



PARANÁ ELEITORAL

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866
(versão impressa)

ISSN 2448-3605
(versão on-line)

v.14 n. 2 2025
tre-pr nusp/ufpr
ninc/ufprnpspb
/ppgcp/unicentro-pr

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

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política



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

v.14 n.2 2025

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Escola Judiciária Eleitoral.
Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira;
Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –
v.14 n.2. (2025) -. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2025.

Quadrimestral

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão *on-line*)

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

1. Direito Eleitoral 2.Ciência Política

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

CDD 342.2805

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

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

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

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

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná

Seção De Produção Científica, Ações Acadêmicas E Socioculturais

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR

Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – UFPR

Programa de Pós-Graduação Em Ciência Política – UFPR

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO PARANÁ (UNICENTRO)

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Guarapuava

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Irati

Programa de Pós-Graduação em Geografia – UNICENTRO - Guarapuava

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

Desembargador Sigurd Roberto Bengtsson

Vice-Presidente e Corregedor:

Desembargador Luiz Osorio Moraes Panza

Diretor Executivo da EJE/PR:

Desembargador Osvaldo Canela Júnior

Coordenador Executivo da EJE/PR:

Bacharel Dômico Prates Ribeiro Filho

Direção Geral:

Solange Maria Vieira

Editores:

Coordenador editorial: Desembargador Osvaldo Canela Júnior

Editora chefe: Professora Doutora Mary Natsue Ogawa –Ciência Política

(EJE/PR, UNINTER)

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

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

Editora associada: Professora Doutora Marcia da Silva – Geografia Política

(UNICENTRO)

Homenagem: bacharela Zynir Lima Castilho, editora homenageada da revista

entre 1955-1974

Editores executivos:

Direito Eleitoral

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE-PR, UNIOPET)

Luiz Gustavo de Andrade (UNICURITIBA)

Roosevelt Arraes (UNICURITIBA)

Ana Paula Vianna Barmann (Uninter, Unisinos)

Ciência Política

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Jefferson Carlos Carús Guedes (UNICEUB)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

Rogério Carlos Born – Direito, Ciência Política

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

Geografia Política

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

Bibliotecário

Carlos Alberto Barbosa Ferian - CRB 1.953/O

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

Assistente Editorial: Mariane Couto Ribeiro

Editoração eletrônica: Maria Aparecida dos Santos | MPM Editora



Diagramação: Otoniel Filho

Revisão: Helena Duarte

Tiragem desta edição: 100 exemplares

Os conceitos, informações e interpretações contidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. Os artigos submetidos à Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política serão recebidos a título gratuito. As contribuições devem ser inéditas.

Enviar colaboração para:

paranaeleitoral@tre-pr.jus.br

Consulte nossas normas para publicação em nosso site.

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná – Seção de Produção Científica, Ações Acadêmicas e Socioculturais

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

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Telefone: (41) 3330-8573, CEP 80220-902, Curitiba – PR – BRASIL

Sumário

Prestação de contas eleitorais: inconsistências observadas nas eleições municipais de 2020 da Comarca de Arraias/TO	9-40	<i>João Vitor Martins Lemes e Marradhna Gley Oliveira Nascimento</i>
Abstenção eleitoral: um problema compreendido pelo liberalismo moderno?	41-55	<i>Mirelle Neme Buzalaf, Cristiane Camila Bonacin Garcia e Nathalia Godoy Rodrigues</i>
A inteligência artificial como ferramenta de auxílio na identificação da prática de propaganda eleitoral antecipada	56-69	<i>David Roldan Vilasboas Lama</i>
A flexibilização da inelegibilidade reflexa parental prevista no art. 14, § 7º da Constituição Federal e na Súmula Vinculante nº 18 do Supremo Tribunal Federal	70-90	<i>Carla Vieira de Souza e Pedro Ulysses Buritisa Alves de Souza</i>
As consequências do reconhecimento do ilícito em candidaturas fake: uma análise do RESPE 0600003-05.2021.6.06.0062, conhecido como caso de Granjeiro no Ceará	91-110	<i>Pedro Henrique Percinio Gianvecchio</i>
Polarização política do eleitorado brasileiro: uma revisão sistemática (2012–2022)	111-146	<i>Murilo de Oliveira Junqueira e Vitória Barros Esteves</i>
Revisitando a questão da diplomação exclusiva do candidato a vice nos casos de morte do titular entre o dia das eleições e a data da diplomação	147-172	<i>Francisco Gonçalves Simões</i>
Liberdade de expressão, princípio da igualdade e pré-campanha eleitoral	173-201	<i>Roberto Aurichio Junior e Viviane Stein</i>
Mulheres, políticas judiciárias e Justiça Eleitoral: um estudo comparativo do financiamento de campanhas nas eleições de Manaus/AM em 2016 e 2024	202-220	<i>João Paulo Ramos Jacob e Débora Andreia Gomes Souto</i>

Editorial

Edição especial e comemorativa pelos 70 anos da Revista Paraná Eleitoral, marco que celebra a longevidade e a relevância histórica da publicação no cenário jurídico-eleitoral brasileiro. Ao longo de sete décadas, a revista tem se consolidado como espaço plural de análise crítica e diálogo qualificado sobre os rumos da democracia e da Justiça Eleitoral.

