de democracia. Um sistema que se vem mostrando seguro e eficiente poderia vir a ter quebrantada esta referência de impessoalidade se prevalecesse o artigo questionado.

15. Daí porque tenho como aplicável também no campo dos direitos políticos, como o da cidadania com o direito/dever do voto secreto (art. 14 e inc. II do § 4º do art. 60 da Constituição), o princípio constitucional da proibição do retrocesso, o que também fundamenta a argumentação da Procuradoria Geral da República quanto à necessidade de suspensão cautelar dos efeitos da norma impugnada.

Recentemente, em 2020, o STF voltou a enfrentar a questão do voto impresso, na ADI 5.889/DF, que julgou inconstitucional o modelo híbrido de votação incluído pelo art. 59-A da Lei 9.504/1997, com a seguinte redação:

Art. 59-A. No processo de votação eletrônica, a urna imprimirá o registro de cada voto, que será depositado, de forma automática e sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.

Parágrafo único. O processo de votação não será concluído até que o eleitor confirme a correspondência entre o teor de seu voto e o registro impresso e exibido pela urna eletrônica.

No referido julgamento, também houve o entendimento de que, qualquer forma de controle impresso do voto, significaria um retrocesso social, por trazer riscos ao sigilo do voto. Elucidador, nesse sentido, o voto do I. Ministro Alexandre de Moraes, *in verbis*:

O direito de sufrágio é a essência do direito político, expressando-se pela capacidade de eleger (capacidade eleitoral ativa: direito de votar – alistabilidade) e de ser eleito (capacidade eleitoral passiva: direito de ser votado – elegibilidade). Por meio dele, o conjunto de cidadãos de determinado Estado escolherá as pessoas que irão exercer as funções estatais, mediante o sistema representativo existente em um regime democrático.

O direito de sufrágio, no tocante ao direito de eleger (capacidade eleitoral ativa), é exercido por meio do direito de voto, instrumento de exercício do direito de sufrágio, que é um direito público subjetivo, sem, contudo, deixar de ser uma função política e social de soberania popular na democracia representativa. Assim, a natureza do voto também se caracteriza por ser um dever sociopolítico, pois o cidadão tem o dever de manifestar sua vontade, por meio do voto, para a escolha de governantes em um regime representativo.

O voto, que será exercido de forma direta, apresenta diversas características constitucionais, entre as quais, para o caso em análise, ganha especial relevo a liberdade e a sigilosidade.

A liberdade do voto manifesta-se não apenas pela preferência a um candidato entre os que se apresentam, mas também pela faculdade até mesmo de votar em branco ou anular o voto. Essa liberdade deve ser garantida, e, por essa razão, a obrigatoriedade do voto não pode significar senão o comparecimento do eleitor, a efetivação do ato e a assinatura da folha individual de votação, pois, como salienta PEDRO HENRIQUE TÁVORA NIESS, “em defesa da prevalência dessa liberdade, não passível de elisão pela renúncia – que a afetaria na essência, tornando-a extremamente vulnerável –, é que o Judiciário inadmita a validade do voto identificável” (Direitos Políticos: condições de elegibilidade e inelegibilidade. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 3).

No que se refere à sigilosidade, cumpre registrar que as Constituições brasileiras de 1824 (art. 91 e ss), 1891 (art. 70), 1934 (art. 109) e 1937 (art. 117) não previam em seus textos o voto secreto, que passou a ser consagrado no texto constitucional de 1946 (art. 134). Já sob a égide da Constituição Federal de 1988, o sigilo do voto e, conseqüentemente, a liberdade de escolha, emergem como características que devem ser garantidas antes, durante e depois do escrutínio, afastando-se qualquer potencialidade de identificação do eleitor.

Assim, verifica-se que o Poder Judiciário tem um importante papel na garantia dos direitos já conquistados na sociedade e deve continuar a atuar nesse sentido, também no que se refere à participação das minorias no

processo eleitoral. Ressalta-se que a garantia do voto secreto, por meio da urna eletrônica, configura-se essencial para que as minorias possam exercer seus direitos políticos de forma livre, sem pressões indesejadas.

O Poder Judiciário, entretanto, como já enfatizado, deve atuar de forma mais contida, a fim de evitar que haja uma reação indesejada às suas decisões, com mudanças legislativas que impeçam uma maior participação de grupos minoritários nos cargos políticos.

Convém explicar que a palavra “conservador” não está sendo aplicada como sinônimo de retrógrado ou reacionário, significados que hoje lhe são atribuídos, mas em seu sentido original, para indicar aqueles que defendem que a resolução dos problemas sociais se dá por meio de instituições já desenvolvidas (como a família, a sociedade civil, os grupos religiosos e os mercados), possibilitando uma gradativa e lenta mudança para aumentar os direitos e garantias individuais<sup>26</sup>. O conceito de reacionário, por sua vez, está vinculado àqueles que defendem o retorno às estruturas sociais de tempos passados, em que a discriminação e o preconceito eram ainda mais intensos, e era ainda mais raro que minorias sociais chegassem a ocupar cargos políticos relevantes.

Por fim, convém ressaltar, também, o importante papel que o Ministério Público exerce na garantia dos direitos e interesses fundamentais. Conforme artigo 127, da Constituição Federal, o “Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Nesse sentido, atua o Ministério Público como uma alavanca de indução das mudanças sociais e, ao mesmo tempo, como agente estabilizador de posições jurídicas conflitantes, na medida em que age tanto propondo demandas judiciais que visem à garantia dos direitos fundamentais já adquiridos (vale lembrar que as mencionadas ADI nº 4.543/DF e da ADI 5.889/DF foram ajuizadas pelos então Procuradores Gerais da República), quanto como fiscal da ordem jurídica em demandas que versem sobre direitos sociais e individuais indisponíveis.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo buscou analisar a participação das minorias no processo eleitoral brasileiro, com o objetivo de traçar as formas pelas quais pode-se aumentar a participação das diversas camadas da sociedade nos cargos e decisões políticas, com base no panorama legislativo (internacional e nacional) já existente e no papel das instituições democráticas, em especial do

---

<sup>26</sup> LEVIN, Yuva. O Grande Debate. Edmund Burke, Thomas Paine e o Nascimento da Esquerda e da Direita, 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2017, p. 244.

Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, na efetivação da participação dos grupos minoritários no processo eleitoral.

Diante das considerações apresentadas, percebeu-se que as regras que hoje existem ainda são insuficientes para efetivar a participação, acesso e livre atuação de todos os setores da sociedade, em especial, mulheres, negros, indígenas e LBTQIA+, nos cargos políticos eletivos.

Nesse contexto, com o objetivo de contribuir para o debate ora exposto, apresenta-se, abaixo, algumas ações que podem ser implementadas para a garantia da efetiva participação das minorias no processo eleitoral, bem como para eliminar a violência política de raça e gênero ainda hoje presentes:

- Mapeamento e coleta de dados sobre a violência política de gênero e raça, com indicadores que permitam a análise por categorias de sexo/gênero, raça/cor; época do período eleitoral em que ocorrem, e setor da população que sofre com tais atos.
- Garantia de que as políticas de cotas sejam efetivamente aplicadas, por meio de apuração e punição aos partidos políticos que lançam candidaturas laranjas, com a devida análise do caso concreto e das provas produzidas nos autos;
- Atuação conjunta entre os órgãos da Justiça Eleitoral, Ministério Público Eleitoral e Partidos Políticos, com:
  - Capacitação dos agentes públicos para identificar atos de violência;
  - Educação do eleitorado (realização de palestras, cartilhas, propagandas nos meios de comunicação social) sobre as consequências negativas dos atos de violência e para superar os estereótipos de gênero e raça, os quais são utilizados para justificar os atos de violência e que estão enraizados nas desigualdades de gênero, raça e classe.
  - Apuração dos atos de violência notificados, tanto no âmbito da Justiça, quanto no âmbito interno dos partidos políticos;
  - Garantia de que as candidaturas de pessoas integrantes de grupos minoritários recebam o devido apoio e verbas de campanha;
  - Inclusão dos candidatos integrantes de grupos minoritários nos debates eleitorais, tanto dentro dos partidos como nos debates públicos.
  - Garantia de que as vítimas dos atos de violência obtenham apoio para comunicarem os fatos às autoridades competentes e que não sofram processos de revitimização

durante o curso da apuração, a fim de que não se sintam inibidas a comunicar os atos de violência que sofreram.

- o Adoção de medidas para a inclusão de pessoas de diferentes grupos étnicos e de gênero no debate eleitoral.

## REFERÊNCIAS

ADI 4543, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 10-10-2014 PUBLIC 13-10-2014 RTJ VOL-00234-01 PP-00052.

ADI 4543, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 10-10-2014 PUBLIC 13-10-2014 RTJ VOL-00234-01 PP-00052.

Agência Câmara de Notícias; <https://www.camara.leg.br/noticias/550900-nova-composicao-da-camara-ainda-tem-descompasso-em-relacao-ao-perfil-da-populacao-brasileira/>; acesso em 01/06/2022.

ALMEIDA, Silvio. Racismo Estrutural. Coleção Feminismos Plurais. Coord. Djalma Ribeiro. São Paulo: Pólen, 2019.

BARROSO, Bianca Stella Azevedo; FREITAS, Maurício Assuero Lima de. Políticas afirmativas e a subrepresentatividade das mulheres nos cargos eletivos do Brasil: análise das eleições de 2014, 2018 e 2020. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/politicas-afirmativas-e-a-sub-representatividade-das-mulheres-nos-cargos-eletivos-do-brasil-analise-das-eleicoes-de-2014-2018-e-2020/>, acesso 01/06/2022.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 01/06/2022.

Decreto nº 1.973/1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d1973.htm#:~:text=D1973&text=DECRETO%20N%C2%BA%201.973%2C%20DE%201%C2%BA,9%20de%20junho%20de%201994.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm#:~:text=D1973&text=DECRETO%20N%C2%BA%201.973%2C%20DE%201%C2%BA,9%20de%20junho%20de%201994.) Acesso em 01/06/2022.

Decreto nº 10.932/2022. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm). Acesso em 01/06/2022.

Decreto nº 4.377/2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm). Acesso em 01/06/2022.

Decreto nº 592/1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em 01/06/2022.

Decreto nº 65.810/1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D65810.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html). Acesso em 01/06/2022.

Decreto nº 678/1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm). Acesso em 01/06/2022.

Decreto-Lei nº 2.848/1940. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em 01/06/2022.

Instituto Alziras, 2018. Perfil das prefeitas no Brasil: mandato 2017-2020. Disponível em: <http://prefeitas.institutoalziras.org.br/>, acesso em 01/06/2022.

Lei nº 4.737/1965. Código Eleitoral. DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm). Acesso em 01/06/2022.

Lei nº 12.034/2009. 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. DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm). Acesso em 01/06/2022.

Lei nº 9.504/1997. Estabelece normas para as eleições. DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em 01/06/2022.

LEVIN, Yuval. O Grande Debate. Edmund Burke, Thomas Paine e o Nascimento da Esquerda e da Direita, 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

MARTINS, Flávio. Curso de Direito Constitucional, 3.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, versão kindle.

MPF. Nota Técnica 01/2022. Grupo de Trabalho De Prevenção e Combate à violência de Gênero. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgp/documentos/NotaTcnicadoGTVPGsobreEC1172022.pdf>, acesso em 01/06/2022.

RAMOS, André de Carvalho. Curso de Direitos Humanos, 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, versão kindle.

# VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA AS MULHERES: UM ESTUDO DE CASO

*POLITICAL VIOLENCE AGAINST WOMEN: A CASE STUDY*

*Márcio Antônio de Sousa Moraes Júnior<sup>1</sup>  
Marina Almeida Morais<sup>2</sup>*

*Artigo recebido em 6/6/2022 e aprovado em 24/6/2022.*

## RESUMO

O presente artigo ocupa-se em fazer análise empírica do que se identificou como sendo o primeiro caso de violência política contra mulher indiciado no Brasil, nos moldes da Lei nº 14.192/2021. Pontua-se a questão de que, por ser recente, a legislação ainda encontra resistência de aplicação aos casos concretos pelos atores do sistema de justiça. Com isso, as discussões permitem concluir que a inovação legislativa, embora vigente, merece maior atenção e estudo por parte dos operadores e operadoras do Direito, sob pena de se tornar uma lei de objetivo frustrado.

Palavras-chave: violência política, gênero, criminalização, Lei nº 14.192/2021.

## ABSTRACT

This article is concerned with making an empirical analysis of what was identified as the first indicted case of political violence against women in Brazil, according to Law nº 14.192/2021. The pointed out issue is that, because it is a recent legislation, it still encounters resistance of being applied to specific cases by the Brazilian justice system. Therefore, the discussions allow us to conclude that the legislative innovation, although in force, deserves more attention and study on the part of the operators of the Law, under penalty of becoming a law of frustrated objective.

Keywords: political violence, genre, criminalization, Law nº 14.192/2021.

## 1 INTRODUÇÃO

Conforme demonstram estudos e levantamentos, a violência política de gênero tornou-se uma realidade nos partidos e parlamentos ao redor do mundo, demandando providências legislativas e culturais a fim de reverter esse quadro. E neste contexto é que a Lei nº 14.192/2021 foi editada.

O tema é recente, e a própria norma data de agosto de 2021, e, por essa razão, ainda não se identificam muitos casos em análise pelo Poder Judiciário, ou ao menos que estejam catalogados como tal. Porém, verificou-se a ampla divulgação nacional de um caso de possível violência política contra uma detentora de mandato eletivo no interior do Estado de Goiás, motivando as reflexões que se perfazem no presente artigo.

---

<sup>1</sup> Juiz membro e Ouvidor do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (GO).

<sup>2</sup> Advogada. Professora. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (GO). Especialista em Direito Eleitoral e em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (RJ).

O primeiro tópico cuida de descrever o fenômeno da violência política, trazendo conceitos relevantes para a compreensão do objeto legislativo. Após, serão expostas as situações trazidas pelo caso concreto em estudo, com especial enfoque no inquérito policial e dos entendimentos ministerial e judicial.

Por fim, serão feitas considerações e reflexões, a fim de garantir a efetividade da norma no combate à violência de gênero.

## 2 O QUE É VIOLÊNCIA POLÍTICA DE GÊNERO?

O entendimento quanto ao que venha ser violência política de gênero perpassa inicialmente pela necessidade de se compreender a própria definição de "gênero", o qual, de maneira sintética, pode ser definido como um conceito que expõe que características apresentadas como femininas ou masculinas tratam, na verdade, de construções sociais e que, portanto, sofrem alterações em diferentes culturas e períodos históricos e não se confunde com as características naturais encerradas pelo sexo. Com precisão, Toneli (2012) aponta que:

A desconstrução da oposição binária igualdade/diferença é defendida por Scott (1988), uma vez que oculta a interdependência dos dois termos (a diferença não impede a igualdade e esta, por sua vez, não significa a eliminação da diferença).

(...)

Nessa perspectiva o sexo é produzido pelo gênero. O gênero é performático e múltiplo, é ação e não identidade ou totalidade, e está associado a outros vetores de distinção como classe, etnia e geração.

Desse modo, não significa afirmar a inexistência de diferenças de conformação biológica (masculino e feminino), mas sim que estas não definem e muito menos explicam o modo como as pessoas agem e se posicionam no mundo.

Assim, para compreender como a distinção entre o masculino e o feminino está diretamente relacionada à imposição de um lugar de subordinação às mulheres, explica Scott (1988) que o gênero não se trata apenas de uma percepção sobre as diferenças sexuais, mas da hierarquização destas. Prossegue a autora aduzindo que essa caracterização hierárquica, que confere ao homem a posição de mando e à mulher a de submissão, estabelece também formas de violência específicas contra as mulheres, justamente em razão de seu gênero.

A violência contra a mulher tinha – e ainda tem – sua maior expressão no âmbito doméstico sendo, por muito tempo, associada apenas à agressão física. Ampliou-se essa compreensão, no Brasil, a partir da promulgação da Lei Maria da Penha.

Pela mencionada norma em seu artigo 5º, a violência doméstica é: “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”. A partir de então, foi ampliado o rol de formas sob as quais as violências que atingem as mulheres podem ser reconhecidas, indo além do ataque físico por parte do exclusivamente do cônjuge, incluindo também ex-parceiros, namorados e até familiares.

Pinho (2020) ressalta que a Lei nº 11.340/06 contribuiu não apenas para o enfrentamento a essas agressões no âmbito doméstico, mas abriu caminho para o debate público sobre outras modalidades de atentados às quais as mulheres são expostas e que comprometem sua participação igualitária na sociedade, sendo a violência política uma delas.

Aliás, a relação entre “violência” e “política”, esta entendida como atividade de governança para compatibilização de interesses diversos, representando verdadeiro paradoxo dos valores estruturantes das democracias. Com efeito, a utilização da força ilegítima como forma de alcançar objetivos políticos remonta às tensões primordiais das sociedades modernas, as quais buscaram estruturar um conjunto de instituições e de limitações ao poder com o intuito de canalizar as tensões político-sociais e fornecer mecanismos de disputas e resoluções de conflitos pautados não na lei de forma isolada, e sim na norma acompanhada com o uso da força ou arbítrio.

Enquanto no Brasil apenas recentemente iniciou-se um processo de enfrentamento a essa agressão, na América Latina o conceito de violência política tem se consolidado e, inclusive, já fora positivado em alguns ordenamentos jurídicos na região desde 2012 para se combater o atentado em suas várias vertentes, não apenas física, mas também sexual, psicológica, simbólica e econômica, exemplo da produção legislativa da Bolívia, Equador, Peru e México, como levantado por Krook e Sanín (2016).

Cabe destacar que a Misión de Observación Electoral (MOE) apontou o caráter necessariamente ameaçador desse tipo de violência para a democracia e a conceituou como:

agressões perpetradas contra líderes e lideranças políticas, sociais e/ou comunitárias por atores legais e ilegais, os quais buscam impor ou silenciar determinadas posturas políticas ou reivindicações e afetar a comunidade que o líder ou a liderança representa, por meio de ameaça, eliminação, sequestro, desaparecimento forçada ou atentado (MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL, 2019)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Tradução livre do original “la violencia política es entendida como las agresiones perpetradas contra líderes y lideresas políticos, sociales y/o comunales por actores legales e ilegales, las cuales buscan imponer o silenciar determinadas posturas políticas o reivindicaciones y afectar a la comunidad que el líder o la lideresa representa por medio de la amenaza, la eliminación, el secuestro, la desaparición forzada o el atentado”

Quase uma década após a pioneira lei boliviana, o Brasil aprovou em 2021 uma norma visando ao combate à violência política contra as mulheres em âmbito nacional, a Lei nº 14.192. Entretanto, por sua recente vigência, ela ainda merece melhor atenção dos operadores do Direito para seu pleno funcionamento.

### 3 O ART. 326-B E CASO “VEREADORA CAMILA ROSA”

Dado o grave quadro de violência política de gênero enfrentado<sup>4</sup>, coube ao legislador encontrar formas de prevenir e combatê-lo, em especial mediante a edição das Leis nº 14.192, de 04 de agosto de 2021 e nº 14.197, de 1º de setembro de 2021. A primeira norma alterou o Código Eleitoral, a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições, a fim de criminalizar a violência política contra a mulher e assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais.

A criminalização na seara eleitoral foi materializada na inclusão do art. 326-B no Código Eleitoral, prevendo pena de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa àquele que assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo.

Trata-se, ao fim, ao cabo, do reconhecimento da violência política contra a mulher como crime – e a opção pelo Direito Penal traz consigo algumas preocupações. Como pondera Batini, em 2021, em entrevista, essa escolha revela insuficientes respostas normativas e está longe de ser a forma mais eficiente de enfrentamento desse problema, que demandaria um marco legal para melhor conceituar o tema (BRASIL, 2021).

Com efeito, o Direito Penal é a *ultima ratio*, o último recurso, o que corresponde não somente a uma necessidade prática de reduzir a sobrecarga do sistema penal, mas também a um princípio de proporcionalidade entre a gravidade do delito e a seriedade da resposta sancionatória, o que expressa

---

<sup>4</sup> De acordo com dados da ONU Mulheres (<http://www.onumulheres.org.br/biblioteca-digital/publicacao.php>), 82% das mulheres em espaços políticos já sofreram violência psicológica; 45% já sofreram ameaças; 25 % sofreram violência física no espaço parlamentar; 20%, assédio sexual; e 40% das mulheres afirmaram que a violência atrapalhou sua agenda legislativa.