Essa edição da Revista Paraná Eleitoral, segunda de 2025, reúne reflexões relevantes sobre os caminhos e desafios do processo democrático no Brasil. Em um contexto de mudanças sociais, tecnológicas e jurídicas, o Direito Eleitoral tem sido chamado a repensar suas práticas e interpretar seus princípios com atenção redobrada à realidade política e institucional do país.

Os artigos aqui publicados dialogam com temas diversos, mas compartilham uma preocupação comum: como assegurar eleições legítimas, inclusivas e coerentes com os valores constitucionais? Seja no debate sobre a prestação de contas, a abstenção eleitoral, as cotas de gênero ou o uso da inteligência artificial, os autores oferecem perspectivas que instigam a reflexão sobre a eficácia das normas e a responsabilidade dos agentes envolvidos no processo eleitoral.

O fenômeno da abstenção, por exemplo, é tratado não apenas como dado estatístico, mas como um alerta para o distanciamento entre cidadãos e instituições. Já o enfrentamento às candidaturas fictícias e a discussão sobre o financiamento de campanhas femininas expõem as tensões entre a letra da lei e sua aplicação efetiva. Por outro lado, a complexidade crescente das disputas eleitorais demanda do Judiciário respostas fundamentadas e sensíveis às transformações sociais, respeitando os princípios democráticos que orientam a Justiça Eleitoral.

Esta edição também evidencia o papel estratégico da Justiça Eleitoral como garantidora da integridade institucional, seja ao interpretar inelegibilidades à luz de novas configurações familiares, seja ao revisar entendimentos sobre diplomação, liberdade de expressão ou os efeitos da polarização no eleitorado. Em cada uma dessas frentes, o direito eleitoral se revela como instrumento fundamental de equilíbrio entre a legalidade e a legitimidade.

Em meio a essas questões, a Revista Paraná Eleitoral reafirma seu compromisso com o pensamento crítico e o aprofundamento do debate público, promovendo o encontro entre teoria e prática, tradição e inovação. Este número convida à leitura atenta e à consolidação de um sistema eleitoral cada vez mais transparente, representativo e comprometido com a cidadania.

Desejamos uma leitura proveitosa e reflexiva!

Mary Natsue Ogawa
Editora-Chefe

Prestação de contas eleitorais: inconsistências observadas nas eleições municipais de 2020 da Comarca de Arraias/TO

Marradhna Gley Oliveira Nascimento ¹

João Vitor Martins Lemes ²

RESUMO

O presente artigo analisa as prestações de contas das campanhas nas eleições municipais de 2020, na Comarca de Arraias/TO, enquanto aspecto fundamental para garantir a transparência e integridade das movimentações financeiras eleitorais e, em consequência, do processo eleitoral como um todo, a partir das disposições da Constituição Federal de 1988, da Lei dos Partidos Políticos (1995), da Lei das Eleições (1997) e à luz da Resolução n. 23.607/2019, vigente no período da eleição analisada. Busca-se compreender de que maneira se dão os processos de prestação de contas eleitorais e através desse objetivo central, surgem sub questionamentos ligados a identificação da origem dos recursos financeiros, a averiguação das falhas em processos advindos dos candidatos, a quantificação das prestações eleitorais divididas pelo tipo de sentença e, os motivos que justificam essas classificações. A pesquisa se inicia a partir da averiguação das inconsistências, principalmente nos motivos e as ações que acarretam na negativa das prestações, pois os erros observados implicam no seguimento processual e influenciam de forma direta no resultado final da fiscalização dos órgãos eleitorais, pois existem critérios e mesmo com a existência deles a maioria das prestações de contas apresentadas não foram definidas como prestadas. Além disso, o método de pesquisa documental foi conduzido nesta pesquisa para fim de análise dos sistemas de fiscalização eleitoral, utilizando uma plataforma pública, sendo ela, o sistema de Consulta Pública Unificada - PJE (Processo Judicial Eletrônico), o qual se torna responsável por disponibilizar em sua totalidade todos os processos relacionados às Prestações de Contas Eleitorais dos candidatos a prefeito e vereadores, das eleições de 2020 da Comarca de Arraias/TO, já julgadas e arquivadas.

Palavras-chave: Arraias/TO; Eleições municipais; Prestação de contas; Transparência.

¹ Universidade Federal do Tocantins, Campus Arraias. Bacharela em Direito (UFT, 2025). LATTES: <https://lattes.cnpq.br/5525141465311160>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6988-1962>

² Universidade Federal do Tocantins, Campus Arraias. Doutor em Antropologia Social (UFG, 2021), Mestre em Direito (UFG, 2014), Bacharel em Direito (UFG, 2013). LATTES: <http://lattes.cnpq.br/7148611637625481>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1042-673X>

ABSTRACT

This article analyzes the campaign financial reports from the 2020 municipal elections in the Arraias/TO jurisdiction, as a fundamental aspect to ensure transparency and integrity in electoral financial transactions and, consequently, in the electoral process as a whole. This analysis is based on the provisions of the 1988 Federal Constitution, the Political Parties Law (1995), the Election Law (1997), and in light of Resolution No. 23,607/2019, which was in effect during the analyzed election period. The study aims to understand how the electoral accounting processes are conducted, and from this central objective, sub-questions arise related to identifying the sources of financial resources, investigating the failures in processes originating from candidates, quantifying electoral financial reports divided by type of judgment, and the reasons that justify these classifications. The research begins with an examination of inconsistencies, especially regarding the reasons and actions that lead to the rejection of reports, since the observed errors affect the procedural flow and directly influence the final result of the electoral oversight bodies. This occurs because there are established criteria, yet despite their existence, most submitted financial reports were not considered properly rendered. Furthermore, the documentary research method was employed in this study to analyze the electoral oversight systems, using a public platform, namely the Unified Public Consultation System – PJE (Electronic Judicial Process), which is responsible for fully providing access to all cases related to the Electoral Financial Reports of candidates for mayor and councilor in the 2020 elections in the Arraias/TO jurisdiction, already judged and archived.

Keywords: Arraias/TO; Municipal elections; Accountability; Transparency.

Introdução

As prestações de contas eleitorais são essenciais para a manutenção da transparência e integridade da dinâmica eleitoral no Brasil, pois o modo de utilização e a comprovação dos gastos podem influenciar diretamente os resultados eleitorais. Dessa forma, os processos de prestações de contas tornam-se uma ferramenta no sentido de evitar a desigualdade financeira entre os partidos e candidatos, além de garantir o uso adequado dos recursos destinados às campanhas.

Essas diretrizes estão dispostas inicialmente na Constituição Federal de 1988, que definiu parâmetros para o recebimento e fiscalização dos recursos relacionados às campanhas eleitorais. No entanto, foi somente com a Lei dos Partidos Políticos, de 1995,

e a Lei das Eleições, de 1997, que o financiamento e a prestação de contas eleitorais foram classificados, definidos e conceituados, tornando-se a base para alterações e inovações futuras (Lorencini; Gundim, 2022).

As evoluções legislativas ocorridas nos processos de prestações de contas eleitorais resultaram em novas práticas nas eleições municipais de 2020 da Comarca de Arraias/TO. A partir da regulamentação dada pela Resolução n. 23.607, de 17 de dezembro de 2019, passou a haver maior transparência em relação às prestações de contas eleitorais, consideradas fontes de consulta para a população. Os eleitores passaram a usufruir delas como mecanismo de transparência, a fim de filtrar os candidatos que utilizam o dinheiro público de maneira íntegra e responsável. Além disso, tais artifícios de investigação tornaram-se necessários para garantir que o financiamento público seja acompanhado de comprovações das despesas e das movimentações financeiras (TSE, 2020).

Este trabalho, por meio de pesquisa empírica de caráter qualitativo-quantitativo, buscou observar as minúcias das prestações de contas das eleições municipais de 2020 da Comarca de Arraias/TO, visando compreender os impactos e interações que as práticas jurídicas ocasionaram na execução dessas prestações.

O objetivo geral deste estudo consistiu em averiguar a fiscalização eleitoral realizada através das prestação de contas das eleições municipais de 2020 da Comarca de Arraias/TO, com ênfase na identificação do quantitativo de contas não prestadas, desaprovadas, aprovadas e aprovadas com ressalvas, além da descrição das principais problemáticas encontradas nas prestações não aprovadas ou aprovadas com ressalvas dos candidatos.

O método de pesquisa documental foi adotado neste estudo para fim de analisar os sistemas de fiscalização eleitoral, utilizando-se de uma plataforma pública, o sistema de Consulta Pública do site do TSE (Tribunal Superior Eleitoral). O site disponibiliza acesso completo aos processos, desde a citação até o parecer técnico conclusivo, que detalha o motivo da conta estar aprovada, não prestada, desaprovada, ou aprovada com ressalvas, além da decisão final.

Disponibiliza, ainda, informações relacionadas ao tipo de financiamento, podendo ser público ou privado, informação necessária para a compreensão da movimentação financeira das campanhas eleitorais.

O total de processos inicialmente averiguados chegou a 264. No entanto, após a verificação do conteúdo e a realização de uma triagem, o número de processos de prestação de contas de partidos políticos foi reduzido para 213. Os demais referiam-se a prestações de contas de partidos políticos ou incluíam vices, que foram desconsiderados na análise. As contas dos candidatos a prefeito e seus respectivos vices são julgadas em um único processo, e, tendo em vista que o objetivo geral se restringe à análise das prestações de contas eleitorais de candidatos, a quantidade inicial foi sendo reduzida ao final das avaliações processuais.