Em levantamento feito pelo jornal “Estadão” perante todas as 58 mulheres que concorreram aos Executivos municipais das capitais na eleição passada.

Das inquiridas, 50 responderam, entre elas, 44 relataram violência, a maior parte (46,7%) disse sofrer ataques com frequência e (72,3%) afirmaram acreditar que os episódios prejudicaram a campanha. Uma das entrevistas relatou ter recebido oferta de R\$ 10 mil para não sustentar a sua candidatura, já que, segundo o autor da oferta, ela era “nova e mulher”. Enquanto uma ouviu durante um debate que “mesmo sendo mulher, era boa candidata”, outra escutou, de um jornalista, que não servia para ser prefeita, pois era “mulher, feia e sem alma” (GOMES, 2022).

uma tendência histórica oriunda do Direito Penal liberal e humanista.<sup>5</sup> (PALAZZO, 2001, p. 434–435). Eis porque, desde a edição, questionava-se a efetividade da legislação quando transposta da norma à prática.

A transpor a norma do plano legal para o concreto, registrou-se o primeiro caso após a edição da Lei. Conforme amplamente divulgado pela imprensa nacional, no dia 02 de fevereiro de 2022, na sede da Câmara Municipal de Aparecida de Goiânia – GO, o presidente da Casa Legislativa, Sr. André Luiz, fazendo uso da sua palavra no plenário fez menção à vítima, Sra. Camila Rosa, também vereadora, ao ler uma postagem da parlamentar que, em sua conta pessoal em uma rede social, realizou defesa do sistema de cota de gênero na política.

Ato contínuo, o dirigente afirma à edil que é contra o sistema de cotas, tecendo críticas ao sistema e quem o defende. Nesse momento, a vereadora solicita e é garantida sua fala para explicar sua postagem e, durante esse momento de defesa, a parlamentar foi interrompida pelo presidente da Câmara e uma discussão foi iniciada, tendo sido, inclusive, ordenada corte de microfone pelo Chefe do Legislativo Municipal ao argumento de que não admitiria “circo” naquele ambiente, ocasião em que a vereadora ficou, aos prantos, bradando, sem sucesso, pelo retorno da fala, o que só ocorreu minutos depois<sup>6</sup>.

Após esse fato, a vereadora se dirigiu à Delegacia de Polícia local e apresentou pedido de registro de ocorrência para apurar eventual ocorrência do crime de violência política contra a mulher, previsto no art. 326-B do Código Eleitoral. A autoridade policial, então, realizou a oitiva dos atores envolvidos e de testemunhas e, ao final da instrução inquisitiva, promoveu o indiciamento do presidente da Câmara de Vereadores como incurso na nova figura delitiva, fundamentando que:

Ora, o parlamentar, ora autor, ao intimidar a colega ao ler uma postagem pessoal desta, que sequer lhe fazia menção, ao tecer comentários depreciativos a uma outra mulher – amiga da parlamentar, ao tolher o seu direito de resposta (interrupção de sua fala em ambiente político), se qualquer justificativa regimental, bem como fazendo pouco caso da sua indignação (desqualificação de suas habilidades), DEMONSTRA, ao meu ver, além de uma falta de educação para com a colega de trabalho, a rasa tentativa de tolher seu desempenho democrático, visto que praticou condutas que constrangeram e humilharam, detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo a sua condição de mulher, com a finalidade de

---

<sup>5</sup> Tradução livre do original: “responde no sólo a una necesidad práctica de rebajar la sobrecarga del sistema penal sino también a un principio de proporcionalidad entre la gravedad del ilícito y la gravedad de la respuesta sancionadora, [lo] que expresa una tendencia histórica procedente del Derecho penal liberal y ‘humanista’.”

<sup>6</sup> Fatos extraídos da íntegra da 89ª Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Aparecida de Goiânia, disponível no sítio <https://www.youtube.com/watch?v=NPb8ymbzUng>, acesso em 4 jun. 2022.

impedir ou dificultar o desempenho do seu mandato eleitoral, nos moldes do que preceitua o art. 326-B do Código Eleitoral, incorrendo, assim, na prática do crime de violência política de gênero.

Prossegue a Delegada de Polícia:

É notório, que tais fatos, quando analisados isoladamente, podem parecer de menor importância, ou sem relevância, afinal o direito penal é a ultima ratio. Ademais, quando apreciados por uma figura masculina, que não sabe o que é ser mulher, principalmente no campo da política, pode parecer que inexistente a subsunção ao tipo penal. Contudo, o crime em questão, que é recentíssimo, possui pouca doutrina específica e jurisprudência, cabendo aos operadores, principalmente aos pioneiros, entendê-lo e, uma vez preenchidos os requisitos, utilizá-lo, buscando sempre cobrir esse deletério cenário de desrespeito que assolam mulheres que pretendem ou já são políticas. A lei visa, através da previsão criminal, combater ações ou omissões, de forma direta ou por meio de terceiros, que visem ou causem danos ou sofrimento, a uma ou várias mulheres com o propósito de anular, depreciar ou dificultar o gozo e o exercício dos seus direitos políticos.

No caso em tela, é possível identificar que o investigado, praticou violência não-física, no seu aspecto simbólico e psicológico, afinal, através dos seus atos, especialmente o de impedir a vítima no seu exercício de fala e de atribuir a esta características depreciativas (show, circo, descontrole emocional e etc...), acabou por prejudicar a imagem pública da parlamentar, uma vez que sabia que a sessão estava sendo divulgada em tempo real na internet e que qualquer interessado poderia ter acesso integral ao vídeo respectivo.

Recebidos os autos policiais, materializado o Inquérito Policial nº 0600012-30.2022.6.09.0132, deu-se vista ao representante do Ministério Público Eleitoral, o qual apresentou manifestação pelo arquivamento do feito, nas seguintes razões:

Em detida análise dos fatos trazidos aos autos, conclui-se que os vereadores travaram uma discussão relacionada a cotas (participação das mulheres na política) e que a vereadora Camila se excedeu na discussão ao enveredar para acusações pessoais e vazias contra o Presidente da Casa ao afirmar “se a carapuça serviu”, “já que o Senhor sempre fala de caráter, fala de transparência, parece que o Senhor tem algum problema com isso”.

Assim, claramente a palavra da vereadora Camila foi cortada por falta de decoro e urbanidade, fato esse que foi devidamente motivado pelo investigado ao afirmar “Eu vou dar a palavra para a vereadora Camila. A partir do momento que ela me respeitar, ela pode falar o tempo que ela quiser aqui. Agora vir falar, gritar comigo e falar de carapuça... igual, porque é mulher gritou com o vereador Maranhão esses dias para trás, gritou com todo mundo aqui... não, esquece!”

Continua o titular da ação penal afirmando que:

Além disso, é de destacar que ao contrário do investigado, que deteve o debate à pauta inaugural, a vereadora Camila além de enveredar para ofensas pessoais, ainda usou o direito de falar para destacar outras pautas completamente alheias ao debate, colocando homens contra mulheres, brancos contra pretos, ricos contra pobres, héteros contra homossexuais etc.

Não é demais destacar que as mazelas ao cenário político brasileiro atual são causadas em grande parte por essa polarização sem sentido e invocada em debates nos quais o orador não possui nenhum outro argumento que não a vitimização e a divisão da sociedade em grupos antagônicos com o objetivo de obter respaldo da opinião pública.

Especificamente sobre a subsunção da conduta ao tipo penal ora em estudo, o Órgão Ministerial entendeu que:

É comum ver Presidentes de Câmaras de Vereadores, Câmaras dos Deputados, Assembleias Legislativas, "cortando" microfone de quem está fazendo uso da palavra, que é ato privativo deste, não se configurando, assim, nenhum tipo de constrangimento/humilhação aos membros da respectiva casa. Se assim o considerasse, todos os presidentes deveriam responder, no mínimo, pelo crime de constrangimento ilegal.

O tipo penal foi criado com o objetivo de proteger o desempenho da parlamentar no desempenho das suas funções e, pela análise do vídeo constante nos autos, não existe nenhuma palavra dita pelo Presidente que configurasse constrangimento ou humilhação à vereadora. Mas, pelo contrário, posteriormente, lhe foi franqueada a palavra e ela, utilizando-se desta mesma palavra, com lágrimas, externou seu sentimento na sessão.

Noutro vértice, o vereador também utilizou de sua imunidade parlamentar, no caso, imunidade material, excluindo a responsabilidade por suas opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato ou em razão deste e, no caso do município, no limite de sua circunscrição prevista no artigo 29, VIII da Constituição Federal.

Dada a grande repercussão dessa manifestação, intervieram, além da própria vereadora, o Observatório de Violência Política contra a Mulher que, em petição direcionada ao juízo, defendeu o não acolhimento do pedido de arquivamento, sob pena de esvaziamento absoluto do objetivo da nova figura penal trazida pela Lei nº 14.192/21.

Contudo, sobreveio decisão homologando o arquivamento do inquérito policial, com os seguintes termos:

Afora as análises subjetivas de cada testemunha sobre o erro ou acerto do ato de cortar o microfone, todos os depoimentos confluem no sentido de que: 1) o fato ocorrido contra a vereadora Camila faz parte do dia a dia no parlamento

municipal; 2) homens também passam pela mesma situação no plenário da Câmara de Vereadores de Aparecida de Goiânia; 3) o vereador André tem o comportamento impetuoso e já agiu da mesma forma com vereadores homens.

São mais elementos que se acumulam no sentido de que a motivação da conduta do indiciado não tem origem numa discriminação de gênero.

(...)

Destarte, resta claro que a ação, pretensamente delituosa, não tem como elemento motivador o menosprezo ou discriminação à condição de mulher.

(...)

Os argumentos apresentados servem igualmente para afastar a outra elementar exigida pelo tipo penal previsto no artigo 326-B do Código Eleitoral, qual seja, a finalidade específica de impedir ou dificultar o desempenho do mandato eletivo da vereadora Camila.

Ademais, este elemento subjetivo do tipo conta com uma razão extra para seu afastamento.

A vereadora teve o direito ao uso da palavra suspenso por exatos noventa e sete (97) segundos.

Percebe-se que a suspensão perdurou enquanto a vereadora tentava argumentar com o vereador André, durante o período que o microfone estava desligado. Após um breve período de silêncio, a vereadora teve o áudio de seu microfone restabelecido pelo próprio presidente da Câmara.

Obviamente, não se pode afirmar que noventa e sete segundos (97) de espera para retomar sua fala seja tempo suficiente para configurar impedimento ou dificuldade de desempenho do mandato parlamentar. Como quem acabou por decidir (de forma incorreta ou não) este tempo de suspensão, foi o próprio indiciado, resta cristalino que não havia de sua parte o especial fim de impedir ou dificultar o desempenho do mandato da vereadora.

Por todo o exposto, tendo em vista a atipicidade da conduta, face a ausência dos elementos subjetivos especiais do tipo penal e em virtude da suspensão pelo Supremo Tribunal Federal da aplicação do novo artigo 28 do Código de Processo Penal, com redação dada pela Lei 13.964/2019 (ADI 6.298, ADI 6.300 e ADI 6.305), acolho o requerimento do Ministério Público Eleitoral, homologando o arquivamento dos presentes autos de inquérito policial.

O caso descrito evidencia as limitações da norma, notadamente quando, diante da pena cominada e do caráter de última instância da esfera

penal, busca-se uma ofensa ao bem jurídico mais gravemente consubstanciada do que demandaria a esfera administrativa.

O dolo no caso, em verdade, insere-se em um contexto muito mais abrangente. Conforme analisa Biroli (2016, p. 561), a violência política contra a mulher pode ser considerada como um “backlash”, uma reação ao crescimento e qualificação da participação política feminina<sup>7</sup> como candidatas e mandatárias, mas também ao emergente ativismo feminista, que busca perante o Estado redefinir políticas relativas às mulheres. Em última instância, a violência pode ser vista como forma de bloquear as mudanças em curso nos padrões de gênero que estão diretamente ligados às mudanças na posição relativa das mulheres na esfera pública.

Nesse contexto, portanto, obstar o pronunciamento de uma parlamentar a acusando de “fazer circo”, ainda que num contexto em que outros parlamentares também tenham sido silenciados, insere-se numa repetição de valores comumente associados a mulheres na intenção de desqualificar seus discursos, o que denota que a escolha de palavras não se deu ao acaso. Ainda, o contexto de gênero está associado à própria pauta legislativa em discussão no caso, precisamente referida à reserva de candidaturas para mulheres.

Ao passo em que normas desse espeque devem atender aos princípios constitucionais do direito sancionador em geral, especialmente a tipicidade (formal), a lesividade (tipicidade material), a antijuridicidade e a culpabilidade, não podendo ser aplicadas sem a estrita subsunção do caso ao tipo penal, também não se pode relegar a aplicação da norma a um inequívoco dolo do agente em obstar o exercício do mandato pela condição de mulher, sob pena de exigência de uma prova diabólica que nunca será produzida, a esvaziar sua aplicação nos casos concretos.

#### 4 CONCLUSÃO

Diante do quadro de violência política motivado por questões de gênero que se agrava e escancara no país, foram editadas legislações criminalizadoras da conduta, na seara eleitoral, materializada pela inclusão do art. 326-B no Código Eleitoral.

O artigo, que prevê reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa àquele que assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher, traz consigo algumas problemáticas que se comprovam no plano dos casos concretos.

A opção legislativa pela positivação apenas no âmbito criminal, sem previsões complementares de sanções administrativas, termina por esvaziar sua

---

<sup>7</sup> Conforme dados do TSE, dos 545.452 pleiteantes a cargos eletivos em 2020, 180.799 eram mulheres – o recorde desde o início das eleições no país (BRASIL, 2022).

aplicação, notadamente quando considerado que a esfera penal é a *ultima ratio*, e, portanto, demanda uma série de requisitos mais profundos. No caso em análise, por exemplo, o arquivamento do inquérito redundava, a grosso modo, na impunibilidade da conduta.

Faz-se necessário, portanto, além de uma interpretação sistemática do dispositivo, a evolução para a punição em caráter administrativo, a incorporar condutas que não alcancem a gravidade necessária para a condenação criminal, mas que mereçam a devida tutela estatal.

## REFERÊNCIAS

BIROLI, Flávia. Political violence against women in Brazil: expressions and definitions: violência política contra as mulheres no Brasil: manifestações e definições. *Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 15, p. 557-89, 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Violência política de gênero é discutida em encontro no TSE. 25 nov. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Novembro/violencia-politica-de-genero-e-discutida-em-encontro-no-tse>. Acesso em 5 jan. 2022.

GOIÁS. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS. 132ª ZONA ELEITORAL DE APARECIDA DE GOIÂNIA - GO. Inquérito Policial nº 0600012-30.2022.6.09.0132. Partes: Polícia Civil do Estado de Goiás (interessado), Andre Luis Carlos da Silva (Indiciado), Promotor Eleitoral do Estado de Goiás (Fiscal da Lei), Camila da Silva Rosa (interessada). Relatoria Dr. Desclieux Ferreira da Silva Júnior.

GOMES, Bianca. Violência atinge ao menos 75% de candidatas a prefeita em capitais. **O Estado de São Paulo**. 10 jan. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,violencia-atinge-ao-menos-75-de-candidatas-a-prefeita-em-capitais,70003576342>. Acesso em: 24 jan. 2022.

KROOK, Mona Lena; SANIN, Juliana Restrepo. Gender and political violence in Latin America. Concepts, debates and solutions. *Polít. Gob* [online]. 2016, v. 23, n. 1, p. 127-62. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v23n1/1665-2037-pyg-23-01-00127-en.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2022.

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL. Guía para la prevención, atención y seguimiento a la violencia contra las mujeres en política. Bogotá: MOE, 2019. Disponível em: <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2020/09/prevencion.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

ONU MULHERES; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO INTERNACIONAL PARA A DEMOCRACIA E A

ASSISTÊNCIA ELEITORAL. Violência política contra as mulheres: roteiro para prevenir, monitorar, punir e erradicar. Nova Iorque, 2020. Disponível em: [http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Roteiro\\_HojadeRuta.pdf](http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Roteiro_HojadeRuta.pdf). Acesso em: 18 jan. 2022.

PALAZZO, Francesco. Principio de última ratio e hipertrofia del derecho penal. In ARROYO ZAPATERO, Luis; BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE, Ignacio (dir.): Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos in memoriam. Cuenca : Ediciones de la Universidad de Castilla - La Mancha; Ediciones Universidad Salamanca, 2001.

PINHO, Tássia Rabelo de. Debaixo do Tapete: A violência política de gênero e o silêncio do conselho de ética da Câmara dos Deputados. *Rev. Estud. Fem.* v. 28, n. 2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2020v28n267271>. Acesso em 18 jan. 2022.

SCOTT, Joan. *Gender and the politics of history*. New York: Columbia University Press, 1988.

TONELI, Maria Juracy Filgueiras. Sexualidade, gênero e gerações: continuando o debate. In: JACÓ-VILELA, AM., and SATO, L., (orgs). *Diálogos em psicologia social* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2012. p. 147-167. Disponível em: <http://books.scielo.org> Acesso em: 18 jan 2022.

---

# O CRIME DE VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA A MULHER E O CRIME DE VIOLÊNCIA POLÍTICA

Ana Laura Bandeira Lins Lunardelli<sup>1</sup>

Artigo recebido em 6/6/2022 e aprovado em 28/6/2022.

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho é compreender a necessidade de criminalização da violência política de gênero e realizar a distinção entre o tipo penal introduzido pela Lei n. 14.192/2021 no artigo 326-B do Código Eleitoral e o tipo penal introduzido no art. 359-P do Código Penal pela Lei n. 14.197/2021. Sustenta-se que ambos os tipos penais coexistem no mundo jurídico, possuem estruturas distintas e, na impossibilidade de comprovar a prática de violência física, sexual ou psicológica exigida pelo artigo 359-P do Código Penal, o crime do artigo 326-B do Código Eleitoral poderia funcionar como crime subsidiário ao primeiro, quando a vítima for candidata ou detentora de mandato eletivo.

Palavras-chave: violência política, violência política de gênero, ação afirmativa, sub-representação feminina na política.

## ABSTRACT

The object of the present work is to understand the need to criminalize political gender violence and make the distinction between the criminal type introduced by Law n. 14.192/2021 in article 326-B of the Electoral Code and the criminal type introduced in art. 359-P of the Penal Code by Law no. 14.197/2021. It is argued that both types of crimes coexist in the legal world, have different structures and, in the impossibility of proving the practice of physical, sexual or psychological violence required by article 359-P of the Penal Code, the crime of article 326-B of the Electoral Code could function as a subsidiary crime to the first, when the victim is a candidate or holder of an elective mandate.

Keywords: political violence, political gender violence, affirmative action, female underrepresentation in politics.

## 1 INTRODUÇÃO

O ano de 2021 foi marcado por alterações legislativas importantes e significativas no campo criminal e no campo penal eleitoral.

Dentre as inovações destacam-se duas leis que foram publicadas muito próximas uma da outra. Uma é a lei 14.192, de 04 de agosto de 2021, que introduz modificações no Código Eleitoral. A outra é a Lei n. 14.197, de 1º de setembro de 2021, que acrescenta o título XII, no Código Penal, relativo aos Crimes Contra o Estado Democrático de Direito. Essa última revogou integralmente a Lei de Segurança Nacional e o artigo 39 da Lei das Contravenções Penais.

---

<sup>1</sup> Promotora de Justiça do Estado de São Paulo, Assessora Eleitoral da Secretaria Especial de Assuntos Eleitorais do Ministério Público do Estado de São Paulo, Especialista em Direito Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista – EJEJ.

Ambas as leis, que foram publicadas com pouco menos de um mês de diferença entre si, preveem tipos penais que, em última análise, tratam de violência política.

Mas enquanto o tipo descrito no artigo 326-B do Código Eleitoral (introduzido pela Lei n. 14.192/2021), prevê práticas, ofensivas e depreciativas à mulher candidata e à mulher detentora de mandato eletivo, com o objetivo de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo, o outro tipo, previsto no artigo 359-P do Código Penal, incrimina a restrição, o impedimento e a dificuldade do próprio direito ao exercício dos direitos políticos, quaisquer que sejam eles (alistamento, apoio ou assessoramento a uma candidatura, filiação partidária, pré-candidatura, candidatura, sufrágio, mandato, etc.), a qualquer pessoa, com emprego de violência física, sexual ou psicológica.