É necessário investigar e analisar como ocorrem os processos de prestação de contas eleitorais, a fim de observar as eventuais inconsistências, identificar os principais obstáculos enfrentados pelos candidatos, examinar erros e negligências relacionados aos recursos utilizados no financiamento, além de entender os efeitos que esses fatores podem gerar para os candidatos, para a Justiça Eleitoral e para a comunidade em que a pesquisa foi realizada.

A hipótese que orienta esta pesquisa parte da ideia de que há inconsistências nos processos, sendo necessárias ações para justificar as classificações finais decorrentes dos erros cometidos pelos candidatos durante a prestação de contas. Além disso, considera-se que o número de candidatos que não realizaram a prestação de forma correta não é pequeno, ocasionando desequilíbrio na transparência e probidade da Justiça Eleitoral.

Assim, espera-se que o resultado final deste artigo confirme as afirmativas e questionamentos apresentados, demonstrando a existência de dificuldades por parte dos candidatos em realizarem corretamente os processos de prestação de contas, além de quantificar os erros cometidos e seus respectivos desdobramentos.

Prestações de contas quanto ao seu julgamento e os efeitos

As prestação de contas eleitorais são ferramentas de gerenciamento público que se tornaram responsáveis por organizar, analisar e servir como parâmetro para avaliar a atuação dos órgãos eleitorais, sejam eles partidos ou comissões, uma vez que parte dos recursos financeiros utilizados nas eleições são advindos do Tribunal de Contas da União.

Isto posto, pode-se afirmar que, por meio das contas obtém-se a apresentação e divulgação de dados, bem como averiguações qualitativas e quantitativas dos julgamentos finais a respeito das finanças disponibilizadas.

Assim, a disponibilidade dos recursos deve ser sempre transparente e acessível à sociedade, pois aqueles que os utilizam são portadores de um dever moral e legal perante os eleitores e toda a coletividade. Dessa forma, além da exposição, discute-se e aplica-se a ideia de que os gastos possuem limitações quanto à forma como podem ser utilizados, tornando a prestação um instrumento de avaliação dessas ações (Vieira, 2024).

Portanto, além de ser algo de domínio público, a prestação de contas eleitorais “[...] constitui o instrumento oficial que permite a realização de auditoria, fiscalização e controle financeiro das campanhas eleitorais” (Gomes, 2020, p. 502). Ademais, é necessário observar que “é direito impostergável dos integrantes da comunhão política saber quem financiou a campanha de seus mandatários e de que maneira esse financiamento se deu” (Gomes, 2020, p. 502).

Nessa linha, destaca-se a relevância das prestações de contas, pois, sem elas, a averiguação e a definição das movimentações financeiras não seriam possíveis.

Destaca-se que a Lei das Eleições n. 9.504/97 dispõe sobre os elementos que caracterizam a prestação de contas em âmbito eleitoral, partindo da ideia de que esse processo evita distorções, abusos e desvios de cunho financeiro nas movimentações de recursos. Neste sentido, “também tem como objetivo preservar, dentro da legalidade, a igualdade de condições na disputa eleitoral” (TSE, 2022).

Os procedimentos e as análises realizados por meio das prestações de contas no sistema jurídico e eleitoral brasileiro acarretam diversas e específicas formas de verificação das movimentações financeiras e dos bens de valor, visto que os detalhes e especificações exigidos são de altíssimo nível, o que demanda que a declaração seja feita com todos os quesitos necessários à sua aprovação.

Isto posto, as contas assumem um posicionamento de transparência pública e jurídica, pois “[...] a arrecadação de recursos para aplicação nas campanhas eleitorais pode se dar de duas formas diferentes: na forma de recursos financeiros e na forma de recursos estimáveis em dinheiro” (Sampaio Junior; Oliveira, 2017, p. 98). Sendo assim, além da declaração de movimentação financeira em

forma de capital, também se efetua a exposição de bens e recursos não financeiros.

Todavia, é necessário observar o conceito de que as prestações de contas contêm, em sua composição, três ideias-base, as quais informam a normatização das arrecadações financeiras, suas origens e formas de envio. Além disso, fomentam a sistematização do controle que tais situações implicam nas campanhas eleitorais.

À vista disso, o trecho abaixo explica e identifica essas nuances presentes:

Primeiro de que não há campanha eleitoral sem arrecadação e gastos de recursos financeiros. Muito pelo contrário, cada vez mais as campanhas caracterizam-se por seus gastos elevados e pela sofisticação das propagandas e mensagens publicitárias; Segundo, todo candidato está umbilicalmente ligado a um partido político, não há partido sem candidato e nem candidato sem partido, ou seja, não há candidatura avulsa; Terceiro, as fontes de arrecadação no Brasil são públicas e privadas, caracterizando-se como um sistema misto (Pacheco, 2021).

Ademais, é importante abordar os conceitos de accountability e do controle social, visto que essas ideias se encontram presentes dentro das prestações de contas, as quais funcionam como “mecanismo de reforço do sistema democrático, na medida em que fomentam a efetivação” (Frazão, 2019). Ou seja, promovem os princípios democráticos ao permitir a exposição de informações para a sociedade, reduzindo o risco de corrupção, o uso irregular dos recursos financeiros e não financeiros, e dificultando a desconfiança perante as instituições responsáveis pelo julgamento processual.

Assim, observa-se que a análise das prestações de contas eleitorais constitui uma fonte de consulta para a população, pois os eleitores podem utilizá-la como mecanismo de transparência, a fim de filtrar candidatos que empregam o dinheiro público de maneira íntegra e responsável. Além disso, tais artifícios de investigação são necessários para garantir que o financiamento público esteja devidamente comprovado em suas despesas (TSE, 2020).

As prestações de contas eleitorais no Brasil seguem uma classificação advinda do julgamento efetuado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) ou pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE). Sendo assim, após a análise, as contas são categorizadas como aprovadas,

aprovadas com ressalvas, desaprovadas e não prestadas — classificações determinadas com base em diversos requisitos obrigatórios e expressos na Resolução n. 23.607, de 17 de dezembro de 2019.

Podem ser observadas algumas circunstâncias específicas que justificam a classificação como “não prestada”, pois, muitas das vezes, candidatos e partidos deixam de cumprir a obrigação principal de apresentar os gastos. Um exemplo disso é o fato de que “ainda que os candidatos e partidos políticos não encaminhem as prestações de contas parciais, a Justiça Eleitoral divulgará os saldos financeiros de débito e crédito dos extratos bancários encaminhados pelas instituições financeiras” (TSE, 2024b). Sendo assim, há uma real necessidade de apresentação das contas; contudo, caso isso não ocorra, o processo não ficará desprovido de informações.

O julgamento das demonstrações financeiras é um processo fundamental na supervisão das atividades eleitorais e tem como objetivo garantir a transparência e legalidade dos gastos. Desta forma, as contas devem ser cuidadosamente analisadas pela Justiça Eleitoral, que avaliará as entradas e saídas de recursos apresentadas.

Ademais, existem algumas inconsistências recorrentes nos processos de prestação de contas eleitorais, como, por exemplo, a não apresentação da procuração anexada ao processo eleitoral indicando o advogado responsável, a dificuldade de comprovação da origem de financiamentos privados, erros de registro e a não abertura de contas bancárias específicas para cada tipo de financiamento — situações que prejudicam o andamento do processo.

Nessa linha, a Resolução n. 23.607/2019 evidencia os critérios e condições que caracterizam uma prestação de contas como não prestada e desaprovada. Entre eles, destacam-se: a omissão de receitas e despesas, ausência de dados bancários suficientes, atrasos na entrega das prestações, fraude documental e a procrastinação no atendimento às intimações enviadas aos candidatos.

As contas eleitorais desaprovadas são classificadas com esse termo por não se enquadrarem e “quando constatadas falhas que comprometam a regularidade” (TSE, 2024b). Portanto, as graves falhas identificam violações dos regulamentos e, posteriormente, são julgadas como irregulares.

Destaca-se que, existem sanções severas em caso de desaprovação das contas eleitorais, o que pode acarretar a instauração de ação de investigação contra os candidatos — situação que pode resultar na

caracterização de abuso do poder econômico. Em seguida, a Justiça Eleitoral pode encaminhar o processo para o Ministério Público. Assim, os dirigentes dos comitês e partidos podem ser responsabilizados e, em decorrência dessa classificação, “perderão o direito ao recebimento de quotas do Fundo Partidário no ano seguinte, após a decisão transitar em julgado, por período entre um e doze meses” (TSE, 2023).

Para os candidatos, apesar das alterações de 2015 e 2017, não há penalidade gravosa significativa, pois, em sua maioria, as sanções são de natureza financeira. Essa consequência está relacionada à classificação de desaprovação no processo de prestação de contas eleitorais. Nesse contexto, é importante ressaltar que o objetivo do processo é verificar a consistência da arrecadação e do uso dos recursos financeiros. Assim, uma falha irreparável pode levar à desaprovação das contas, cuja divulgação ensejará a instauração de outros procedimentos de responsabilidade da Justiça Eleitoral.

Nesse sentido, pondera Katiucy Pacheco (2021):

Já o ato de desaprovação das contas traz em si a mácula da ilicitude, do opórbrio, da reprovação da consciência ético-jurídica, significa que a campanha não foi conduzida dentro da legalidade esperada e, sobretudo, exigida de qualquer cidadão, mas principalmente dos que pretendem se tornar agentes estatais. A desaprovação das contas de campanha pode ensejar: (i) perda do direito do partido de receber quota do fundo partidário no ano seguinte ao trânsito em julgado da decisão (LE, art. 25), se a causa da desaprovação decorrer de ato praticado pelo partido (TSE – Respe n.º 588.133/RJ – DJe 27-10-2015, p. 58); (ii) perda do diploma e inelegibilidade dos candidatos beneficiados caso fique demonstrado: arrecadação ou gasto ilícito de recursos na campanha eleitoral (LE, art. 30-A).