Esse tipo penal, dos Crimes contra o Estado Democrático de Direito é mais exigente do que o crime eleitoral. É crime contra o funcionamento das instituições democráticas no processo eleitoral, e está dentro do título XII, do Código Penal, que trata dos Crimes Contra o Estado Democrático de Direito (crime político).

O objetivo do presente trabalho é compreender a necessidade de criminalização da violência política de gênero, realizar a distinção entre o tipo penal introduzido pela Lei n. 14.192/2021 no artigo 326-B do Código Eleitoral e o tipo penal introduzido no art. 359-P do Código Penal, pela Lei n. 14.197/2021 sustentando que ambos os tipos penais coexistem no mundo jurídico, possuem estruturas distintas e na impossibilidade de comprovar a prática de violência física, sexual ou psicológica exigida pelo artigo 359-P, o crime do artigo 326-B do Código Eleitoral poderia funcionar como crime subsidiário ao primeiro, quando a vítima for candidata ou detentora de mandato eletivo.

## **2 O PROPÓSITO DA LEI N. 14.192, DE 04 DE AGOSTO DE 2021**

O legislador, quando elaborou a Lei n. 14.192/2021, que é a lei que realiza alterações no Código Eleitoral, pretendeu enfrentar a sub-representação do gênero feminino no parlamento e incentivar candidaturas femininas por força da intensificação da violência política que se viu nas últimas eleições<sup>2</sup>. Em razão disso, a lei veio a definir o que vem a ser violência política contra a mulher, para em outro dispositivo incriminar as condutas que perturbam as mulheres em dois marcos temporais relevantes de suas vidas políticas, ou do exercício de dois

---

<sup>2</sup> Vide a esse respeito pesquisa realizada pelas organizações sociais de direitos humanos Terra de Direitos e Justiça Global. O Estudo apontou ainda que 2020 foi o ano mais violento para candidatos e representantes de cargos eletivos, com crescimento da violência para excluir as mulheres e suas pautas da política. <https://www.terradedireitos.org.br/noticias/noticias/assassinatos-e-atentados-contra-candidatos-aumentaram-quase-200-durante-periodo-eleitoral/23511>, acesso em 02.jun.2022.

direitos políticos, que são a candidatura e o regular exercício do mandato. Candidatura e exercício do mandato são os dois momentos em que as mulheres sofrem mais ofensas, depreciações e objetificações, por serem o que são: mulheres, transexuais, negras, indígenas, periféricas, por terem determinada compleição física, por aparentarem a idade que têm, dentre outras características. Chamamos isso de violência política de gênero.

Por violência política de gênero, conforme a definição trazida pela Lei n. 14.192/2021, entende-se toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher. São igualmente atos de violência política contra a mulher qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos e de suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo (art. 3º e parágrafo único, da Lei n. 14.192/2021).

Poderíamos exemplificar essa violência na candidatura e no exercício do mandato com a conduta de silenciar o microfone da parlamentar ou da candidata quando ela está falando, de interrompê-la, de assediá-la, de ofendê-la, de não a ouvir, de escarnecer quando ela fala, de humilhá-la, de se apropriar de suas ideias, de não permitir, enquanto desempenha o mandato, que ela integre comissões especiais relevantes no parlamento, de ameaçá-la, de hostilizá-la, pelo simples fato de ser mulher ou em razão de sua cor, raça ou etnia. Inúmeros são os exemplos que aqui se encaixariam.

A mesma lei que instituiu o crime do art. 326-B, do CE (violência política contra a mulher) deu um tratamento mais justo às mulheres porquanto elas - apesar de comporem a maioria do eleitorado (56% dos eleitores alistados), de serem quase a metade dos filiados a partidos políticos (47,72% dos filiados, segundo o TSE), representam apenas 15% dos membros da Câmara Federal, enquanto a bancada de senadoras eleitas em 2018 corresponde a 16% da casa. A baixa representatividade feminina na Câmara dos Deputados coloca o Brasil na posição vexatória de 143º (centésimo quadragésimo terceiro) lugar no ranking internacional de participação de mulheres na política, realizado pela União Interparlamentar<sup>3</sup> que avalia a participação política das mulheres em 193 países, com base na composição dos parlamentos federais dos países avaliados.

O cerne da Lei n. 14.192/2021 é o tipo penal criado no art. 326-B do Código Eleitoral. Contudo, a lei introduziu alterações igualmente relevantes no Código Eleitoral que seriam medidas corretivas da sub-representação feminina, que é causada principalmente pela violência política de gênero, durante as campanhas eleitorais.

---

<sup>3</sup> Monthly ranking of women in national parliaments | Parline: the IPU's Open Data Platform, acesso em 1º.jun.2022

Estamos atrás de Bolívia 55.6% (12º), Argentina 44.8% (16º), Peru 40.0% (28º), Equador 38,7% (35º), Chile 35,5% (42º), Uruguai 25,3% (92º), Paraguai 17,5% (130º), apenas para citar países vizinhos.

Em primeiro lugar, a lei proibiu a propaganda que deprecia a condição da mulher ou estimula a discriminação em razão do gênero ou em relação à sua cor, raça ou etnia (aquilo que ela é: mulher, mulher negra, mulher transexual). Essa propaganda passa a ser vedada pelo ordenamento jurídico (art. 243, inciso X, do Código Eleitoral).

Em segundo lugar, ela reescreveu o art. 323 do Código Eleitoral, punindo a divulgação de conteúdo sabidamente inverídico contra candidatos e partidos políticos, na propaganda eleitoral ou durante o período eleitoral. Criou no § 1º do mesmo artigo uma conduta equiparada ou de extensão a quem oferece ou vende vídeo com conteúdo inverídico acerca de partidos e candidatos, exasperando a pena de um terço até a metade no § 2º, em duas hipóteses: se o crime é praticado por meio da imprensa, rádio ou televisão, ou por meio da internet ou de rede social, ou é transmitido em tempo real (inciso I) e também em relação àquela propaganda eleitoral que menospreza ou discrimina a condição de mulher ou sua cor, raça ou etnia (inciso II). Aqui não é protegida a condição do gênero masculino, sua cor, raça ou etnia. Justifica-se a exclusão do gênero masculino, porque os homens não sofrem discriminação com a mesma intensidade que as mulheres, além desses dominarem massivamente o cenário político. Porém, o tipo poderia, consoante apontado por ZILIO (2022, p. 968), ter protegido as “minorias de cor raça ou etnia do gênero masculino” que também é um grupo social vulnerabilizado, mas a opção do legislador voltou-se às mulheres, em razão da baixa representatividade e do temor que a violência as afaste da vida política. É ação afirmativa voltada ao gênero feminino.

Em terceiro lugar, a Lei n. 14.192/2021 dá maior visibilidade às mulheres candidatas a cargos proporcionais, na medida em que passou a prever no art. 46, inciso II, da Lei n. 9.504/97, que em debates no rádio e na TV deverá ser respeitada a proporção de homens e mulheres estabelecida no § 3º, do art. 10, da Lei das Eleições. É preciso que nos debates haja uma proporção de gênero, conforme o número de mulheres lançadas candidatas (30% ou mais, proporcional às candidaturas lançadas).

Em quarto lugar, a lei obriga os partidos políticos a inserir em seus estatutos normas sobre prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher, pois acrescentou ao artigo 15, da Lei n. 9096/95, o inciso X, nesse sentido.

E em quinto lugar, ela define o crime de violência política contra a mulher (entendido aqui como gênero feminino).

Por tudo isso e por todas essas alterações, a Lei n. 14.192/2021 é uma lei que se propõe a restaurar a condição da igualdade de gênero, coibindo atos depreciativos na propaganda, na campanha política e no exercício do mandato, que menosprezam e desdenham da condição do gênero feminino, da cor e da raça ou da etnia, pois tais atos visam impedir ou dificultar a campanha eleitoral das mulheres ou o desempenho de seu mandato.

### 3 O AUMENTO DA VIOLÊNCIA POLÍTICA NAS PESQUISAS E A RESPOSTA DO LEGISLADOR

Segundo a cientista política da UNB, Flávia Biroli, autora de inúmeros estudos sobre gênero, desigualdade e democracia, “os avanços femininos com as cotas eleitorais têm gerado reações conservadoras de grupos que buscam naturalizar diferenças históricas dos papéis delegados às mulheres”. Culturalmente a mulher situa-se na esfera privada, no lar, com a família e os homens, na esfera pública, isentos das responsabilidades domésticas, o que favorece a dominação dos espaços de poder pelo gênero masculino<sup>4</sup>.

As mulheres brancas, as mulheres negras, as mulheres transexuais, as mulheres quilombolas, as mulheres indígenas, as mulheres LGBTQIA+ estão por força da lei de cotas e de decisões do E. Superior Tribunal Eleitoral e do C. Superior Tribunal Eleitoral sobre o financiamento de campanha, conquistando mandatos eletivos, ainda de que forma tímida, porém, basta a sua condição de gênero, sua raça, sua cor, para sofrerem violência com o intuito de serem afastadas da política.

Há, segundo pesquisas, um elevado número de ataques contra candidatas do gênero feminino que se circunscrevem em ameaças e ofensas, discursos de incitação à violência e ódio, desmerecimento intelectual, críticas a seus corpos, idade e pertencimento étnico-racial, e, quanto às mulheres transexuais, negação de sua identidade de gênero. Igual violência é suportada pelas detentoras de mandato eletivo.

Essa violência foi constatada por instituições que monitoraram o comportamento de usuários nas redes sociais e observaram a violência política contra candidatos nas eleições, como é o caso do MonitorA, resultado de parceria entre a revista AzMina, do InternetLab e do Instituto Update, que realizou acompanhamento de setembro a novembro de 2020 das redes sociais Twitter, Instagram e YouTube. Levantamento feito justamente no período eleitoral em que<sup>5</sup> a campanha é intensa e a disputa leva à violência política.

O estudo apontou que “as mulheres alvos de ataques foram ofendidas por aquilo que supostamente são — por suas características físicas, intelectuais, morais —, enquanto, geralmente, os homens são ofendidos pelo que fazem, isto é, por trabalhos que já realizaram ou por posicionamentos que adotaram”<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup><https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/11/violencia-politica-atinge-mulheres-para-limitar-participacao-diz-pesquisadora.shtml>, acesso em 02.jun.2022.

<sup>5</sup> [https://azmina.com.br/wp-content/uploads/2021/03/5P\\_Relatorio\\_MonitorA-PT.pdf](https://azmina.com.br/wp-content/uploads/2021/03/5P_Relatorio_MonitorA-PT.pdf), acesso em 02.jun.2022.

<sup>6</sup><https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,violencia-atinge-ao-menos-75-de-candidatas-a-prefeita-em-capitais,70003576342>, acesso em 02.jun.2022.

Idosos e LGBTQI+ também foram alvos de discurso de ódio e agressões pela internet por essas características.

A conclusão do relatório é a de que a violência dirigida aos grupos minoritários politicamente como o de mulheres, idosos, LGBTQI+ é muito intensificada.

### **3.1 Pesquisa com candidatas às Prefeituras das Capitais**

Levantamento do Jornal "O Estado de São Paulo", publicado em 10/01/2021, ouviu 50 candidatas a prefeituras das capitais dos estados sobre violência política de gênero no pleito de 2020. 75% delas sofreram violência.

Na pesquisa feita pelo citado periódico, a violência psicológica, aquela que causa danos no estado mental ou emocional, foi quase unânime, representou 97,7% entre as que sofreram ataques na campanha. O ambiente mais violento foi a internet, citado por 78% das mulheres. 72,3% disseram acreditar que a violência política prejudicou a sua campanha e 90% se manifestaram favoravelmente a adoção de uma legislação específica para combater a violência política de gênero no País <sup>5</sup>.

### **3.2 Pesquisa com parlamentares**

Pesquisa do jornal "O Globo", publicada em 25/07/2021 e realizada com 73 das 90 parlamentares com assento no Congresso Nacional revelou que 80,8% das deputadas e senadoras sofreram algum tipo de violência política de gênero, durante o exercício do mandato<sup>7</sup>.

Das entrevistadas, 54,8% disseram ter sofrido violência dentro do próprio parlamento. Os constrangimentos sofridos pelas congressistas vão desde interrupções seguidas nas suas falas a ameaças, chantagens, xingamentos e desmerecimentos. 16,4% relataram ter sofrido violência sexual com acesso não permitido ao próprio corpo.

Ao todo, 42,5% das parlamentares afirmaram que recebem questionamentos sobre sua vida privada e 34,2%, indagações sobre sua aparência física, forma de vestir ou disseram que já foram chamadas de loucas.

Para 35,6% das parlamentares, a violência política de gênero é prejudicial ao mandato. Para 90,4%, a violência política possui força de afastar a mulher da vida política, o que é prejudicial à democracia, pois diminui o número de mulheres que queiram exercer cargos eletivos.

Pensando nessa experiência pessoal das parlamentares que sofreram como candidatas e sofrem violência política de gênero no exercício de seus

---

<sup>7</sup> <https://oglobo.globo.com/politica/violencia-de-genero-atinge-81-das-parlamentares-no-congresso-25125079>, acesso em 02.jun.2022

mandatos foi publicada a Lei n. 14.192/2021, que definiu o que vem a ser violência política de gênero (art. 3º) e criminalizou a violência política de gênero (art. 4º), introduzindo um tipo penal no Código Eleitoral, além de prever outras medidas para equilibrar a equidade de gênero.

A lei reafirma a proteção dos direitos políticos da mulher contra a violência política, circunscrevendo, porém, o seu campo de incidência à candidatura e ao exercício do mandato. É o que vem expresso no art. 2º, que diz: "serão garantidos os direitos de participação política da mulher, vedadas a discriminação e a desigualdade de tratamento em virtude de sexo ou de raça no acesso às instâncias de representação política e no exercício de funções públicas". Vislumbra-se que a novel legislação não se ocupou de outros direitos políticos, nem de todas as mulheres, mas apenas das mulheres candidatas e detentoras de mandato eletivo e dos direitos políticos relacionados à candidatura e ao mandato, deixando sem tutela, ao menos pelo tipo penal criado, pré-candidatas, filiadas, assessoras, eleitoras, etc. A lei salvaguarda a higidez da eleição com a proteção penal da candidatura e a regularidade do mandato do gênero feminino.

Assegura-se à mulher (ao gênero feminino) o direito à realização da campanha eleitoral e o desempenho do mandato eletivo livres de violência política.

A Lei 14.192/2021 não fez a opção por criminalizar a violação dos direitos políticos das mulheres na estrutura interna dos partidos políticos, onde as mulheres também sofrem violência e discriminação (enfrentam fila para se candidatar, sofrem preterições para galgar cargos de direção ou presidência da sigla, motivados pelo gênero, cor, raça ou etnia), como também não protegeu a eleitora, a assessora da candidata, a cocandidata, a coparlamentar, no caso das mandatas coletivas.

Mas o fato é que o legislador restringiu o tipo penal à disputa eleitoral e ao mandato, como uma ofensa a quem, pertencente ao gênero feminino, está em campanha eleitoral ou no exercício do cargo eletivo. Não é propriamente um ataque frontal aos direitos políticos de candidatar-se e de desempenhar o mandato eletivo, embora o agente deva agir com especial finalidade de impedir ou de dificultar o exercício daqueles direitos políticos, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia.

Incluindo o tipo do art. 326-B no Código Eleitoral, como crime eleitoral, a lei estendeu a competência da Justiça Eleitoral para o período pós diplomação.

#### **4 O CRIME DE VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA A MULHER**

O tipo penal prescreve:

Art. 326-B - Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo.

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. Aumenta-se a pena em 1/3 (um terço), se o crime é cometido contra mulher:

I - gestante;

II - maior de 60 (sessenta) anos;

III - com deficiência."

Trata-se de crime de tipo misto alternativo, em que a realização de qualquer conduta bastará para caracterizar a conduta típica, desde que presentes os elementos objetivos e subjetivos do tipo.

Assediar é cercar, impor sujeição a determinado espaço territorial, ou importunar para obter algo, inclusive favor sexual. Difere-se do crime de assédio sexual art. 216-A do Código Penal em que há constrangimento e relação de hierarquia entre autor e vítima.

Constranger é causar sofrimento ou embaraço moral ou psicológico. É coagir ou compelir a vítima.

Humilhar traduz-se na conduta de rebaixar, tornar alguém desacreditado, é diminuir-lhe o valor. Muito comum quando um homem interrompe a mulher várias vezes, quando faz explicações como se a mulher não estivesse entendendo do assunto, quando profere ofensas à mulher, principalmente em público ou nas redes sociais ou ainda no rádio e na televisão ou em jornais físicos ou publicados na internet.

Perseguir é importunar insistentemente alguém, de forma reiterada.

Ameaçar é a intimidação, que atinge a vítima em sua liberdade psíquica.

O elemento subjetivo do tipo (o dolo específico) é praticar qualquer uma das condutas descritas no "caput" do artigo, com a finalidade de impedir ou de dificultar a campanha eleitoral ou o desempenho do mandato eletivo em razão do gênero feminino, cor raça ou etnia. Basta a potencialidade ofensiva.

A lei exige também um elemento subjetivo do tipo ligado ao ânimo do agente (conduta vinculada): utilizar-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia.

A configuração do crime exige a realização da conduta típica com todas as suas circunstâncias e elementares, o que repercutirá na produção da prova.

A ação incriminada deve ser dirigida contra candidata, escolhida em convenção partidária, cuja prova se faz pela juntada da ata. Zilio (2022, p. 982) afirma que candidata seria quem apresentou o requerimento de registro, embora admita que a escolha em convenção partidária garantiria um período de proteção maior à candidata. Ou dirigir-se contra detentora de mandato eletivo, que pressupõe o exercício do cargo eletivo, exigindo-se o termo de posse. Zilio (2022, p. 982) sustenta que basta a diplomação, por incidirem imunidades e foro, argumento interessante porque mais protetivo às vítimas do crime. De todo o modo, alijou-se da proteção legal a suplente, por não desempenhar mandato. A conduta deve ser praticada utilizando-se o agente de menosprezo em razão do gênero feminino, de sua cor, raça ou etnia, devendo o fato ter potencialidade de impedir ou dificultar a campanha ou o mandato da vítima (a ação é dirigida a qualquer ato relacionado à campanha eleitoral ou ao exercício do cargo).

Embora o tipo penal do art. 326-B do Código Eleitoral deixe muitas pessoas de fora de sua proteção jurídica, há que se reconhecer nele um grande avanço, pois até então não tínhamos sequer um tipo penal prevendo a violência política de gênero ou ação afirmativa na esfera penal eleitoral.

Qualquer meio é admitido para a realização da conduta típica: internet, rede social, rádio ou televisão, jornal, carta, presencialmente, por autoria mediata, etc., desde que o agente se utilize de menosprezo ou discriminação à condição da mulher (por ela ser mulher, por ela ser mulher e negra, por ela ser mulher e indígena, por ela ser mulher transexual).

Os crimes menos graves contra a honra e contra a liberdade pessoal foram absorvidos pelo tipo em apreço, conforme minuciosamente exposto por Gonçalves (2021). Estariam absorvidos os crimes previstos nos artigos 138 do Código Penal (crime de calúnia, cuja pena é de detenção de 6 meses a 2 anos), 139 do Código Penal (crime de difamação, cuja pena é de detenção de 3 meses a 1 ano), 140 (crime de injúria, cuja pena é de 1 a 6 meses), 147 do Código Penal (crime de ameaça, cuja pena é de detenção de 6 meses a 2 anos), 147-A (crime de perseguição, cuja pena é de reclusão de 6 meses a 2 anos), 147-B (crime de violência psicológica, cuja pena é de detenção de 6 meses a 2 anos). Todos eles crimes de menor potencialidade ofensiva.

## **5 CRIME CONTRA O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO (LEI N. 14.197/2021)**

Em 1º/09/2021, foi publicada a Lei n. 14.197 com "vacatio" de 90 dias, legislação que passou a vigorar desde o mês de dezembro de 2021, criando no Código Penal (título XII) os crimes contra o Estado Democrático de Direito. E no capítulo III (Dos Crimes contra o funcionamento das instituições democráticas no processo eleitoral), previu o crime de Violência Política. Por conta disso, algumas vozes se levantaram para dizer que o crime de violência política de

gênero, expresso no art. 326-B, do Código Eleitoral havia sido revogado tacitamente pelo tipo definido no art. 359-P, do Código Penal<sup>8</sup>, instituído pela Lei n. 14.197/2021.