Ademais, considera-se que a desaprovação das contas pode implicar “a devolução dos recursos oriundos de fonte vedada ou de origem não identificada, bem como a devolução dos recursos oriundos do Fundo Partidário ou FEFC” (Pacheco, 2021), visto que tal circunstância decorre da análise que constata a ausência de comprovantes financeiros vinculados ao fundo ou o manuseio indevido dos recursos.

Portanto, após a publicação da decisão dos Tribunais Regionais Eleitorais no Diário da Justiça Eletrônico (DJE) sobre as contas,

cabará recurso especial ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no prazo de três dias (TSE, 2024b). Sendo assim, essas deliberações somente poderão ser contestadas se entrarem em conflitos com a Constituição Federal.

Por sua vez, as contas eleitorais não prestadas são julgadas pelos Tribunais Regionais Eleitorais ou pelo Tribunal Superior Eleitoral. Essa classificação decorre de omissão, como ausência de dados, documentos e movimentações financeiras, além de outras pendências processuais. Nesses casos, as contas não são aprovadas nem desaprovadas, sendo classificadas como não prestadas.

Os quesitos e circunstâncias que qualificam a prestação de contas estão definidos na Resolução 23.607, de 17 de dezembro de 2019:

Art. 49. As prestações de contas finais referentes ao primeiro turno de todas as candidatas ou de todos os candidatos e de partidos políticos em todas as esferas devem ser prestadas, via SPCE, à Justiça Eleitoral até o 30º dia posterior à realização das eleições (Lei nº 9.504/1997, art. 29, III).

[...]

§ 5º Findos os prazos fixados neste artigo sem que as contas tenham sido prestadas, observar-se-ão os seguintes procedimentos:

[...]

III - a unidade técnica, nos tribunais, e a(o) chefe de cartório, nas zonas eleitorais, instruirão os autos com os extratos eletrônicos encaminhados à Justiça Eleitoral, com as informações relativas ao recebimento de recursos do Fundo Partidário, do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, de fonte vedada e/ou de origem não identificada e com os demais dados disponíveis;

IV - A candidata ou o candidato com prestação de contas parcial já autuada será intimada(o) pelo mural eletrônico, até a diplomação das eleitas ou dos eleitos e, após, pelo Diário da Justiça Eleitoral Eletrônico, para, no prazo de 3 (três) dias, prestar as contas finais; a omissa ou o omissor será citada(o) para prestar as contas no prazo de 3 (três) dias, devendo observar os procedimentos previstos nos arts. 98 e seguintes desta Resolução;

[...]

VII - permanecendo a omissão, as contas serão julgadas como não prestadas (Lei nº 9.504/1997, art. 30, IV) (Brasil, 2019).

Os atos praticados — ou a omissão deles — podem levar à classificação das contas eleitorais como não prestadas. Nesse sentido, o desinteresse em responder notificações importantes, o descuido com documentações obrigatórias e o não cumprimento de diligências no decorrer do processo são atitudes que favorecem tal enquadramento.

Todavia, nem todos os casos implicam automaticamente a não prestação. Em algumas circunstâncias, a ausência de documentação não inviabiliza a análise quando as informações básicas estão presentes, como, por exemplo, na ausência da procuração do advogado. No entanto, caso essa procuração não seja apresentada até o fim do processo, a conta será, então, classificada como não prestada.

Nessa linha, a Resolução 23.607, de 17 de dezembro de 2019, em seu artigo 74, estabelece as circunstâncias que podem levar à classificação das contas como não prestadas:

Art. 74. Apresentado o parecer do Ministério Público e observado o disposto no parágrafo único do art. 73 desta Resolução, a Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas, decidindo (Lei nº 9.504/1997, art. 30, caput):

[...]

IV - pela não prestação, quando, observado o disposto no § 2º:

a) depois de citada(o), na forma do inciso IV do § 5º do art. 49, a candidata ou o candidato ou o órgão partidário e as(os) responsáveis permanecerem omissas(os) ou as suas justificativas não forem aceitas;

b) não forem apresentados os documentos e as informações de que trata o art. 53; ou

c) a(o) responsável deixar de atender às diligências determinadas para suprir a ausência que impeça a análise da movimentação declarada na prestação de contas.

[...]

§ 2º A ausência parcial dos documentos e das informações de que trata o art. 53 ou o não atendimento das diligências determinadas não enseja o julgamento das contas como não prestadas se os autos contiverem elementos mínimos que permitam a análise da prestação de contas.

§ 3º-A A ausência de instrumento de mandato outorgado a advogada ou advogado não acarreta, automaticamente, o julgamento das contas como não prestadas e não obsta a análise da documentação apresentada, na forma do art. 68 e seguintes desta Resolução.