O tipo prescreve o penal em análise:

Violência Política

Art. 359-P. Restringir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual ou psicológica, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa em razão de seu sexo, raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional:

Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

Trata-se de crime mais grave do que o crime eleitoral, tipificado no artigo 326-B, do Código Eleitoral. Aqui os direitos políticos foram considerados em dimensões mais amplas do que no art. 326-B do Código Eleitoral, restrito à candidatura e exercício do mandato eletivo; abrangendo o alistamento, a filiação partidária, a candidatura, o sufrágio, o mandato, dentre outros. Qualquer pessoa que não tenha seus direitos políticos suspensos é sujeito passivo secundário do crime (figuram com vítimas secundárias o eleitor, a eleitora, o pré-candidato, a pré-candidata, o apoiador, a apoiadora, o cocandidato a cocandidata, a candidata, o candidato, o assessor, a assessora, o detentor de mandato, a detentora de mandato). A proteção aos direitos políticos se dá em todas as dimensões, atingindo qualquer titular desse direito, como garantia à própria sobrevivência do estado democrático de direito. Em última análise, como garantia ao funcionamento da própria democracia.

Os núcleos do tipo são: restringir, que significa limitar; impedir, que se traduz em inibir e dificultar, que é atrapalhar.

As condutas exigem o emprego de violência física, ou sexual ou psicológica, isoladas ou combinadas, violência que não é exigida pelo art. 326-B, do Código Eleitoral e são dirigidas ao exercício dos direitos políticos de qualquer pessoa, em razão do sexo (leia-se gênero), raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.

Trata-se de crime doloso de conduta e de resultado, diferentemente do que ocorre com o crime do art. 326-B, em que basta a potencialidade ofensiva da conduta, visando o agente impedir ou dificultar a campanha eleitoral ou o desempenho de mandato eletivo, com utilização de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia.

Retomando a discussão da suposta revogação, entendemos que o crime eleitoral do 326-B do Código Eleitoral não foi revogado pela lei posterior que

---

<sup>8</sup> Nesse sentido, CUNHA, Rogério Sanches e SILVARES, Ricardo. Crimes Contra o Estado Democrático de Direito – Lei n. 14.197/21 comentada por artigos. São Paulo. Editora Juspodivum, 2021.

criou o art. 359-P, do Código Penal, tratando-se de conflito aparente de normas, consoante já defendido por Gonçalves (2021).

A norma do Código Eleitoral protege a mulher candidata e a detentora de mandato eletivo. A norma do Código Penal aplica-se a qualquer pessoa que esteja no gozo dos direitos políticos.

Sustentamos, outrossim, a possibilidade do critério da subsidiariedade, especialmente quando não comprovada a prática de violência psicológica, sexual ou física em relação a candidatas e detentoras de mandato eletivo. Desse modo, o crime do artigo 326-B, do Código Eleitoral poderia ser aplicado subsidiariamente ao tipo previsto no artigo 359-P, do Código Penal.

Por força da coexistência de ambos os tipos penais houve uma discussão inicial, que creio já superada, de que o crime praticado contra pré-candidato homem, seria mais grave do que o praticado contra a mulher candidata ou detentora de mandato eletivo, por força das penas cominadas a um e outro crime, previstos em tipos penais e leis distintas.

Se entendermos que o crime eleitoral alberga condutas menos graves realizadas sem a prática de violência não se sustenta a alegação de proteção deficiente às mulheres candidatas e detentoras de mandato eletivo em comparação ao tipo penal do art. 359-P do Código Penal.

É que o candidato ou detentor de mandato eletivo não é vítima do crime do art. 326-B, do Código Eleitoral, mas é vítima do crime 359-P, do Código Penal, tal como as mulheres, candidatas ou detentoras de mandato eletivo quando sofrem como estes violência física, sexual ou psicológica, pois tanto o pré-candidato homem, como o candidato homem, como o detentor de mandato homem, como a mulher pré-candidata, a mulher candidata e a detentora de mandato são vítimas do art. 359-P do Código Penal, caso haja o emprego de violência física, sexual ou psicológica.

Os que defendem que o crime do art. 326-B, do Código Eleitoral foi revogado pelo art. 359-P da Lei 14.197/2021 (Lei de Crimes Contra o Estado Democrático de Direito) pensam dessa forma, por ser o art. 359-P lei posterior e mais abrangente (no sentido de ser aplicável a homens e mulheres, havendo a proteção de todos os direitos políticos e por haver sanção penal mais grave).

Contudo, o crime do artigo 326-B do Código Eleitoral ainda persiste no ordenamento jurídico, mesmo com o advento do artigo 359-P, do Código Penal. Os crimes são muito distintos, as condutas e objetividades jurídicas também. As principais diferenças são:

1 - O crime do art. 326-B, do Código Eleitoral tem como sujeito passivo secundário (o primário é o Estado) somente a mulheres candidatas e detentoras de mandatos eletivos. No crime do art. 359-P do Código Penal, o sujeito passivo secundário é qualquer pessoa no gozo dos direitos políticos.

2 - O crime eleitoral do art. 326-B contém condutas menos graves do que as previstas no art. 359-P do Código Penal, de sorte que caberia até mesmo desclassificação do crime mais grave para o menos grave.

Haveria uma subsidiariedade implícita e o art. 326-B do Código Eleitoral poderia ser usado como "soldado de reserva" em relação ao artigo 359-P do Código Penal, quando não demonstrado o emprego de violência física, sexual ou psicológica. Nesse caso, a restrição, o impedimento, a dificultação ao exercício de direitos políticos, quando a vítima for do gênero feminino, e a ação for volta contra candidatas e detentoras de mandato eletivo, seriam desdobramento de uma das ações previstas no artigo 326-B do Código Eleitoral (assediar, constranger, humilhar, perseguir, ameaçar).

3 - Por ser crime que abarca condutas menos graves, as penas cominadas ao crime de violência política contra a mulher são menores do que as cominadas ao crime de violência política, previsto no art. 359-P, do Código Penal.

4 - Os direitos políticos estão em sentido mais amplo no crime do art. 359-P (pode abranger o alistamento, o ato de votar em eleições, plebiscitos, de se candidatar, de apoiar candidaturas, de exercer mandato eletivo, etc.). Os núcleos restringir, impedir e dificultar previstos nesse tipo do Código Penal são mais abertos do que assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, previstos no tipo do Código Eleitoral.

5 - O art. 326-B do Código Eleitoral exige uma elementar ligada ao ânimo do agente (ou uma conduta vinculada) que é a utilização de menosprezo ou discriminação à condição da mulher, ou à sua cor, raça ou etnia e não exige o emprego de violência física psicológica ou sexual. O crime do art. 359-P do Código Penal exige o mesmo ânimo discriminatório que também pode ser voltado à procedência nacional da vítima, circunstância omitida no art. 326-B do Código Eleitoral, porém, nesse tipo penal do Código Penal, a violência física, ou sexual ou psicológica, isoladas ou cumuladas exigem demonstração.

6 - O art. 326-B do CE adveio da Lei n. 14.192/2021, que é lei específica de proteção às mulheres contra a violência política, nasce desse contexto de proteção à mulher, como ação afirmativa, ao passo que o art. 357-B, da Lei n. 14.197 é uma lei geral de crimes contra a democracia, incluída no capítulo III (dos crimes contra o funcionamento das instituições democráticas no processo eleitoral) e adveio da necessidade de revogação da Lei de Segurança Nacional.

7 - As objetividades jurídicas desses crimes são diferentes também. Enquanto a violência política contra a mulher no caso das candidatas é a proteção da higidez das eleições (regularidade no exercício da candidatura) e no caso das detentoras de mandato eletivo é a regularidade do mandato; no crime do 359-P, do Código Penal, a objetividade jurídica é a regularidade do

funcionamento das instituições democráticas (crime político) e não o direito individual à fruição dos direitos políticos, conforme lição de Gonçalves (2021).

8 - O crime do art. 359-P, do Código Penal é crime de conduta e de resultado, ao passo que o crime do art. 326-B do Código Penal é crime formal que não admite a tentativa, sendo suficiente que o agente (crime comum, que pode ser praticado por qualquer pessoa) pratique as condutas do tipo, com menosprezo e discriminação à mulher ou a sua cor, raça ou etnia e vise impedir ou dificultar a sua campanha eleitoral ou desempenho do mandato eletivo.

## 6 COMPETÊNCIA

Em relação ao tipo previsto no artigo 326-B do Código Eleitoral, a competência para processar e julgar é da Justiça Eleitoral (art. 35, inciso II, do Código Eleitoral). Interessante é que mesmo após a diplomação a Justiça Eleitoral atuará.

Na hipótese de crime eleitoral conexo com o crime do art. 359-P do Código Penal, poderá ser invocada a decisão do E. Supremo Tribunal Federal que atrai os crimes conexos aos crimes eleitorais para a Justiça Eleitoral (Inq. 4435 STF e art. 35, II do CE).

Em relação ao tipo do artigo 359-P, do Código Penal, crime político, a competência é da Justiça Federal (art. 109, inciso IV, da Constituição Federal), podendo ir para a Justiça Eleitoral por conexão com algum crime eleitoral ou na hipótese de desclassificação para o crime do artigo 326-B, do Código Eleitoral.

## 7 CONCLUSÃO

Como conclusão, o art. 326-B do Código Eleitoral não foi revogado pelo art. 359-P, do Código Penal e caracterizam infrações distintas. O tipo previsto no art. 326-B, do Código Eleitoral deve subsistir como subsidiário ao tipo penal definido no artigo 359-P, do Código Penal, quando não restar comprovado o emprego quer de violência física, de violência sexual ou de violência psicológica. Nesse caso, a restrição, o impedimento, a dificuldade ao exercício de direitos políticos, quando a vítima for do gênero feminino, e a ação for voltada contra candidatas e detentoras de mandato eletivo, seriam desdobramento de uma das ações previstas no artigo 326-B, do Código Eleitoral (assediar, constranger, humilhar, perseguir, ameaçar).

Por fim, defender a revogação do tipo previsto no artigo 326-B, do Código Eleitoral conduz ao aniquilamento de importante ação afirmativa criada no âmbito penal eleitoral pela Lei n. 14.192, que visa a restaurar a condição da igualdade de gênero e que promoveu alterações significativas no Código Eleitoral, por força da sub-representação do gênero feminino na

política. Além disso, condutas discriminatórias de gênero, cor, raça e etnia, que são consideradas violência política de gênero, por não envolverem violência física, sexual ou psicológica, estariam excluídas da tipificação do art. 359-P, do Código Penal, mas não da vida das candidatas e das detentoras de mandato. Tais condutas continuariam a desestimular a disputa eleitoral e o exercício do mandato eletivo pelo gênero feminino, o que não é desejado e nem compatível com o estado democrático de direito.

Ademais, como bem apontou Zilio (2022, p. 984), o art. 93-B, da Resolução TSE n. 23.610/2019 “replica o crime do artigo 326-B, do Código Eleitoral, enquanto o artigo 93-C da mesma instrução normativa faz referência englobando os artigos 2º e 3º da Lei n. 14.192/2021, o que indica a percepção do TSE em conferir aplicabilidade ao crime de violência política contra a mulher”. Destarte, os dois tipos penais estão em pleno vigor.

## REFERÊNCIAS

CUNHA, Rogério Sanches; SILVARES, Ricardo. Crimes Contra o Estado Democrático de Direito – Lei n. 14.197/21 comentada por artigos. São Paulo. Editora Juspodivum, 2021.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Notas sobre os Crimes de Violência Política. In : <https://www.acachacaeleitoral.com/blog/notas-sobre-os-crimes-de-violencia-politica>, acesso em 02.jun.2022.

LUNARDELLI, Ana Laura Bandeira Lins; BAJER, Paula; TABERTI, Vera Lúcia de Camargo Braga. O crime de violência política contra as mulheres. In: <https://www.mpf.mp.br/presp/artigos/artigos-publicados/o-crime-de-violencia-politica-contras-mulheres/>, acesso em 1º.jun.2022.

ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. 8ª edição, São Paulo. Editora Juspodivum, 2022.

---

## JURISPRUDÊNCIA

---

# TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

## RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 0601205-46.2018.6.12.0000 – CAMPO GRANDE – MATO GROSSO DO SUL

Relator originário: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto

Redator para o acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso

Data do Acórdão: 08/02/2022

Data da Publicação: 30/03/2022

[Inteiro teor](#)

### EMENTA

Direito Eleitoral. Eleições 2018. Recurso Especial Eleitoral. Prestação de contas. Deputado Federal. Dívida de campanha. Inexistência de obrigação de devolução da quantia ao Erário. Rejeição das contas. Negativa de Provimento.

1. Trata-se de recurso especial eleitoral interposto contra acórdão do TRE/MS que desaprovou as contas de candidato ao cargo de deputado federal nas Eleições 2018.
2. Na origem, o TRE/MS, por unanimidade, concluiu haver irregularidades graves na prestação de contas, notadamente dívidas de campanha no montante de R\$ 110.422,50 (cento e dez mil, quatrocentos e vinte e dois reais e cinquenta centavos), que não foram assumidas pelo órgão partidário nacional. No entanto, deixou de determinar a devolução deste valor ao Tesouro Nacional, por não considerar que se tratasse de utilização de recurso de origem não identificada.
3. Propõe-se o acolhimento da tese recursal no sentido de que seja determinada, além da desaprovação das contas, a devolução ao Tesouro Nacional da quantia referente às dívidas de campanha, pelos seguintes fundamentos: (i) a infringência ao art. 35 da Res.-TSE nº 23.553/2017 impede que a Justiça Eleitoral controle a regularidade da movimentação financeira do candidato, logo o pagamento das despesas, se realizado, será com recurso cuja origem não estará comprovada nos autos da prestação de contas; e (ii) à luz da interpretação sistemática da legislação, é devido o recolhimento ao Tesouro Nacional do valor referente aos débitos de campanha não quitados e não assumidos pelo partido político, porque não foi comprovada a procedência das verbas a serem futuramente utilizadas, caracterizando-as como recurso de origem não identificada.
4. Contudo, não há respaldo normativo para determinar o recolhimento de dívida de campanha ao Tesouro Nacional como se de recursos de origem não identificada se tratasse.
5. Isso porque (i) a assunção da dívida pelo partido não é um procedimento obrigatório e, tampouco, afasta a possibilidade de que o candidato obtenha diretamente os recursos para quitar as obrigações junto aos fornecedores; (ii) incabível considerar como de “origem não identificada” recursos que sequer foram captados, pois significaria, em última análise, impedir o candidato de quitar a obrigação pela qual responde pessoal e individualmente; e (iii) a medida apenas agrava o problema detectado pelo Relator, pois o candidato terá que duplicar o esforço de arrecadação de recursos junto a fontes não controladas pela Justiça Eleitoral, para, além de pagar fornecedores, realizar o recolhimento ao Tesouro.
6. Nego provimento ao recurso especial eleitoral.

## RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 0602726-21.2018.6.05.0000 – SALVADOR – BAHIA

Relator: Ministro Alexandre de Moraes

DATA DO ACÓRDÃO: 10/02/2022

PUBLICADO EM: 21/03/2022

[Inteiro teor](#)

### EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS. DIRETÓRIO ESTADUAL. ELEIÇÕES 2018. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. RECURSOS ORIUNDOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. IMPENHORABILIDADE. RELATIVIZAÇÃO. DESPROVIMENTO.

1. As normas jurídicas devem ser interpretadas de forma sistêmica, lógica e com prestígio ao sentido maior de toda a organização do sistema de justiça, qual seja, uma prestação que seja efetiva e viabilizada em tempo razoável. Inteligência do art. 5º, LXXVIII e art. 4º do Código de Processo Civil.

2. A execução se faz no interesse do credor, devendo ser operacionalizada da forma menos gravosa ao devedor quando por mais de um modo se evidenciar que o débito pode ser satisfeito, jamais podendo ser confundido com inexistente direito do executado de tornar a via satisfativa um calvário moroso e inefetivo. Inteligência dos arts. 797 e 805 do Código de Processo Civil.

3. O Código de Processo Civil em vigor, ao tratar das impenhorabilidades, não reproduziu no caput do art. 833 o que dispunha o revogado art. 649, excluindo o advérbio de negação de tom peremptório "absolutamente". Certo que a Lei não contém termos inúteis, inexorável concluir que a atual sistemática relativiza as impenhorabilidades elencadas nos incisos que a ele se subordinam, entre as quais a do Fundo Partidário, certo que nenhum direito ou restrição tem caráter absoluto.

4. O fundo partidário não é intocável para a legislação eleitoral, como se infere dos artigos 37, § 3º e 37-A, da Lei nº 9.096/95 e art. 60, III, a, item I da Res. TSE nº 23.546/17. Também não o é para a legislação processual civil, que regula, à míngua de norma processual eleitoral específica, os feitos executivos eleitorais.

5. A melhor inteligência do art. 833, XI, do Código de Processo Civil, portanto, é no sentido de que a impenhorabilidade do fundo partidário é a regra, mas excepcionalmente admite-se a constrição, ainda que se constitua verba de natureza pública e essencial aos partidos políticos, pois embora a execução deva ser conduzida da forma menos gravosa ao devedor, deve ser compatibilizada com a utilidade em relação ao credor e a efetividade do processo.

6. A natureza pública do Fundo Partidário motiva a regra da impenhorabilidade prevista no art. 833, XI, do CPC, mas não impede em casos excepcionais, notadamente quando os valores em execução decorrem exatamente do reconhecimento pela Justiça Eleitoral de que tais recursos foram malversados e, exatamente por isso, devem ser ressarcidos ao Erário. Inteligência diversa poderia levar a dupla implicação negativa: a) o erário é vitimado na malversação dos recursos repassados para exercício específico da atividade partidária e; b) é vitimado – quando reconhecida a necessidade de sua recomposição exatamente pela malversação – pela blindagem decorrente da consideração de que eventuais valores remanescentes são absolutamente intocáveis.

7. No caso em apreço, na forma delineada pelo quadro fático assentado no acórdão regional, não se observa violação da norma constante do art. 833, XI, do CPC, tampouco do princípio da menor onerosidade, seja pela modicidade dos valores, seja pela ausência de demonstração de que tal constrição efetivamente impacta a subsistência do Diretório partidário de forma intensa, seja sobretudo porque não se preocupou o executado, ora recorrente, em indicar como pretende pagar o que deve (ID 30382938).

8. Recurso especial desprovido.

# AGRAVO REGIMENTAL NA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL Nº 0000292-88.2014.6.00.0000 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

Relator: Ministro Luís Roberto Barroso

DATA DO ACÓRDÃO: 15/02/2022

PUBLICADO EM: 06/04/2022

[Inteiro teor](#)

## EMENTA

Direito Eleitoral e Processual Civil. Agravo Interno. Prestação de Contas. Exercício financeiro de 2013. Recolhimento ao Erário. Parcelamento. Utilização de recursos do Fundo Partidário. Provisão parcial.

### I – Hipótese

1. Trata-se de agravo interno interposto pelo Democratas (DEM) contra decisão monocrática que, apreciando pedidos formulados pelo partido quando da intimação para cumprimento voluntário das obrigações, deferiu apenas parcialmente o parcelamento da obrigação de restituir ao Erário.
2. Na hipótese, as contas da agremiação referentes ao exercício financeiro de 2013 foram desaprovadas e, entre as determinações, foi consignada a obrigação de recolhimento ao Erário de R\$ 398.642,99 (trezentos e noventa e oito mil, seiscentos e quarenta e dois reais e noventa e nove centavos) com recursos próprios, em decorrência da utilização irregular ou não comprovada de recursos do Fundo Partidário. Na decisão impugnada, a então Relatora, Min. Rosa Weber, autorizou o parcelamento do débito em 12 (doze) vezes.
3. No agravo interno, o partido requer que o débito seja parcelado em 60 (sessenta) meses; ou, subsidiariamente, caso mantidas as 12 (doze) parcelas fixadas pela decisão monocrática agravada, que lhe seja permitido utilizar recursos do Fundo Partidário para efetuar o recolhimento.
4. O feito foi levado a julgamento na sessão por meio eletrônico de 3 a 9 de dezembro de 2021, tendo sido destacado pelo Min. Alexandre de Moraes.

### II – Critérios e limites para o parcelamento da obrigação de restituição ao Erário

5. O art. 11, § 8º, da Lei nº 9.504/1997[1] fornece dois parâmetros para auxiliar a concessão de parcelamento dos recolhimentos que forem impostos aos partidos políticos: (i) em regra, o máximo de parcelas será de 60 (sessenta) vezes; e (ii) excepcionalmente, quando o valor da parcela ultrapassar 2% do repasse mensal do Fundo Partidário, o parcelamento poderá exceder 60 (sessenta) meses. Note-se que não há obrigatoriedade, para o magistrado, de conceder sempre o parcelamento em 60 (sessenta) meses, tampouco de limitar as parcelas ao equivalente a 2% da cota mensal do Fundo Partidário. Trata-se, apenas, de uma baliza de proporcionalidade. Precedentes.
6. No caso em análise, a então Relatora, Ministra Rosa Weber, considerou proporcional o parcelamento em 12 vezes, uma vez que: (i) este é o prazo que mais se aproxima do limite de 2% do repasse mensal do Fundo Partidário; e (ii) o partido não alegou situação excepcional que justificasse o parcelamento pelo prazo máximo de 60 (sessenta) meses.
7. A fixação do número de parcelas pelo juízo deve observar, além do interesse do partido, a necessidade de recomposição do Erário em prazo razoável, o montante devido e a capacidade de cumprimento da obrigação. A decisão agravada bem equacionou esses critérios, de forma proporcional e adequada, razão pela qual mantenho o parcelamento em 12 (doze) vezes.

### III – Possibilidade de uso dos recursos do Fundo Partidário para o cumprimento da obrigação

8. Nos julgamentos das prestações de contas, esta Corte Superior tem consignado – como no caso em análise – que a obrigação de recomposição do Erário deve ser cumprida com recursos próprios das agremiações. Por essa razão, no voto que cheguei a disponibilizar na sessão de julgamento por meio eletrônico, considerei não ser possível o pagamento da obrigação de recolhimento ao Erário com recursos do Fundo Partidário.

9. Contudo, entendo que há impacto, para este julgamento, da recente decisão proferida no REspe nº 060.2726-21 (Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 10.2.2022). Naquele feito, por maioria, esta Corte Superior entendeu cabível a penhora de recursos do Fundo Partidário para assegurar o cumprimento da obrigação de recolhimento decorrente de uso irregular da verba pública nas Eleições 2018.

10. Nessa linha, se a penhora dos recursos do Fundo Partidário é permitida para garantir o cumprimento forçado da decisão, deve também ser possível o uso daqueles recursos para o pagamento voluntário da obrigação.

IV – Conclusão

11. Agravo interno parcialmente provido para, mantendo o parcelamento do débito em 12 (doze) vezes, permitir que as parcelas restantes sejam pagas com recursos do Fundo Partidário.

---

## **RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 0600024-33.2019.6.20.0006 – CEARÁ-MIRIM – RIO GRANDE DO NORTE**

Relator: Ministro Sérgio Banhos  
Data do Acórdão: 17/02/2022  
Data da Publicação: 07/03/2022  
[Inteiro teor](#)

### **EMENTA**

ELEIÇÕES 2016. PLEITO SUPLEMENTAR. WHATSAPP. GRUPOS DO APLICATIVO. MENSAGENS OFENSIVAS. CANDIDATO AO CARGO DE PREFEITO. DISSEMINAÇÃO DE CONTEÚDO APÓCRIFO. ART. 57-D, CAPUT E § 2º, DA LEI 9.504/97. INFRAÇÃO. ANONIMATO CONFIGURADO. RECURSOS PROVIDOS. RESTABELECIMENTO. SENTENÇA. MULTA. INCIDÊNCIA.

### **SÍNTESE DO CASO**

1. O Ministério Público Eleitoral e a Coligação A Vez do Povo interpuseram recursos especiais eleitorais em face do acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte que, por maioria, deu provimento a recurso eleitoral e reformou a sentença proferida pela 6ª Zona Eleitoral daquele estado, para julgar improcedente representação eleitoral, por entender não configurada a infração prevista no art. 57-D da Lei 9.504/97 em virtude da difusão de mensagens em grupos do WhatsApp, afastando a multa individual no valor de R\$ 5.000,00, imposta pelo Juízo Eleitoral.

2. O objeto da representação consistiu na divulgação de mensagens transmitidas no dia 4 de novembro de 2019, via aplicativo WhatApp, contendo vídeos apócrifos com ofensas dirigidas ao candidato ao cargo de prefeito de Ceará-Mirim/RN, associando-o a casos de corrupção na eleição suplementar que se avizinhava na localidade.

3. A maioria da Corte Regional Eleitoral decidiu que, embora o autor da edição dos vídeos fosse desconhecido, os responsáveis por sua divulgação estavam, desde o início, plenamente identificados nos autos, de maneira, pois, a descaracterizar a vedação legal e a multa prevista pelo art. 57-D, § 2º, da Lei 9.504/97.

4. Os recorrentes sustentam que incide a multa prevista no § 2º do art. 57-D da Lei 9.504/97, porquanto o anonimato deve ser aferido em relação à autoria da mensagem veiculada, e não somente em relação ao usuário que a retransmite.

### **ANÁLISE DOS RECURSOS ESPECIAIS**

5. O art. 57-D da Lei das Eleições assegura a livre manifestação do pensamento, mas veda o anonimato durante a campanha eleitoral, por intermédio da rede mundial de computadores –

internet – e por outros meios de comunicação interpessoal por meio de mensagem eletrônica. Por sua vez, o § 2º do mesmo dispositivo estabelece que “a violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais)”.

6. A interpretação do art. 57-D da Lei 9.504/97, quanto ao anonimato e à responsabilidade pela divulgação de propaganda eleitoral irregular, deve levar em conta as práticas usuais, o alcance da mensagem de acordo com o meio em que for veiculada, a repercussão da conduta no âmbito eleitoral e a finalidade da norma que visa coibir o abuso praticado na internet e nos aplicativos de transmissão de mensagens instantâneas.

7. A norma visa coibir a disseminação de conteúdos apócrifos, o que se verifica especialmente em aplicativos de mensagens instantâneas, cada vez mais utilizados pelo público em geral, inclusive para a republicação de informações falsas e sem autoria conhecida – as chamadas Fake News –, situação que tem repercutido significativamente no contexto das campanhas eleitorais.

8. A proliferação de mensagens falsas na internet tem alcançado grande repercussão na esfera eleitoral e consiste em tema que tem gerado acirradas discussões, diante da dificuldade de controle desses conteúdos, haja vista a facilidade de acesso a qualquer tipo de informação na rede mundial de computadores e, sobretudo, em aplicativos de transmissão de mensagens eletrônicas, através dos quais é possível o compartilhamento imediato do conteúdo, geralmente sem nenhum tipo de averiguação prévia quanto à origem e à veracidade da informação.

9. O art. 38, § 3º, da Res.-TSE 23.610 – resolução que trata da propaganda eleitoral no pleito de 2020 e cujo teor reproduz a Res.-TSE 23.551 (alusiva ao pleito de 2018), dispositivo que pode ser considerado para contribuir à solução do caso concreto alusivo à Eleição suplementar de 2016 – estabelece, quanto aos conteúdos divulgados na internet, que “a publicação somente será considerada anônima caso não seja possível a identificação dos usuários” após a adoção das providências previstas nos arts. 10 e 22 da Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet)”.

10. A identificação de que trata o § 3º do art. 38 da Res.-TSE 23.610 não deve incidir em face dos casos de divulgação de mensagens instantâneas por meio do WhatsApp ou de aplicativo similar, diante do efeito viralizante que a espécie de aplicativo proporciona, situação que praticamente inviabiliza a adoção das providências a que a norma se refere para a identificação do autor original da informação.

11. A sanção prevista no § 2º do art. 57-D da Lei 9.504/97, que prevê o pagamento de multa ao responsável pela divulgação da propaganda anônima, deve ser imposta a todos os usuários que divulgarem conteúdos sem a identificação do autor da mensagem original, interpretação que confere maior eficácia à norma em comento, uma vez que, na descrição legal, não consta a delimitação do conceito de anonimato para fins da sua incidência.

12. A interpretação mais consentânea com a finalidade do preceito descrito no art. 57-D da Lei 9.504/97, que é a de coibir a divulgação de conteúdos sem a identificação da autoria, é no sentido de que o anonimato deve ser verificado em relação à origem da mensagem veiculada, e não somente quanto ao usuário que a republica ou replica seu teor.

13. No caso em exame, a retransmissão de mensagens ofensivas a candidatos por usuários identificados nos grupos do WhatsApp, sem a necessária informação quanto à origem e à autoria do conteúdo, violou o disposto no art. 57-D da Lei 9.504/97, implicando a incidência da multa prevista no § 2º, segundo o qual “a violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais)”.

## CONCLUSÃO

Recursos especiais providos, a fim de reformar o acórdão regional, para restabelecer a sentença que julgou procedente a representação eleitoral e aplicou aos representados multa individual no valor de R\$ 5.000,00, em face da contrariedade ao art. 57-D e aos §§ 2º e 3º da Lei 9.504/97.

## **AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 060001-72.2021.6.25.0008 – ITABI – SERGIPE**

Relator: Ministro Mauro Campbell Marques

DATA DO ACÓRDÃO: 07/04/2022

PUBLICADO EM: 29/04/2022

[Inteiro teor](#)

### **EMENTA**

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. AIME. VEREADOR. ALEGAÇÃO DE FRAUDE À COTA DE GÊNERO. REGISTRO DE CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/1997. IMPROCEDÊNCIA NA ORIGEM. ACERTO. AUSÊNCIA DE ROBUSTEZ DO CADERNO PROBATÓRIO. DESISTÊNCIA TÁCITA. POSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DOS ENUNCIADOS SUMULARES NºS 24 E 30 DO TSE. NEGADO PROVIMENTO AO AGRAVO INTERNO.

1. O Tribunal local, soberano na análise de fatos e provas constantes nos autos, concluiu que não ficou evidenciado o caráter fictício da candidatura, malgrado tenha expressamente consignado a existência de diversos indícios nesse sentido (quantidade inexpressiva de votos, ausência de contratação de serviços, doação de serviços em valor ínfimo, ausência de atos de campanha nas redes sociais).
2. Nos termos da jurisprudência deste Tribunal Superior, além de meros indícios, faz-se necessária a presença de provas robustas para configurar a fraude em candidaturas femininas. Precedente.
3. Na espécie, a candidata teve gestação de alto risco durante a corrida eleitoral, o que corrobora a alegação de que houve a desistência tácita de sua campanha, conduta admitida por esta Justiça especializada.
4. Deve ser mantida a decisão agravada, ante a inexistência de argumentos aptos a modificá-la.
5. Negado provimento ao agravo interno.

---

## **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA PETIÇÃO Nº 0600482-26.2019.6.00.0000 – CURITIBA – PARANÁ**

Relator: Ministro Ricardo Lewandowski

DATA DO ACÓRDÃO: 28/04/2022

PUBLICADO EM: 11/05/2022

[Inteiro teor](#)

### **EMENTA**

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PETIÇÃO. OMISSÃO QUANTO A SUPERVENIENTE ALTERAÇÃO CONSTITUCIONAL (EMENDA CONSTITUCIONAL 111/2021). FIDELIDADE PARTIDÁRIA. CARTA DE ANUÊNCIA PARA DESFILIAÇÃO. EMBARGOS ACOLHIDOS, COM MODIFICAÇÃO DO ACÓRDÃO EMBARGADO, PARA JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO DE DECRETAÇÃO DE PERDA DE CARGO ELETIVO.

I – A omissão do julgado embargado quanto à superveniência da Emenda Constitucional 111/2021, que incluiu o § 6º no art. 17 da Constituição, para constar que “[o]s Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei, não computada, em qualquer caso, a migração de partido para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão”, implica a procedência dos embargos para sanar omissão no acórdão embargado.

II – Tendo sido apresentada, no caso concreto, a carta de anuência do partido político, impõe-se restabelecer o mandato do parlamentar embargante, comunicando-se de imediato à Casa Legislativa a que pertence.

III – Fixa-se, portanto, o entendimento de que, para as eleições de 2018, a carta de anuência oferecida pelos partidos políticos aos representantes individuais, eleitos pela legenda, é suficiente para a desfiliação partidária, sem acarretar a perda do mandato.

IV – Provimento dos embargos de declaração, atribuindo-lhes efeitos infringentes, para julgar improcedente a ação de decretação de perda de cargo eletivo.

---

## **AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 0600914-45.2020.6.11.0019 – TANGARÁ DA SERRA – MATO GROSSO**

Relator: Ministro Sérgio Banhos  
DATA DO ACÓRDÃO: 12/05/2022  
PUBLICADO EM: 31/05/2022

[Inteiro teor](#)

### **EMENTA**

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. VEREADOR. FRAUDE. REQUERIMENTO. REGISTRO DE CANDIDATURA. OMISSÃO. INFORMAÇÃO. DEMISSÃO. SERVIÇO PÚBLICO. OCULTAÇÃO. INELEGIBILIDADE. DECISÃO REGIONAL. CASSAÇÃO. MANDATO ELETIVO. APELO DE NATUREZA EXTRAORDINÁRIA. INCIDÊNCIA DOS ENUNCIADOS SUMULARES 26 E 72 DO TSE. ÓBICE. COGNOSCIBILIDADE. MATÉRIA DE FUNDO. FIXAÇÃO. TESE PROSPECTIVA.

### **SÍNTESE DO CASO**

1. Trata-se de agravo interposto em face de decisão denegatória de recurso especial manejado visando à reforma de acórdão regional que deu provimento a recurso e julgou procedente ação de impugnação de mandato eletivo proposta em desfavor do agravante, eleito ao cargo de vereador nas Eleições de 2020, com fundamento em fraude no requerimento de registro de candidatura. ANÁLISE DO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL

2. O Presidente do Tribunal Regional Eleitoral mato-grossense negou seguimento ao recurso especial pelos seguintes fundamentos:

a) a alegação de que houve extrapolação do prazo decadencial para a propositura da AIME configura inovação recursal, o que igualmente ocorre no que se refere à tese de inadequação do manejo da referida ação constitucional;

b) a alegação de que ocorreu preclusão temporal é equivocada, pois não se trata de questionamento sobre o registro de candidatura, mas, sim, de impugnação de mandato eletivo obtido de forma fraudulenta e com mácula à normalidade da eleição e à legitimidade do mandato;

c) as teses recursais de inadequação da via eleita e de preclusão são infundadas, pois a AIME foi ajuizada um dia após a data da diplomação e a causa de pedir remota não é a inelegibilidade, mas, sim, a fraude praticada por ocasião do registro de candidatura, o que ensejou a incidência do disposto no art. 14, § 10, da Constituição da República, de acordo com a atual jurisprudência deste Tribunal Superior;

d) a divergência jurisprudencial não foi demonstrada, ante a ausência de demonstração de semelhança fática entre os arestos supostamente dissonantes e a falta de cotejo analítico, nos termos do verbete sumular 28 do TSE, e porque os paradigmas indicados não guardam similitude fática com a espécie dos autos.

3. O agravante não impugnou especificamente os fundamentos da decisão agravada, limitando-se a reiterar as alegações deduzidas no apelo nobre referentes à suposta inadequação da AIME e à preclusão da matéria atinente a inelegibilidade infraconstitucional, assim como a afirmar que seria vedado exigir de candidato a apresentação de informação ou documento que não esteja listado em rol exaustivo previsto na legislação eleitoral, sem, todavia, infirmar as razões da negativa de seguimento recurso especial, o que inviabiliza o conhecimento do agravo, nos termos do verbete sumular 26 do TSE. Precedentes.

4. A alegação de que seria vedada a exigência de informações ou documentos que não constem no rol taxativo previsto nos arts. 11 da Lei 9.504/97 e 23 e 24 da Res.-TSE 23.609, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade e de indevida inversão do ônus da prova, foi apresentada pela primeira vez no agravo em recurso especial e reforçada em memoriais, o que, na linha da jurisprudência deste Tribunal Superior, configura inadmissível inovação de tese recursal e impede o conhecimento da matéria na instância especial. Nesse sentido: AgRAI 0604858-61, rel. Min. Edson Fachin, DJE de 12.6.2020; AgR-AI 84-06, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 21.11.2016; AgR-REspe 5-97, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 24.6.2016; ED-REspe 10-63, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 10.3.2016; AgR-AI 8722042-98, rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJE de 13.9.2011; e AgR-REspe 298-64, rel. Min. Fernando Gonçalves, PSESS em 12.11.2008. Ademais, a análise de tais argumentos esbarraria no óbice do verbete sumular 72 do TSE.

5. O argumento de que a AIME teria sido proposta fora do prazo decadencial carece de prequestionamento, o que impede a análise do tema na instância extraordinária, a teor do verbete sumular 72 do TSE. Ademais, não constam do acórdão regional elementos que permitam verificar a alegada inobservância do prazo para ajuizamento da demanda.

6. Na espécie, os óbices contidos nos verbetes sumulares 26 e 72 do TSE impedem que esta Corte Superior analise as questões suscitadas pelo agravante, em face da decisão regional que reconheceu a ocorrência de fraude no processo de registro de candidatura.

7. Embora averiguados óbices para a cognoscibilidade da matéria de fundo, o que enseja a consequente manutenção do acórdão regional, é de se observar, a título de obiter dictum, que há um amplo sistema de controle de candidaturas, mas inexistente um modelo normativo que obrigue o candidato a informar, em seu registro de candidatura, que é titular de causa de inelegibilidade, compreensão que se demonstra harmônica com a garantia constitucional de não produzir provas contra si mesmo (art. 5º, inciso LXIII, da Constituição Federal).

#### 8. FIXAÇÃO DE TESE PROSPECTIVA:

O candidato deve apresentar em seu registro de candidatura todas as informações e documentos exigidos em lei e resoluções do TSE, mas o seu silêncio quanto a outras informações que possam operar em seu desfavor não importa na prática de fraude no registro de candidatura.

#### CONCLUSÃO

Agravo em recurso especial eleitoral a que se nega provimento, com determinação de cumprimento imediato do acórdão, independentemente da sua publicação

---

# TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

## RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600001-52.2021.6.26.0135 - Sertãozinho - SÃO PAULO

RELATOR(A): JOSÉ HORÁCIO HALFELD

Data do Acórdão: 24/02/2022

Publicado em: 03/03/2022

[Inteiro teor](#)

### EMENTA

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME). ELEIÇÃO 2020. VEREADOR ELEITO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DE PODER RELIGIOSO E ECONÔMICO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. PROMESSA DE CAMPANHA REALIZADA ÀS CATEGORIAS PROFISSIONAIS NÃO SE CONFUNDE COM A OFERTA DE BEM OU VANTAGEM PESSOAL EM TROCA DE VOTO. POR SUA VEZ, A APRESENTAÇÃO DO CANDIDATO DURANTE CULTO RELIGIOSO COM A MANIFESTAÇÃO DE APOIO PESSOAL PELOS LÍDERES RELIGIOSOS, BEM COMO A SOLICITAÇÃO DE QUE OS FIÉIS CONSIDERASSEM A POSSIBILIDADE DE APOIÁ-LO.

ABUSO DO PODER ECONÔMICO, E, DENTRO DESSE CONTEXTO, ABUSO DO PODER RELIGIOSO NÃO CONFIGURADOS. FRAGILIDADE DO ACERVO PROBATÓRIO. NÃO DEMONSTRADA A GRAVIDADE DOS FATOS A PONTO DE AFETAR A LEGITIMIDADE DO PLEITO E A IGUALDADE DE CHANCES ENTRE OS CANDIDATOS. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

DESPROVIMENTO DO RECURSO.