§ 3º-B Se não for saneada a representação processual na instância ordinária, por ocasião do seu julgamento, as contas deverão ser julgadas não prestadas (Brasil, 2019).

Nesse ínterim, a classificação das contas como não prestadas impõe aos candidatos a negativa na emissão da certidão de quitação eleitoral, situação que perdura até o término do mandato ou até a regularização da omissão. Outrossim, o recebimento de recursos provenientes do Fundo Partidário será cessado, e a identificação dos candidatos será encaminhada ao Ministério Público (TSE, 2024a)

Por conseguinte, os candidatos serão afetados de forma contínua, pois não poderão se candidatar, uma vez que é necessário estar quite com a Justiça Eleitoral — sendo essa “uma das condições de elegibilidade nos termos do art. 14 §7º da Constituição Federal. Além disso, ficará impedido de fazer qualquer movimentação no cadastro eleitoral, como transferência ou revisão” (Pacheco, 2021). À vista disso, a não quitação também provoca transtornos na esfera pessoal, pois, como cidadão, é necessário estar em dia com a Justiça Eleitoral para exercer plenamente seus direitos políticos.

A fim de evitar os efeitos negativos do processo de prestação de contas, sendo ele eleitoral ou anual, é necessário que o candidato ou partido inicie um novo processo de Requerimento de Regularização de Omissão de Prestação de Contas. Esse procedimento dará início a uma nova análise, com o objetivo de regularizar a situação. Caso contrário, as contas permanecerão em condição de inadimplência. Assim, o novo julgamento poderá sanar os transtornos causados, conforme dispõe o artigo 80 da Resolução 23.607, de 17 de dezembro de 2019

Por sua vez, as contas aprovadas com ressalvas recebem essa classificação por se encontrar em uma situação intermediária: apresentam irregularidades ou omissões de baixo impacto, não comprometendo diretamente a integridade das contas. Erros formais, ausência de documentos ou inconsistências de menor gravidade são exemplos de situações que podem justificar tal enquadramento.

A Resolução 23.607, de 17 de dezembro de 2019, evidencia as circunstâncias que podem levar à aprovação com ressalva das contas:

Art. 74. Apresentado o parecer do Ministério Público e observado o disposto no parágrafo único do art. 73 desta Resolução, a Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas, decidindo (Lei nº 9.504/1997, art. 30, caput) :

[...]

II - pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade;

[...]

§ 2º A ausência parcial dos documentos e das informações de que trata o art. 53 ou o não atendimento das diligências determinadas não enseja o julgamento das contas como não prestadas se os autos contiverem elementos mínimos que permitam a análise da prestação de contas.

[...]

§ 4º Na hipótese do § 2º deste artigo, a autoridade judiciária examinará se a ausência verificada é relevante e compromete a regularidade das contas para efeito de sua aprovação com ressalvas ou desaprovação (Brasil, 2019).

As falhas presentes na prestação de contas aprovada com ressalvas não comprometem a sua integridade, o que permite uma análise com base no Princípio da Proporcionalidade. Esse princípio estabelece que a sanção imposta deve ser proporcional à gravidade da conduta e às consequências dela resultantes (Gelape; Vidal, 2013).

Assim, pode-se afirmar que o princípio da razoabilidade — ou proporcionalidade — expõe que, o diante de irregularidades insignificantes ou de menor gravidade, como falhas formais que não comprometem o julgamento final das contas, é possível a aprovação com ressalvas, reforçando o seu caráter moral (Gelape; Vidal, 2013).

Vale ressaltar que, além dos quesitos gerais, há situações específicas que também podem levar à aprovação com ressalvas. Um exemplo é o recebimento de recursos financeiros em valor inferior a R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos), sem a devida identificação e registro. Esse valor serve como parâmetro para distinguir irregularidades relevantes das irrelevantes.

Por fim, as Prestações de Contas Eleitorais Aprovadas são aquelas que não apresentam omissões, seguem todos os procedimentos passos e se adequando às conformidades e normas aplicáveis, sendo considerada como satisfatória e sem pendências importante,

conforme previsão do art. 74 da Resolução 23.607, de 17 de dezembro de 2019.

Para alcançar esse resultado positivo, a prestação de contas eleitorais deve atender a todos os quesitos e especificações previstos na referida resolução. Entre eles, destacam-se: a correta realização das operações e movimentações financeiras; a apresentação de documentação completa; a entrega de recibos de entrada e saída de recursos com a devida identificação; a localização bancária precisa dos valores movimentados; a observância dos limites legais de despesas; e, por fim, o cumprimento rigoroso dos prazos — sendo a tempestividade um fator essencial para a aprovação de contas.

Isto posto, a Resolução nº 23.607/2019 configura-se como uma salvaguarda em relação à transparência e regularidade na aplicação dos recursos destinados às campanhas eleitorais (Brasil, 2019).