---

## RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600467-44.2020.6.26.0341 - Embu das Artes - SÃO PAULO

RELATOR(A): SÉRGIO NASCIMENTO

Data do Acórdão: 19/04/2022

Publicado em: 25/04/2022

[Inteiro teor](#)

### EMENTA

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. PREFEITO E VICE-PREFEITO ELEITOS. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. PRELIMINARES DE LITISPENDÊNCIA, CERCEAMENTO DE DEFESA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE PELO JUÍZO A QUO. PRELIMINARES AFASTADAS. MÉRITO. CONFECÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE 50 MIL EXEMPLARES DO INFORMATIVO "PRESTAÇÃO DE CONTAS – ESPECIAL COVID-19" E DE 10 MIL UNIDADES DO INFORMATIVO "PRESTAÇÃO DE CONTAS – 2017 A 2020". EXALTAÇÃO À PESSOA DO CANDIDATO. USO PROMOCIONAL DE DOAÇÕES DE BENS EM ANO ELEITORAL. PUBLICAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS NAS REDES SOCIAIS. DIVULGAÇÃO DE OBRAS E AÇÕES DA PREFEITURA. A INSERÇÃO DO NOME "NEY SANTOS" NA GRANDE QUANTIDADE DE INFORMATIVOS DISTRIBUÍDOS À POPULAÇÃO DE EMBU DAS ARTES, EM DUAS SITUAÇÕES DISTINTAS CONJUNTAMENTE CONSIDERADAS, AINDA QUE TAIS INFORMATIVOS TENHAM SIDO CUSTEADOS COM RECURSOS PRÓPRIOS, OFENDE O DISPOSTO NA PARTE FINAL DO § 1º, DO ART. 37, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CONFIGURANDO ABUSO DE AUTORIDADE, NOS TERMOS DO ART. 74 DA LEI N. 9.504/97, FICANDO

AFASTADO O ENTENDIMENTO ADOTADO PELA R. SENTENÇA RECORRIDA NO SENTIDO QUE CADA UMA DAS CONDUTAS CONFIGURA VIOLAÇÃO AUTÔNOMA.

INADEQUADA, IN CASU, A APLICAÇÃO DA PENALIDADE PREVISTA, NO ART. 73, § 5º, DA LEI N. 9.504/97. REPRESENTAÇÃO IMPROCEDENTE EM RELAÇÃO AO RECORRENTE HUGO DO PRADO SANTOS, SEM PREJUÍZO DE SEU AFASTAMENTO EM RAZÃO DO PRINCÍPIO DA UNIDADE DA CHAPA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO PARA JULGAR IMPROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO EM FACE DE HUGO DO PRADO SANTOS.

MANTIDA A PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO EM RELAÇÃO AO RECORRENTE CLAUDINEI ALVES DOS SANTOS, APENAS POR INFRINGÊNCIA AO ART. 74 DA LEI 9.504/97.

---

## **RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600314-77.2020.6.26.0028 - Torrinha - SÃO PAULO**

RELATOR(A): AFONSO CELSO DA SILVA

Data do Acórdão: 25/04/2022

Publicado em: 29/04/2022

[Inteiro teor](#)

### **EMENTA**

RECURSOS ELEITORAIS – REPRESENTAÇÃO POR CONDUTA VEDADA – ELEIÇÕES 2020 – SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA.

Preliminar de intempestividade do recurso ministerial rejeitada. Ausência de imputação contra o recorrente NILSON MARCHEZI a justificar a sua presença no polo passivo da presente ação – Extinção, em relação a ele, sem análise do mérito. Compra e distribuição gratuita de máscaras de papel à população – Participação pessoal do prefeito na campanha, de porta em porta. Impressão de jornal com notícias sobre as ações da prefeitura durante a pandemia – Inobservância do permissivo legal. Gravidade verificada.

Recurso do candidato improvido e recurso ministerial parcialmente provido.

---

## **RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600590-43.2020.6.26.0082 - Ourinhos - SÃO PAULO**

RELATOR: MARCELO VIEIRA DE CAMPOS

Data do Acórdão: 07/04/2022

Publicado em: 20/04/2022

[Inteiro teor](#)

### **EMENTA**

RECURSO ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. CANDIDATOS AOS CARGOS DE PREFEITO E DE VEREADOR. COLIGAÇÃO QUE LANÇOU A CANDIDATURA DO PRETENDENTE AO CARGO DE PREFEITO. ELEIÇÕES 2020. ALEGAÇÃO: VEICULAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL, NA INTERNET, NO PERFIL DE PESSOA JURÍDICA NO FACEBOOK. ART. 57-C, § 1º, INCISO I, DA LEI Nº 9.504/97. SENTENÇA. PROCEDÊNCIA. CAPITULAÇÃO DA CONDUTA NO ART. 57-H DA LEI DE ELEIÇÕES. AUSÊNCIA DE PROVA DE QUE A ORGANIZAÇÃO RELIGIOSA SEJA PESSOA JURÍDICA, COM REGISTRO NA JUCESP E NA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. CONTUDO, A PROPAGANDA ELEITORAL FOI VEICULADA INDEVIDAMENTE NA PÁGINA DA ENTIDADE RELIGIOSA, NA REDE SOCIAL

FACEBOOK, COMO SE FOSSE DE AUTORIA DAQUELA. APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL PELAS PUBLICAÇÕES E, TAMBÉM, AOS BENEFICIÁRIOS. RECURSO:

1) PRELIMINAR DE CONEXÃO ARGUIDA PELA PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL. A PROPAGANDA IMPUGNADA NESTES AUTOS FOI POSTADA EM PERFIL DIVERSO DA ENTIDADE RELIGIOSA, NA REDE SOCIAL FACEBOOK, DAQUELA QUE CONSTA NOS AUTOS DO RECURSO ELEITORAL Nº 0600591-28.2020.6.26.0082. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE DA CAUSA DE PEDIR PARA JUSTIFICAR A CONEXÃO. PRELIMINAR AFASTADA;

2) PRELIMINAR ARGUIDA EM RECURSO. PERDA DO OBJETO. NÃO VERIFICADA, PORQUANTO SE TRATA DE CONDUTA SANCIONADA COM MULTA, DEVENDO SER ANALISADO O ACERTO, OU NÃO, DE SUA APLICAÇÃO NA ORIGEM;

3) PRELIMINAR RECURSAL DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DA COLIGAÇÃO “OURINHOS POR UM FUTURO MELHOR” E DE ROBSON SANCHES DA SILVA. MATÉRIA QUE SE CONFUNDE COM O MÉRITO.

4) MÉRITO. VEICULAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL NA PÁGINA PESSOAL DE ENTIDADE RELIGIOSA NA REDE SOCIAL FACEBOOK. RESPONSABILIDADE DO ADMINISTRADOR DO PERFIL DE USUÁRIO, CANDIDATO AO CARGO DE VEREADOR. VALOR DA MULTA ADEQUADO E SUFICIENTE, COM OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. CONTUDO, AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO CONHECIMENTO INEQUÍVOCO POR PARTE DA COLIGAÇÃO “OURINHOS POR UM FUTURO MELHOR” E DE ROBSON SANCHES DA SILVA ACERCA DO TEOR DAS PUBLICAÇÕES. O FATO DE O CANDIDATO AO CARGO DE PREFEITO TER SIDO APENAS MARCADO NAS PUBLICAÇÕES NÃO IMPORTA EM RESPONSABILIZAÇÃO NESTES AUTOS. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. MATÉRIA PRELIMINAR AFASTADA E, NO MÉRITO, RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO, TÃO SOMENTE PARA JULGAR IMPROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO COM RELAÇÃO A ROBSON SANCHES DA SILVA E À COLIGAÇÃO “OURINHOS POR UM FUTURO MELHOR”, MANTIDOS TODOS OS DEMAIS TERMOS DA SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU.

---

## **RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600502-46.2020.6.26.0230 - Sumaré - SÃO PAULO**

RELATOR(A): SÉRGIO NASCIMENTO

Data do Acórdão: 17/02/2022

Publicado em: 09/03/2022

[Inteiro teor](#)

### **EMENTA**

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ALEGAÇÃO DE PRÁTICA DE ABUSO DE PODER ECONÔMICO E CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. DISTRIBUIÇÃO DE BRINDES A ELEITORES, CONSISTENTES EM SACOLA DE LIXO PARA AUTOMÓVEL COM OS NOMES E NÚMEROS DE URNA DOS CANDIDATOS REPRESENTADOS. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA, COM A CONDENAÇÃO DE UMA DAS REPRESENTADAS AO PAGAMENTO DE MULTA DE 1000 (MIL) UFIRS. RECURSO INTERPOSTO APENAS PELA COLIGAÇÃO REPRESENTANTE.

1. Possibilidade de colheita do depoimento pessoal dos candidatos, diante da ausência de demonstração de efetivo prejuízo.

2. Não ocorrência de decadência. Petição inicial protocolada em 16 de dezembro de 2020, quando a representante já sabia que o representado Décio Marmirolli não havia logrado êxito no pleito, não existindo mandato a ser cassado.

Cerne da controvérsia consistente unicamente em aferir se a conduta dos representados é apta a caracterizar o abuso de poder econômico.

Constatada a distribuição de brinde com a indicação de propaganda eleitoral dos representados, não havendo, no entanto, elementos suficientes para se caracterizar a prática de conduta abusiva, diante da ausência de demonstração da gravidade da conduta.

Não caracterizada a infração em relação ao representado Decio Marmirolli, visto que as provas constantes dos autos não indicam que ele concorreu ou tivesse ciência de que os brindes.

Indeferimento do pedido subsidiário de majoração da multa, porque a r. sentença levou em conta a condição econômica da recorrida e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

DESPROVIMENTO DO RECURSO.

---

## **RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600773-15.2020.6.26.0211 - Indaiatuba - SÃO PAULO**

RELATOR(A): MARCELO VIEIRA DE CAMPOS

Data do Acórdão: 28/04/2022

Publicado em: 09/05/2022

[Inteiro teor](#)

### **EMENTA**

RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEIÇÃO 2020. SENTENÇA. DESAPROVAÇÃO, COM DETERMINAÇÃO DE RECOLHIMENTO. RECURSO. DOAÇÃO ESTIMADA PAGA COM RECURSOS DO FEFC REALIZADA POR CANDIDATO A CARGO MAJORITÁRIO A CANDIDATO A VEREADOR CUJO PARTIDO INTEGRA A COLIGAÇÃO. A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DA CANDIDATURA MAJORITÁRIA COLIGADA PARA AS PROPORCIONAIS NÃO ESTÁ PROIBIDA PELA LEGISLAÇÃO ELEITORAL, DESDE QUE O CANDIDATO A VEREADOR INTEGRE A CITADA COLIGAÇÃO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE. COLIGAÇÃO TEM NATUREZA UNA E INDIVISÍVEL, CARACTERÍSTICA QUE SE ESTENDE AOS SEUS RECURSOS. LEGISLAÇÃO VEDA EXPRESSAMENTE O REPASSE DE RECURSOS DO FEFC A PARTIDOS NÃO PERTENCENTES À MESMA COLIGAÇÃO. PROVIMENTO DO RECURSO. REFORMA DA SENTENÇA. APROVAÇÃO DAS CONTAS.

---

## **RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600960-95.2020.6.26.0090 - Pindamonhangaba - SÃO PAULO**

RELATOR(A): MANUEL PACHECO DIAS MARCELINO

Data do Acórdão: 06/12/2021

Publicado em: 15/12/2021

[Inteiro teor](#)

### **EMENTA**

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. REPRESENTAÇÃO POR CONDUTA VEDADA. ART. 73, VI, "b", e §10, DA LEI Nº 9.504/97. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. INADMISSIBILIDADE DOS DOCUMENTOS JUNTADOS EM SEDE RECURSAL. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA AFASTADA. MÉRITO. ALEGAÇÕES DE REALIZAÇÃO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NO PERÍODO VEDADO E DE DISTRIBUIÇÃO DE CHIPS DE INTERNET COM O PROPÓSITO DE FAVORECER A CANDIDATURA. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL DE CALAMIDADE PÚBLICA, CAUSADA PELA PANDEMIA DA COVID-19, QUE JUSTIFICA A DISTRIBUIÇÃO DOS BENS. ILÍCITOS ELEITORAIS NÃO CONFIGURADOS. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

---

## **RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600679-17.2020.6.26.0066 (JULGAMENTO EM CONJUNTO COM O PROCESSO Nº 0600676-62.2020.6.26.0066) - Limeira - SÃO PAULO**

RELATOR(A): MAURICIO FIORITO

Data do Acórdão: 17/03/2022

Publicado em: 31/03/2022

[Inteiro teor](#)

### **EMENTA**

RECURSO ELEITORAL – AÇÕES DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL – UNIÃO DE PROCESSOS - CONTINÊNCIA (RE 0600676-62.2020.6.26.0066 E RE 0600679-17.2020.6.26.0066) – USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO – ABUSO DOS PODERES POLÍTICO E ECONÔMICO – Sentença de improcedência.

Do uso indevido dos meios de comunicação social – Veiculação de matérias em jornais e rádios que visavam favorecer a candidatura dos candidatos representados, além de prejudicar a do adversário – Ausência de provas robustas – Matérias que não extrapolaram o dever de informação inerente aos meios de comunicação social.

Abuso dos poderes político e econômico – alegação de criação de jornal as vésperas do pleito, patrocinado pela Prefeitura de Limeira e de distribuição gratuita no município, com o intuito de alavancar a candidatura dos recorridos em detrimento dos demais candidatos, com aumento da tiragem nos meses que antecederam as eleições em patente abuso dos poderes econômico e político – Ausência de prova robusta a embasar o quanto alegado - Periódico dirigido pelo presidente do diretório municipal do PROS - Partido coligado à candidatura do então candidato à reeleição recorrido – Fato que por si só é incapaz de ensejar os aduzidos abusos-Ilícitos não caracterizados – Sentença de improcedência mantida – Matéria preliminar afastada – Recurso desprovido.

---

## **AÇÃO DE JUSTIFICAÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA/PERDA DE CARGO ELETIVO (12628) - 0600085-54.2021.6.26.0070 - Marília - SÃO PAULO**

RELATOR(A): AFONSO CELSO DA SILVA

Data do Acórdão: 18/04/2022

Publicado em: 27/04/2022

[Inteiro teor](#)

### **EMENTA**

AÇÃO DE JUSTIFICAÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA – ELEIÇÕES 2020 – VEREADOR ELEITO.]

Preliminares – Contestação intempestiva e protocolada por advogado sem poderes para tanto – A representação do órgão municipal do partido, em juízo e fora dele, compete ao Presidente da Comissão Executiva Municipal - Artigo 104, do Estatuto de PSDB – Decretada a revelia da agremiação – Presunção de veracidade das alegações de fato formuladas pelo autor (art. 344 do CPC) – Tal presunção é relativa, pois, “verbi gratia”, pode resultar dos documentos apresentados com a inicial que os fatos se passaram de maneira diversa do nela relatado, ocasião em que o juiz haverá que considerar o que deles resulte e não se firmar em presunção que se patenteia contrária à realidade (RSTJ 88/115).

Mérito: ausência de grave discriminação pessoal na hipótese dos autos – Existência de conflito entre os Poderes Executivos e Legislativo, independentemente de bandeira partidária – Os confrontos normais da vida política, entre posições aparentemente antagônicas por parte dos seus players não autorizam a desfiliação, porquanto fazem parte do “id quod plerumque accidit”.

Anuência partidária – Carta assinada pelo presidente municipal da agremiação – Da leitura dos estatutos partidários não se extrai que a competência para deliberar sobre a anuência partidária para desfiliação dependa de ato unilateral do presidente da legenda, esteja ele ocupando qualquer das esferas partidárias – Assim, o documento trazido aos autos não é suficiente à comprovação de anuência partidária, por faltar ao seu subscritor poderes para assiná-la sem que tenha ocorrido a regular deliberação pela Comissão Executiva.

IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.



## **RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600770-42.2020.6.26.0217 - Mauá - SÃO PAULO**

RELATOR(A): MARCELO VIEIRA DE CAMPOS

Data do Acórdão: 18/04/2022

Publicado em: 28/04/2022

[Inteiro teor](#)

### **EMENTA**

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÃO DE 2020. CANDIDATOS AO CARGO DE VEREADOR PELO PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO – PSD. ALEGAÇÃO DE PRÁTICA DE FRAUDE À COTA DE GÊNERO, COM O LANÇAMENTO DE CANDIDATURA FICTÍCIA DO SEXO FEMININO. SENTENÇA. IMPROCEDÊNCIA. RECURSO. DE OFÍCIO, DECRETADA A ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PARTIDO POLÍTICO, JÁ QUE NÃO PODE SOFRER AS PENAS DESCRITAS NO ART. 22, INCISO XIV, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. PRECEDENTES. MÉRITO. NÃO COMPROVADO, DE FORMA INCONTESTE, QUE A CANDIDATURA FOI LANÇADA, EXCLUSIVAMENTE, PARA O PREENCHIMENTO DA COTA DE GÊNERO. NÃO CONFIGURADA VIOLAÇÃO À NORMA DO § 3º, DO ART. 10, DA LEI Nº 9.504/97. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

---

## **RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600976-49.2020.6.26.0090 - Pindamonhangaba - SÃO PAULO**

RELATOR(A): MANUEL PACHECO DIAS MARCELINO

Data do Acórdão: 14/12/2021

Publicado em: 24/01/2022

[Inteiro teor](#)

### **EMENTA**

RECURSO ELEITORAL. AIJE. ELEIÇÕES 2020. CARGO DE VEREADOR. ALEGAÇÕES DE ABUSO DE PODER POLÍTICO, RELIGIOSO E USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. SENTENÇA DE EXTINÇÃO DO PROCESSO, PELA DECADÊNCIA, EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. ALTERAÇÃO DE ENTENDIMENTO PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DESNECESSIDADE DE FORMAÇÃO DO LITISCONSÓRCIO PASSIVO QUANDO A CONDUTA ABUSIVA FOR IMPUTADA TAMBÉM AO CANDIDATO BENEFICIÁRIO PELO ATO. PROVIMENTO DO RECURSO, PARA DETERMINAR A REMESSA DOS AUTOS À ORIGEM.

---

## **RECURSO CRIMINAL ELEITORAL (14209) – 0600603-42.2020.6.26.082 – Ourinhos – SÃO PAULO**

RELATOR: SILMAR FERNANDES

Data do Acórdão: 17/02/2022

Publicado em: 23/02/2022

[Inteiro teor](#)

### **EMENTA**

RECURSO CRIMINAL. ELEIÇÕES 2020. ART. 323 DO CÓDIGO ELEITORAL. DIVULGAÇÃO DE FATO SABIDAMENTE INVERÍDICO NA PROPAGANDA ELEITORAL. SENTENÇA CONDENATÓRIA. POTENCIALIDADE LESIVA DO ATO. MATERIALIDADE E CONHECIMENTO DO RÉU SOBRE O CONTEÚDO FALSO DA INFORMAÇÃO DIVULGADA. RECURSO DESPROVIDO.

---

## **RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600053-16.2022.6.26.0005 - São Paulo - SÃO PAULO**

RELATOR(A): MAURICIO FIORITO

Data do Acórdão: 07/06/2022

Publicado em: 09/06/2022

[Inteiro teor](#)

**RECURSO ELEITORAL – IMPUGNAÇÃO DE TRANSFERÊNCIA DE DOMICÍLIO ELEITORAL** – Resolução TSE nº 23.659, de 26/10/2021 – Pedido de suspensão do feito, nos termos do art. 315 do CPC indeferido – Não conhecidos os documentos juntados após a inclusão do processo em pauta de julgamento, por não se enquadrarem nas hipóteses previstas no artigo 435, *caput* e parágrafo único, do Código de Processo Civil – Mérito: Alegação de ausência de comprovação de vínculo com o Estado de São Paulo nos três meses anteriores ao requerimento – Requisito previsto no inciso III do artigo 38, da mencionada resolução, não demonstrado – Não comprovada a existência de vínculo residencial, afetivo, familiar, profissional, comunitário ou de outra natureza que justifique a escolha do município (art. 23, *caput*) – Cancelamento da operação de transferência do título eleitoral do recorrido, mantidos os dados da inscrição conforme o último RAE deferido (art. 56, II) – **Recurso provido, com determinação.**

---

# TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE GOIÁS

## RECURSO CRIMINAL (1343) - PROCESSO Nº 000011-86.2019.6.09.0007 CALDAS NOVAS - GOIÁS

RELATOR: JULIANO TAVEIRA BERNARDES

Data do Acórdão: 24/03/2022

Publicado em: 04/04/2022

[Inteiro teor](#)

### EMENTA

RECURSO CRIMINAL. CRIMES ELEITORAIS. FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTO PÚBLICO PARA FINS ELEITORAIS (ART. 348 DO CE). USO DE DOCUMENTO FALSO PARA FINS ELEITORAIS (ART. 353 DO CE). FRAUDE PROCESSUAL (ART. 347 DO CP). PRELIMINAR DE INÉPCIA DA DENÚNCIA AFASTADA.

CÓPIA FALSA DE DECRETO DE EXONERAÇÃO DE CARGO PÚBLICO COMISSIONADO APRESENTADO EM PROCESSO DE REGISTRO DE CANDIDATURA E EM AÇÃO CAUTELAR DE EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS. CRIME DE FRAUDE PROCESSUAL (ARTIGO 347 DO CP). NÃO CARACTERIZAÇÃO.

CONDUTA QUE NÃO SE AMOLDA À FIGURA TÍPICA DE FRAUDE PROCESSUAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA AUTORIA DA FALSIDADE DOCUMENTAL. EXISTÊNCIA DE PROVAS ROBUSTAS E CONCLUSIVAS DA MATERIALIDADE E DA AUTORIA DO CRIME DE USO DE DOCUMENTO SABIDAMENTE FALSO PARA FINS ELEITORAIS (ART. 353 DO CÓDIGO ELEITORAL). EXPEDIENTE ILÍCITO UTILIZADO PARA REVERTER INDEFERIMENTO DE REGITRO DE CANDIDATURA A PREFEITO MUNICIPAL PELO TRE/GO.

CORRÉU ELEITO PREFEITO E O OUTRO CORRÉU NOMEADO SECRETÁRIO MUNICIPAL. REFORMA DA SENTENÇA ABSOLUTÓRIA DE PRIMEIRO GRAU. CONDENAÇÃO DOS ACUSADOS NAS PENAS DOS ARTIGOS 353 C/C 348 DO CÓDIGO ELEITORAL. USO DE DOCUMENTO SABIDAMENTE FALSO NA INSTRUÇÃO DE PROCESSO JUDICIAL (PROCESSO DE REGISTRO DE CANDIDATURA). DOSIMETRIA. INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA. VENCIDO O RELATOR QUANTO À APLICAÇÃO DO ART. 91, II, LETRA "B", DO CÓDIGO PENAL. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

**1.** Acusação de falsificação de documento público e uso de documento falso (artigos 348 e 353 do Código Eleitoral - Lei nº 4.737/65) e fraude processual (art. 347 do Código Penal c/c art. 69 também do Código Penal).

Peça acusatória que narrou os fatos criminosos tidos por criminosos com todas as circunstâncias necessárias ao processamento da ação penal. Narração pormenorizada e individualizada, incluindo a contribuição de cada um dos dois corréus para a configuração dos crimes de falsificação, uso de documento falso e fraude processual com finalidades eleitorais. Atendidos os requisitos do art. 41 do Código de Processo Penal, inépcia afastada.

**2.** Utilização, em processo judicial em trâmite neste TRE/GO, de cópia falsificada de decreto municipal fictício de exoneração de um dos corréus do cargo de perito médico do instituto previdenciário do Município de Rio Quente-GO. Finalidade eleitoral: comprovar a formal desincompatibilização do corréu a tempo de concorrer ao cargo de Prefeito do mesmo Município.

**3.** Demonstrado que o então candidato a Prefeito e seu advogado constituído sabiam da inexistência do decreto de exoneração. Decreto cuja ausência levou o TRE/GO a indeferir o registro de candidatura por falta da comprovação da desincompatibilização do cargo de perito médico do instituto previdenciário do Município de Rio Quente-GO a tempo de concorrer ao cargo de Prefeito do mesmo Município. Fabricação de cópia de versão fictícia de documento público da exoneração do corréu (Decreto municipal nº 109/2016), a partir de partes de outro documento público legítimo (Decreto municipal nº 106/2016). Juntada da cópia falsa aos autos de ação de exibição de documentos ajuizada para obtenção de documentação a ser utilizada

em embargos declaratórios contra decisões do TRE/GO que negaram o registro da candidatura do primeiro corréu. Manobra bem-sucedida: validação da candidatura e vitória nas eleições municipais de 2016.

**4.** Materialidade da falsificação engendrada mediante cópia de documento fictício. Possibilidade. Cabe distinguir a falsificação de “simples” fotocópia, algo destituído de relevância penal, daquela falsificação engendrada “por meio” de uma fotocópia (física ou digitalizada), sempre que essa cópia, convertida num documento distinto e autônomo, possuir potencialidade lesiva, por se mostrar apta a produzir o resultado almejado com a falsidade. Precedentes do STJ.

**5.** A comprovação da materialidade da falsificação engendrada mediante cópia de documento fictício não exige exame pericial direto do documento original, até porque fictício, nem da cópia física em si. A materialidade da infração pode ser comprovada por outros meios de prova. “Assim, mesmo em crimes materiais que deixam vestígios, é possível a aferição da materialidade delitiva por outros elementos de prova, lícitos e adequados,

para demonstrar a verdade real dos fatos, não sendo o exame pericial a única forma idônea para aferição da materialidade delitiva. Precedentes do STJ” (AgRg no RHC 141.911/MS, 5ª Turma, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, DJ de 03/11/2021).

**6.** No caso, mediante estudo comparativo do texto original do Decreto nº 106 com as imagens do documento falsificado do Decreto nº 109, a perícia da Polícia Federal comprovou que a cópia digitalizada utilizada em processo judicial em trâmite no TRE/GO fora produzida “com aproveitamento das imagens de assinaturas, carimbados, logomarcas e o rodapé do decreto nº 106”. Perícia apta à comprovação da materialidade da falsificação por meios indiretos, nos termos do art. 158 do CPP.

**7.** Ademais, a falsidade da cópia do Decreto nº 109 era inconteste, de modo que uma perícia a examinar a

mesma cópia anexada aos processos judiciais era desnecessária. Em se tratando de falsidade veiculada sob a forma de documento xerocopiado – circunstância que também levaria à redução do grau de certeza da prova pericial –, eram mesmo desnecessários outros elementos de provas, além dos anexados aos autos, especialmente porque não pairavam quaisquer dúvidas quanto à falsidade do decreto em epígrafe.

**8.** No caso concreto, embora não identificada a autoria da falsificação, a cópia do decreto falso foi utilizada em processo judicial e assumiu potencial lesivo, tanto é que efetivamente serviu para ludibriar o TRE/GO no julgamento de processo de registro de candidatura de um dos corréus.

**9.** Não identificada a autoria da falsificação, os corréus foram absolvidos do crime do art. 348 do Código Eleitoral. Contudo, a absolvição por falta da identificação da autoria da falsificação não compromete a condenação pelo crime de uso do documento falso (art. 353 do Código Eleitoral).

**10.** Descaracterização do uso de documento falso na ação cautelar de exibição de documento. A simples

juntada do documento falso aos autos da cautelar exhibitória não implicou verdadeiro “uso” do documento

falsificado. Tratava-se de ação meramente preparatória, cujo intuito era supostamente angariar documentos a servirem de subsídio probatório ao recurso eleitoral em trâmite no TRE/GO. O documento falso ali anexado pelo advogado e segundo corréu não seria mesmo alvo de pronunciamento judicial naquela ação exhibitória, o que descaracteriza a tipificação do crime do art. 353 do Código Eleitoral, que exige o aproveitamento do documento falso para fins probatórios. Algo que não estava em jogo naquela ação simplesmente preparatória, na qual o juízo não examina o conteúdo ou o valor em si dos documentos, tampouco sobre suas consequências jurídicas (v. art. 382, § 2º, do CPC).

**11.** Elementos de convicção aptos e acima de qualquer dúvida razoável para embasar a condenação dos corréus pelo uso do documento sabidamente falso no processo judicial que tramitara neste TRE/GO.

**12.** Advogado que enxertou documento sabidamente falso aos autos da ação cautelar de exibição de documento e, posteriormente, remeteu cópia digitalizada do mesmo documento falso para ser utilizada, por outro advogado, no processo judicial em trâmite neste TRE/GO. Responsabilização do advogado e corréu como partícipe do crime de uso de documento falso.

**13.** Candidato que, sem capacidade postulatória, se valeu dolosamente de advogados contatados para, em seu nome, fazer uso do documento que sabia falso em recurso para reverter decisão judicial que lhe obstava o registro da candidatura. Responsabilização pela autoria mediata do crime de uso do documento falso em sua defesa processual no TRE/GO.

**14.** Já a fraude processual prevista no art. 347 do Código Penal consiste em modificar o local do crime, os objetos relacionados ao crime ou mesmo o estado das pessoas envolvidas, com a finalidade de induzir o magistrado ou o perito ao erro. Inexistência de inovação no curso de processos em andamento perante a Justiça Eleitoral ou alteração dos dados do processo. Imputação de uso de documento falsificado para instruir ações judiciais, conduta que não se amolda à figura típica de fraude processual.

**15.** Afastada a configuração do concurso material de crimes e revertida a sentença absolutória somente para condenar os corréus pelo crime de uso de documento falso.

**16.** O Ministério Público Eleitora pugnou, ainda, pela condenação dos réus "ao pagamento de danos materiais sofridos pelo erário, a fim de indenizar as despesas necessárias à realização de novo pleito eleitoral, cujas expensas deveriam ser imputadas àqueles que deram causa à renovação das eleições. Porém, o mandato decorrente das Eleições de 2016 já se esgotou, o que esvazia o objeto desse pedido.

**17.** Indeferido, também, o pedido de condenação dos réus ao pagamento de dano moral coletivo, ante a ausência de previsão legal a respeito, no âmbito do processo penal eleitoral, sem prejuízo da eventual proposição de ação cível eleitoral *ex delicto*.

**18.** O crime do art. 353 do Código Eleitoral tem por penas aquelas fixadas pelo art. 348 do mesmo diploma legal: reclusão de dois a seis anos e pagamento de 15 a 30 dias-multa.

**19.** Nos termos do art. 59, c/c art. 68 do CP, em consideração à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta

social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e a consequências do crime, porém, não há como fixar a pena no mínimo legal, a despeito dos bons antecedentes dos réus e da neutralidade da influência quanto à conduta social e à personalidade deles. Apresentação da dosimetria individualizada das penas.

**20.** Autor mediato do crime condenado em 4 (quatro) anos de reclusão, além de 25 (vinte e cinco) dias-multa, cujo valor foi arbitrado em 3 (três) salários mínimos para cada dia-multa, nos termos do art. 49, § 1º, do CP, em razão da profissão e da renda estimada do sentenciado. Pena privativa de liberdade substituída por duas penas de restrição de direitos (CP, art. 44), a saber: (a) prestação pecuniária equivalente a um salário mínimo mensal à instituição a ser definida pelo Juízo da Execução, pelo prazo de 48 meses; e (b) prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas, na forma e periodicidade a ser definida pelo Juízo da Execução, pelo prazo de 48 meses.

**21.** Advogado e partícipe do crime condenado a 3 (três) anos de reclusão, além de 20 (vinte) dias-multa, cujo valor foi arbitrado em 2 (dois) salários mínimos cada dia-multa, nos termos do art. 49, § 1º, do CP, em razão da profissão e da renda estimada do sentenciado. Pena privativa de liberdade substituída por duas penas de

restrição de direitos (CP, art. 44), a saber: (a) prestação pecuniária equivalente a meio salário mínimo mensal à instituição a ser definida pelo Juízo da Execução, pelo prazo de 36 meses; e (b) prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas, na forma e periodicidade a ser definida pelo Juízo da Execução, pelo prazo de 36 meses.

**22.** Conforme debates orais em Plenário, o relator ficou vencido apenas quanto à aplicação do art. 91, II, letra "b", do Código Penal, o que implicaria somar à condenação dos corréus a obrigação de pagar à União quantia equivalente aos valores que receberam do Município de Rio Quente em razão do exercício de cargos públicos (Prefeito Municipal e Secretário Municipal) cuja nomeação decorreu do sucesso do uso do documento falso no âmbito deste TRE/GO.

**23.** Recurso conhecido e parcialmente provido.

## RECURSO ELEITORAL (11548) - PROCESSO Nº 0600265-04.2020.6.09.0127

### GOIÂNIA – GOIÁS

Relator(a) Des. Vicente Lopes da Rocha Júnior

Data do Acórdão: 07/04/2022

Publicado em: 19/04/2022

[Inteiro teor](#)

#### EMENTA

RECURSOS ELEITORAIS. ELEIÇÕES 2020. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). CANDIDATURAS AO CARGO DE VEREADOR. NULIDADE DO DRAP. BURLA À PROPORCIONALIDADE DE GÊNERO (ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97). CANDIDATURAS FICTÍCIAS DE MULHERES. ACENTUADA ATIPICIDADE DAS CONTINGÊNCIAS DO CASO. SOGRA E NORA DISPUTANDO O MESMO CARGO PROPORCIONAL PELO MESMO PARTIDO POLÍTICO E AMBAS RESIDENTES NO MESMO ENDEREÇO. NENHUM ATO DE CAMPANHA. RELAÇÃO DE AMIZADE ENTRE DIRIGENTE DO PARTIDO E O FILHO/MARIDO DAS CANDIDATAS. INEQUÍVOCO ARTIFICIALISMO DELIBERADO DE AMBAS AS CANDIDATURAS. ROBUSTEZ DO ACERVO PROBATÓRIO. FRAUDE COMPROVADA. INVALIDAÇÃO DA CHAPA. NULIDADE DOS VOTOS. CASSAÇÃO DOS CANDIDATOS ELEITOS QUE A INTEGRARAM. DETERMINAÇÃO DE NOVO CÁLCULO DOS QUOCIENTES ELEITORAL E PARTIDÁRIO. RECURSOS ELEITORAIS PROVIDOS.

1. Em matéria de inobservância à proporcionalidade fixada no art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/1997, a configuração de fraude exige provas robustas de fatos/circunstâncias do caso concreto que se somam denotando segura convicção sobre premeditado objetivo (má-fé ou dolo) de burlar a proporcionalidade mínima entre homens e mulheres que o legislador estabeleceu no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97;

2. No caso sob exame, restou incontroverso (i) o parentesco por afinidade em primeiro grau (sogra/nora) entre as candidatas investigadas, (ii) a falta de apoio do parente em comum (filho/esposo) à candidatura de ambas e (iii) a total ausência de campanha e votação pífia ou inexistente das candidatas e (iv) negligência das candidatas em não abrirem contas bancária de campanha, formatando robusto acervo probatório quanto a má-fé inculpada aos investigados em se valerem dos registros de ambas as candidatas com o exclusivo objetivo de burlarem a proporcionalidade prevista no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997.

3. Fraude à proporcionalidade de gênero da chapa robustamente comprovada, impondo-se declarar a nulidade do DRAP do partido recorrido e demais conseqüências.

4. Recursos Eleitorais providos.

---

## RECURSO ELEITORAL (11548) - PROCESSO Nº 0600817-59.2020.6.09.0097 - SÃO SIMÃO - GOIÁS

Relator(a) Des. Márcio Antônio De Sousa Moraes Júnior

Data do Acórdão: 21/03/2022

Publicado em: 29/03/2022

[Inteiro teor](#)

#### EMENTA

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CANDIDATOS NÃO ELEITOS. PREFEITO E VICE-PREFEITO. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DE PODER POLÍTICO. CONDUTA VEDADA. DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEL ÀS EXPENSAS DO MUNICÍPIO. CONFIGURAÇÃO. DECADÊNCIA. AFASTADA. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA. LITISCONSÓRSIO PASSIVO NECESSÁRIO COM PESSOA JURÍDICA. ilicitude da prova produzida pelo MP. NULIDADE DA PROVA COLHIDA EM SEDE DE PROCEDIMENTO

PROIBIDO PELO ART. 105-A DA LEI DAS ELEIÇÕES. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. NULIDADE DA SENTENÇA POR JULGAMENTO ULTRA PETITA. REJEITADAS. INELEGIBILIDADE APLICADA. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS DE WILBER FLORIANO FERREIRA E AMAURI SOUZA ROMÃO. PROVIMENTO DO RECURSO DE JOSÉ GOMES PINTO.

1. O termo final para propositura da AIJE, bem como para a emenda à sua inicial, é a data da diplomação dos eleitos (Precedentes TSE), não havendo, pois, falar-se em decadência.
2. O exame da legitimidade ad causam deve ser procedido em abstrato, independentemente de serem verdadeiras, ou não, as assertivas consignadas na peça vestibular.
3. Conforme remansosa jurisprudência do TSE, a pessoa jurídica não pode figurar no polo passivo de AIJE, por não ser apta a sofrer as consequências oriundas da condenação.
4. Não há falar-se em nulidade de provas produzidas pelo Ministério Público quando obtidas em (ação cautelar de busca e apreensão, previamente autorizadas pelo Poder Judiciário, com o devido acompanhamento de servidor da Justiça Eleitoral, da polícia militar e do proprietário do estabelecimento.
5. *"O art. 105-A da Lei 9.504/97 – que veda na seara eleitoral adoção de procedimentos contidos na Lei 7.347/85 – deve ser interpretado conforme o art. 127 da CF/88, no qual se atribui ao Ministério Público prerrogativa de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e de interesses sociais individuais indisponíveis, e o art. 129, III, que prevê inquérito civil e ação civil pública para proteger interesses difusos e coletivos. (...) Consequentemente, a instauração do procedimento preparatório eleitoral (PPE) é lícita e não ofende o art. 105-A da Lei 9.504/97. [...]"* (AgR-REspe 1314-83/PI, Rel. Min. Herman Benjamin DJe de 11.3.2016).
6. Não há plausibilidade em invocar a nulidade de sentença por ausência de fundamentação quando esta se mostrar clara, justificar todos os argumentos nela empreendidos e preencher, inegavelmente, os requisitos exigidos em lei para sua perfectibilidade.
7. A conduta vedada prevista no art. 73, da Lei n. 9.504/97, também se encontra alocada no art. 22, caput, da LC nº 64/90, sob a rubrica "abuso de autoridade", razão pela qual o exame do substrato jurídico lá violado não poderá constituir julgamento ultra petita.
8. A distribuição indiscriminada e massiva de combustíveis, inclusive com litragem individual acima do permitido legalmente, autorizadas pelo Prefeito e Secretário de Transportes do município, em benefício de eleitores não integrantes de evento político (carreata) e às expensas da municipalidade, caracteriza o abuso de poder econômico mediante a captação ilícita de sufrágio e o abuso de poder político.
9. Não havendo elementos probatórios suficientes a considerar o vice-prefeito como autor ou partícipe dos ilícitos eleitorais a ele imputados, deve-se afastar as sanções a ele impostas.
10. Desprovisionamento dos recursos de WILBER FLORIANO FERREIRA e AMAURI SOUZA ROMÃO e integral provimento do recurso de JOSÉ GOMES PINTO.

# TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

## PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (12377) - 0600331-86.2019.6.17.0000 - Recife - PERNAMBUCO

Relator(a) IASMINA ROCHA  
Data do Acórdão: 18/04/2022  
Publicado em: 26/04/2022  
[Inteiro teor](#)

### EMENTA

RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO 2018. JUNTADA DE DOCUMENTOS EM FASE RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. REGULAR INTIMAÇÃO. PRECLUSÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DE APLICAÇÃO DE RECURSO DO FUNDO PARTIDÁRIO. VALOR E PERCENTUAL BAIXOS. GRAVIDADE INSUFICIENTE PARA DESAPROVAÇÃO. NÃO APLICAÇÃO DE PERCENTUAL MÍNIMO DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO PARA PROMOÇÃO DE CANDIDATURAS FEMININAS EM 2018. POSSIBILIDADE DE SANEAMENTO NAS ELEIÇÕES SUBSEQUENTES. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. Juntada de documentos na fase recursal. Verificada a regular intimação, ausência de documentos novos, em respeito ao princípio do devido processo legal, aplica-se o instituto da preclusão. Impossibilidade de conhecimento. Art. 40, da Resolução TSE nº 23.604/2019;
2. Aplicação indevida de recursos provenientes do Fundo Partidário. Utilização para pagamento de multa de juros e mora, vedação disposta no § 2º do art. 17 da Resolução TSE nº 23.546/2017. Mera ressalva.
3. Distingue-se da aplicação da Súmula 04 do TRE-PE, pois não se trata de ausência de documentação comprobatória do gasto, mas sim de irregular destinação das verbas do Fundo Partidário para quitação de encargos decorrentes de inadimplência. Valor baixo. Ínfimo percentual de 0,097%. Ausência de gravidade para reprovação de contas.
4. Não aplicação do Percentual de 5% de recursos do Fundo Partidário para a Participação Política das Mulheres. Aplicação de 4,62% no ano de 2018. Com a promulgação da EC 11/2022, a agremiação partidária terá até a eleição subsequente, 2020, para a efetiva aplicação do recurso. Inaplicabilidade da multa prevista no art. 37 da Lei nº. 90906/95.
5. Aprovação das Contas com ressalvas.

---

## RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600375-13.2020.6.17.0084 - Araripina - PERNAMBUCO

Relator(a) IASMINA ROCHA  
Data do Acórdão: 25/03/2022  
Publicado em: 06/05/2022  
[Inteiro teor](#)

### EMENTA

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). JUNTADA DE DOCUMENTO NA FASE RECURSAL. INADMISSIBILIDADE. COTA DE GÊNERO. VIOLAÇÃO

AO ARTIGO 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97. FRAUDE E ABUSO PODER. AUSÊNCIA DE PROVA ROBUSTA. NÃO CONFIGURAÇÃO. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. A juntada de documentos na fase recursal somente é permitida nas hipóteses do art. 435 do CPC, quando se tratar de documento novo ou que se tornou conhecido, acessível ou disponível posteriormente, não sendo a hipótese dos autos.

2. Para a configuração do abuso de poder, não se deve verificar apenas o cumprimento do percentual previsto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 no momento das eleições, mas analisar se de fato ocorreu fraude com gravidade suficiente para atingir a normalidade e a legitimidade das eleições.

3. O fato de o partido não ter substituído a candidata, por si só, não constitui abuso de poder.

4. A jurisprudência do TSE exige prova robusta e incontestável de que os registros de candidaturas femininas tiveram por objetivo burlar os percentuais mínimos de cota de gênero. Precedentes.

5. Não houve comprovação da intenção de simular uma candidatura, mas apenas de que a candidata teve o indeferimento de sua candidatura confirmado por este TRE/PE e o partido não foi diligente na substituição.

6. Negado provimento do recurso

---

# TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

## AÇÃO DE JUSTIFICAÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA/PERDA DE CARGO ELETIVO (12628) 0600205-54.2021.621.0000 - Capão Da Canoa/RS

Relator(a) GERSON FISCHMANN

Data do Acórdão: 05/04/2022

Publicado em: 11/04/2022

[Inteiro teor](#)

### EMENTA

AÇÃO DECLARATÓRIA DE JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA SEM PERDA DO MANDATO ELETIVO. VEREADORA ELEITA. AFASTADA A MATÉRIA PRELIMINAR. REVELIA. DECADÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. INÉPCIA DA INICIAL. CERCEAMENTO DE DEFESA. MÉRITO. CARTA DE ANUÊNCIA DE DESFILIAÇÃO. NECESSÁRIA A DECLARAÇÃO EXPRESSA DE QUE O PARTIDO NÃO TEM INTERESSE NO CARGO ELETIVO. POSIÇÃO ADOTADA PELO PARTIDO QUANTO À PANDEMIA. DISTANCIAMENTO SOCIAL. AGLOMERAÇÃO. ALINHAMENTO DO PARTIDO COM A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. INTERFERÊNCIA NA GESTÃO DE DIRETÓRIOS MUNICIPAIS. PRISÃO DO PRESIDENTE NACIONAL DO PARTIDO. OPOSIÇÃO À UTILIZAÇÃO DE CANNABIS MEDICINAL PARA O TRATAMENTO DE DOENÇAS. ALEGADA AMEAÇA À LIBERDADE PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO ELETIVO. NÃO DEMONSTRADA SITUAÇÃO OBJETIVA DE DISCRIMINAÇÃO. NÃO CONFIGURADA ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL NAS DIRETRIZES DO PARTIDO. NÃO DEMONSTRADAS AS HIPÓTESES PREVISTAS NO ART. 22-A DA LEI N. 9.096/95. PEDIDO IMPROCEDENTE.

1. Ação declaratória de justa causa para desfiliação partidária ajuizada por vereadora eleita em face de partido político, nas esferas municipal e estadual. Ação fundamentada no art. 22-A da Lei n. 9.096/95, que prevê como hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária, sem perda do mandato eletivo, a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e a grave discriminação política pessoal.

2. Matéria preliminar afastada. 2.1. Revelia. Na hipótese em que o cargo em disputa é o municipal, a jurisprudência do TSE admite legitimidade concorrente dos diretórios municipais, regionais e nacionais para atuarem em juízo. Afastada a revelia, pois a ação foi proposta contra os órgãos estadual e municipal do partido, e o órgão estadual ofereceu defesa. Trata-se de litisconsórcio unitário facultativo e, considerando que a decisão deve ser uniforme para todas as esferas partidárias, a defesa aproveita a ambas. 2.2. Incabível o pedido de declaração da decadência, pois esta não ocorre em ação declaratória de justa causa para a desfiliação partidária, uma vez que o art. 22-A da Lei n. 9.096/95 e a Resolução TSE n. 22.610/07 não estabelecem o prazo de ajuizamento da ação no caso de alegação de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, como é o caso. 2.3. Impossibilidade jurídica do pedido, inépcia da inicial e cerceamento de defesa por falta de juntada do Programa e Estatuto do partido de 2018. Não há impossibilidade jurídica do pedido pelo fato de a autora ter fundamentado a ação nas divergências entre o estatuto partidário de 2016 e o de 2020, estando o de 2016 revogado pelo estatuto de 2018. Uma vez que o partido acostou, com a resposta, o estatuto de 2018, não há prejuízo de defesa pela falta de juntada aos autos do documento com a inicial, até porque foi reconhecido que tal regramento sequer foi objeto do pedido da parte autora.

3. Juntada carta de anuência da desfiliação assinada pela presidente da agremiação em momento posterior à propositura da ação, a fim de justificar a desfiliação sem perda do mandato. Entretanto, o documento não faz menção expressa à manutenção do cargo eletivo, carecendo de verossimilhança o seu conteúdo com o pedido postulado. O Tribunal Superior Eleitoral, até então, vem adotando o entendimento no sentido de que, para aceitar o consentimento do partido como justa causa, a anuência deve ser "qualificada", expressando uma declaração de que o partido não tem interesse no cargo eletivo.

4. Alegado que a direção nacional partidária é contra os métodos de distanciamento social, promovendo aglomerações e negando a existência da pandemia de Covid-19. Entretanto, não foi demonstrada que a posição do partido quanto às medidas de distanciamento social, verificadas no momento do ajuizamento da ação, diferem das adotadas pela agremiação quando a parlamentar buscava a sua eleição como vereadora pela sigla partidária, postulando registro de candidatura e realizando a campanha eleitoral. A insurgência quanto ao fato de o então presidente do diretório nacional ter promovido ou participado de aglomerações não se mostra suficiente para legitimar a saída do partido sem perda do mandato, pois durante a campanha eleitoral em que a autora buscava ser eleita, a sigla já externava posição contrária às medidas sanitárias de combate à pandemia, sendo isto fato público e notório, divulgado pela imprensa em geral e no site do partido. Tendo em conta que a vereadora não demonstrou ter sido surpreendida com uma alteração da posição adotada pelo partido quanto à pandemia no momento posterior à sua eleição, não se mostra razoável a procedência do pedido neste ponto.

5. A alegação de que o partido está alinhado ao atual Presidente da República não tem força suficiente para conduzir à procedência do pedido, pois já antes da eleição da requerente como vereadora, tal circunstância era de seu conhecimento, inclusive de conhecimento público e notório com extensa divulgação midiática. A mera alegação de que o presidente nacional do partido lançava 'indiretas' sobre posicionamentos políticos e de gestão de órgão estadual não justifica a desfiliação por justa causa, dada a falta de esclarecimento sobre a relevância das 'indiretas', as quais sequer foram especificadas no cenário encartado nos autos. A alegação de interferência do presidente na gestão de diretórios municipais, causando a desfiliação de dirigentes partidários, é incabível para a procedência da ação, pois a autora decidiu, mesmo com tais intervenções, permanecer na sigla, fazendo campanha pelo partido até alcançar a sua eleição, e, após o início do exercício do mandato, em nenhum momento demonstrou concretamente ter tido prejuízos para atuar como vereadora.

6. Sustentado que os fatos atinentes à prisão do então presidente nacional do partido por afronta ao Estado Democrático de Direito, publicação de pedido de intervenção militar, ataque a integrantes de instituições públicas, descrédito do processo eleitoral brasileiro e dos Poderes da República, e oposição à utilização de cannabis medicinal para o tratamento de doenças, justificaria a procedência do pedido. Este Tribunal já assentou o entendimento de que o fato de filiados de determinada agremiação estarem implicados em ações penais e processos envolvendo casos de corrupção, ainda que praticados por dirigentes partidários, não caracteriza desvio reiterado do programa partidário. As atitudes impugnadas foram divulgadas muito antes da campanha eleitoral na qual a requerente foi eleita vereadora sem que, no entanto, tivessem sido fortes o suficiente para causar sua desfiliação partidária. Ademais, o TSE entende que o pedido de desfiliação por desvio reiterado do programa partidário e demais hipóteses previstas no ar. 22-A da Lei n. 9.096/95 somente é procedente quando ocorre dentro de prazo razoável, o que não se verifica nos autos.

7. Improcedente o pedido quanto à alegação de ameaça à liberdade para o exercício do mandato eletivo. Não apontado pela autora nenhum ato pessoal de grave discriminação política pessoal quanto a si ou contra o exercício do seu mandato. O mero receio de se ver atacada pela direção partidária nacional não se afigura bastante para a procedência do pedido de desfiliação sem perda do cargo. A justa causa se configura quando demonstrada uma situação objetiva de discriminação, ônus do qual a autora não se desincumbiu. Nesse sentido, jurisprudência do TSE.

8. Incabível a sustentação de que houve alteração substancial nas diretrizes do partido em 2020, no curso do mandato eletivo, seja porque o estatuto de 2016, que fundamenta o pedido, estava revogado, seja porque o estatuto de 2018, que deveria ter sido tomado como paradigma e foi desconsiderado pela inicial, já previa a maioria das alterações impugnadas.

9. Não demonstradas as hipóteses previstas no art. 22-A da Lei n. 9.096/95 para a declaração de justa causa a amparar a desfiliação.

10. Improcedência do pedido.



## RECURSO ELEITORAL (11548) 0600258-54.2020.621.0005 - Alegrete/RS

Relator(a) KALIN COGO RODRIGUES

Data do Acórdão: 05/04/2022

Publicado em: 11/04/2022

[Inteiro teor](#)

### EMENTA

RECURSO. ELEIÇÕES 2020. PRESTAÇÃO DE CONTAS. MAJORITÁRIA. DESAPROVAÇÃO. OMISSÃO DE DESPESAS. RECURSO DE ORIGEM NÃO IDENTIFICADA. FALECIMENTO DA PRESTADORA NO CURSO DO PROCESSO. INTRANSMISSIBILIDADE. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.

1. Insurgência contra sentença que desaprovou prestação de contas relativas às eleições 2020, em virtude de omissão de despesas, as quais configuram o recebimento de recursos de origem não identificada – RONI. Determinado o recolhimento do montante ao erário.
2. Caráter intransmissível e pessoal dos interesses e efeitos advindos do julgamento de mérito das contas de campanha. Transmissibilidade apenas do dever de apresentação inicial das contas. Prestadas as contas e sobrevivendo o falecimento do prestador no curso do processo, efeitos de natureza personalíssima não podem recair sobre aqueles que não concorreram para as irregularidades ou delas se beneficiaram. Nesse sentido, jurisprudência do TSE.
3. Extinção do feito sem resolução do mérito.

---

## RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600501-91.2020.6.21.0168 - Entre Rios do Sul – RIO GRANDE DO SUL

Relator(a) FRANCISCO JOSÉ MOESCH

Data do Acórdão: 19/05/2022

Publicado em: 24/05/2022

[Inteiro teor](#)

### EMENTA

RECURSO. ELEIÇÕES 2020. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. IMPROCEDENTE. PRELIMINARES. CERCEAMENTO DE DEFESA POR INDEFERIMENTO DA PROVA TESTEMUNHAL. REJEITADA. FATOS OCORRIDOS APÓS A INTERPOSIÇÃO DO RECURSO. ALEGAÇÃO NÃO CONHECIDA. MÉRITO. UTILIZAÇÃO ILEGAL E DISTRIBUIÇÃO DESPROPORCIONAL DE RECURSOS DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. ROMPIMENTO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO POR MOTIVOS ELEITORAIS E POLÍTICOS. PROMESSA DE COMPRA DE APOIO POLÍTICO. ABUSO DE PODER ECONÔMICO, POLÍTICO E RELIGIOSO NO FORNECIMENTO DE PEDRAS DE CALÇAMENTO A PASTOR EM TROCA DE APOIO POLÍTICO. PROMESSA DE REALIZAÇÃO DE CHURRASCO DA VITÓRIA A SERVIDORES PÚBLICOS. DIVULGAÇÃO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM PERÍODO VEDADO. DOAÇÃO DE PRÊMIO PARA RIFA DE PARÓQUIA PELO CANDIDATO A VICE-PREFEITO. RECONHECIDA A PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA E ABUSO DE PODER POLÍTICO. CASSAÇÃO DO PREFEITO E VICE. INELEGIBILIDADE. MULTA. PARCIAL PROVIMENTO.

1. Insurgência contra sentença que julgou improcedente Ação de Investigação Judicial Eleitoral por imputação de prática de abuso de poder econômico, político e religioso, captação ilícita de sufrágio e condutas vedadas a agentes públicos.

2. Preliminares. 2.1. Cerceamento de defesa por indeferimento da prova testemunhal. Rejeitada. Cabe ao magistrado determinar as provas necessárias ao julgamento do feito, como preconiza o art. 370, caput e parágrafo único, do CPC. O juízo de primeiro grau fundamentou sua decisão de indeferimento da oitiva das testemunhas específicas na desnecessidade de tal espécie probatória no caso concreto, diante das provas já produzidas em outro processo que se revelariam suficientes para a formação do seu convencimento. 2.2. Apresentada petição, após oferecimento do recurso, com alegação de supostas práticas de fraude processual e de adulterações de documentos oficiais, as quais não teriam ocorrido perante a Justiça Eleitoral, somente apresentadas ao Ministério Público Estadual em autos de procedimento administrativo de natureza não eleitoral, em nada afetando a prova original juntada. Não configurado fato novo ou superveniente em relação aos objetos e provas produzidas no presente processo. Alegação não conhecida.

3. Utilização ilegal e distribuição desproporcional de recursos do Fundo Municipal de Habitação a eleitores. Evidenciado o incremento substancial nas dotações orçamentárias e dos empenhos efetivamente realizados pelo Fundo Habitacional, cujo ápice ocorreu no último ano de governo. Os vícios e as falhas de transparência verificados nas reuniões do Conselho Municipal de Habitação, somados às incongruências verificadas na formalização dos procedimentos administrativos, demonstram que a execução do programa assistencial ocorreu à margem da lei municipal que conferia fundamento. Não produzidas justificativa, fundamentação ou comprovação condizentes com as violações das normas procedimentais de concessão dos benefícios verificadas, o que demonstra uso anormal e desvirtuado da política assistencial, concomitantemente ao incremento de valores públicos destinados, caracterizando a prática de conduta vedada por infringência ao art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/97. Constatado que o prefeito interveio pessoal e diretamente nas concessões de benesses em maior valor no ano eleitoral, expondo a sua ingerência direta sobre os encaminhamentos da política de auxílio habitacionais no município, inclusive em relação à opção de elevar os valores individuais a serem futuramente concedidos. Dadas a dimensão da localidade, os valores distribuídos no ano de eleição geraram relevante repercussão e benefício eleitoral ao mandatário candidato à reeleição. Ademais, a distribuição de benefícios assistenciais à margem do procedimento legal no período eleitoral, em valores exponencialmente superiores aos manejados em anos anteriores, a partir de programa social de grande e inequívoca repercussão, em atos praticados no seio da máquina estatal e com participação direta do candidato à reeleição, em um pleito definido por curta margem de votos, configura fato grave que compromete o equilíbrio e a normalidade da escolha popular, a ensejar cassação de diploma e inelegibilidade por abuso do poder político (art. 22, inc. XIV, da LC n. 64/90).

4. Alegado rompimento arbitrário de contrato administrativo com clínica de fisioterapia e estética por motivos de retaliação política. Na linha da jurisprudência do TSE, é imprescindível a associação entre a conduta considerada abusiva e o prejuízo ao tratamento isonômico dos candidatos, à vontade livre do eleitor e à legitimidade do resultado das urnas. Na espécie, embora a prova dos autos revele indícios de desvio de finalidade no ato de rescisão do contrato administrativo, não há demonstração de que a ação projetou efeitos sobre a regularidade das eleições e a vontade do eleitorado. Ausente potencial afetação à normalidade e à legitimidade das eleições.

5. Suposto oferecimento de vantagem financeira para que candidata de partido adversário desistisse de sua campanha para a Câmara Municipal. No tocante especificamente ao abuso mediante compra de apoio político, o TSE pacificou entendimento no sentido de ser possível a sua configuração por meio da tentativa de compra de apoio de candidato concorrente mediante o oferecimento de vantagens. Na hipótese, eventual oferta indevida não interferiu na normalidade e legitimidade do pleito, requisito essencial para a caracterização do abuso de poder. Evidenciada a fragilidade do conjunto probatório. Mantida a sentença de improcedência quanto ao aspecto.

6. Alegado abuso de poder econômico, político e religioso no fornecimento de pedras de calçamento em troca de apoio político. Postagens de vídeos em página de congregação religiosa no Facebook manifestando apoio a candidato. Independentemente do enquadramento das postagens como propaganda ilícita, a prova dos autos não autoriza a conclusão de que houve cooptação eleitoral indevida ou abuso de poder. A instalação das pedras ocorreu meses antes do pleito e alcançou um benefício coletivo, não havendo elementos que comprovem que o apoio político manifestado tenha sido realizado como retribuição a alguma benesse ou favorecimento caracterizador de cooptação eleitoral indevida. Ademais, não há evidências de propaganda eleitoral nos horários de culto, bem como não há prova de massiva reiteração da mensagem e de sério apelo reverencial ou coativo no discurso

empregado, dentre outros possíveis excessos, de modo que a prática não revela gravidade suficiente para caracterizar abuso de poder na forma do art. 22, caput, da LC n. 64/90. Mantida a sentença de improcedência da ação quanto ao ponto.

7. Suposta promessa de realização de churrasco da vitória a servidores públicos. A captação ilícita de sufrágio necessita da demonstração da finalidade específica prevista na norma, ou seja, a mercancia do voto mediante vantagem indevida, ajustada anteriormente ao exercício do voto. Entretanto, não há provas no sentido de que os candidatos prometeram e entregaram o churrasco em troca dos votos dos participantes. Manutenção da sentença de improcedência sobre o presente tópico.

8. Alegada a divulgação de publicidade institucional em período vedado a partir de compartilhamentos de postagens realizadas em página pessoal do Facebook da esposa do então prefeito, também detentora do cargo de secretária municipal. A vedação à publicidade institucional, no período de três meses da data do pleito, encontra previsão na al. "b" do inc. VI do art. 73 da Lei n. 9.504/97. No caso dos autos, incontroverso que as postagens consistiram em compartilhamentos de peças oficiais informativas sobre as ações da administração pública, divulgadas na página da prefeitura em período anterior ao vedado pela legislação eleitoral, ou seja, as publicações, como originalmente produzidas e divulgadas, eram lícitas e regulares. Não é razoável se atribuir ao mero compartilhamento em perfil pessoal o caráter de publicidade institucional, a qual somente se configura quanto ao conteúdo autorizado, produzido e publicado pelo órgão estatal. Não é objeto dos autos a eventual permanência de propaganda institucional no site oficial da prefeitura durante o período, mas somente o conteúdo reproduzido pela primeira-dama e secretária municipal, de forma que não se verifica prática da conduta vedada ou ato abusivo. Desprovimento do recurso em relação ao ponto.

9. Suposta doação de prêmio para rifa de paróquia realizada por candidato a vice-prefeito. Demonstrado nos autos que a contribuição para a ação comunitária ocorreu antes das convenções partidárias para a escolha de candidatos. Inexistência de prova mínima de que a doação do prêmio, efetuado antes mesmo do registro de candidatura, contenha qualquer alusão ao pleito. Ademais, não consta demonstração clara e concreta da forma como a contribuição na ação comunitária da entidade religiosa teria o condão de favorecer indevidamente o doador em detrimento dos demais candidatos ao pleito. Confirmada a decisão que julgou improcedente a ação em relação ao tema.

10. Reconhecida a prática de conduta vedada e abuso de poder político. Cassados os diplomas do prefeito e do vice-prefeito. Declarada a inelegibilidade do prefeito pelo período de oito anos subsequentes à eleição de 2020, bem como sua condenação ao pagamento de multa. Determinada a assunção ao cargo de prefeito pelo presidente da Câmara Municipal de Vereadores e a realização de novas eleições municipais majoritárias no município.

11. Parcial provimento.