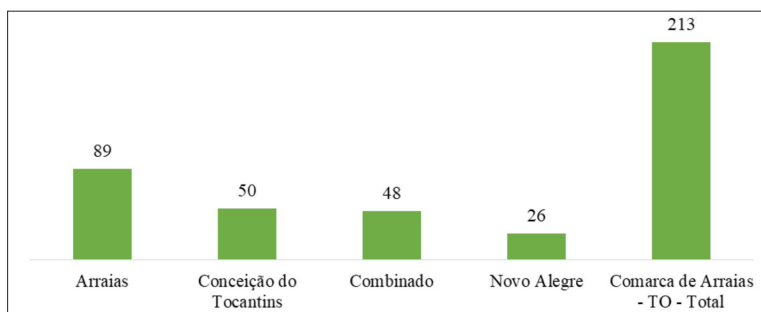
Prestações de contas eleitorais nas eleições municipais de 2020 da comarca de Arraias/TO

O mapeamento ora apresentado relaciona-se com os dados quantitativos das Prestações de Contas eleitorais nas eleições municipais de 2020 da Comarca de Arraias/TO.

Os dados gerais apresentados a seguir referem-se ao número total de processos de prestação de contas analisados, divididos por comarca e município. Foram identificados 213 processos, disponibilizados e calculados através do site de consulta pública do PJe, referentes a candidaturas de prefeitos e vereadores, desconsiderando os processos de prestação de contas de vices e de partidos.

O total de processos analisados em cada cidade pertencente à comarca foi: 89 em Arraias/TO, 50 em Conceição do Tocantins/TO, 48 processos em Combinado/TO e 26 em Novo Alegre/TO. Ao se analisar essa distribuição, nota-se uma correspondência com a quantidade de habitantes de cada cidade, o que permite observar uma distribuição geográfica coerente e refletir sobre as áreas com maior ou menor incidência de processos.

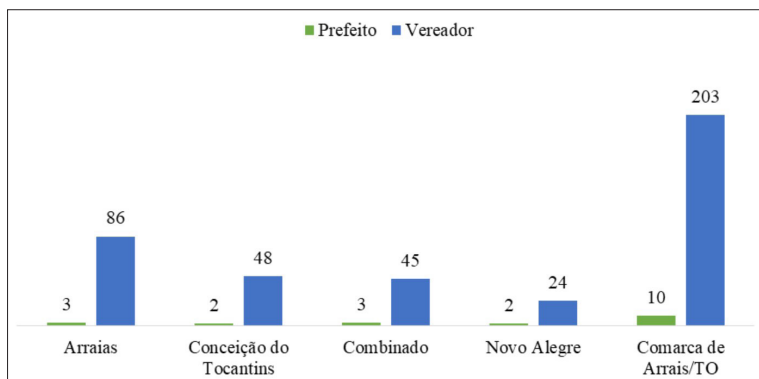
A divulgação desses dados é essencial para proporcionar um entendimento mais amplo das circunstâncias eleitorais e da responsabilização promovida durante o período eleitoral.

Gráfico 1 – Totalização dos processos analisados por comarca e por município

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A partir de uma organização sistemática, cada candidato, seja a vereador ou a prefeito, deve possuir um processo individual de prestação de contas eleitoral. O gráfico abaixo identifica e expõe o número de candidatos em cada cidade da comarca, bem como o total geral, distinguindo entre candidaturas a prefeito e a vereador.

O total de candidaturas na comarca foi de 10 para cargo de prefeito e 203 para o cargo de vereador, distribuídas da seguinte forma: 3 candidatos a prefeito e 86 a vereadores em Arraias/TO; 2 candidatos a prefeito e 48 a vereadores em Conceição do Tocantins/TO; 3 candidatos a prefeito e 45 a vereadores em Combinado/TO; e 2 candidatos a prefeito e 24 a vereadores em Novo Alegre/TO.

Gráfico 2 – Totalização dos processos analisados por tipo de candidatura

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A disponibilidade de candidaturas de ambos os gêneros constitui uma circunstância de extrema relevância, principalmente em relação à participação feminina, que ainda não se encontra em equilíbrio. Por meio do gráfico apresentado abaixo, é possível observar a distribuição das candidaturas entre os gêneros nas cidades pertencentes à Comarca de Arraias/TO e no total da comarca. Essa análise permite avaliar o nível de equilíbrio entre homens e mulheres, refletindo nas chances de eleição e na inclusão do gênero feminino no âmbito político.

A Resolução nº 23.607/2019 estabelece, em seu texto jurídico, o percentual mínimo de financiamento destinado às candidaturas femininas, evidenciando a importância da presença das mulheres como medida para garantir a transparência e a integridade do processo eleitoral. Conforme documento:

Para as candidaturas femininas, o percentual corresponderá à proporção dessas candidaturas em relação à soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30% (trinta por cento)(Brasil, 2019).

A própria norma delimita um percentual mínimo de participação, forçando os partidos a integrarem as mulheres em suas chapas eleitorais.

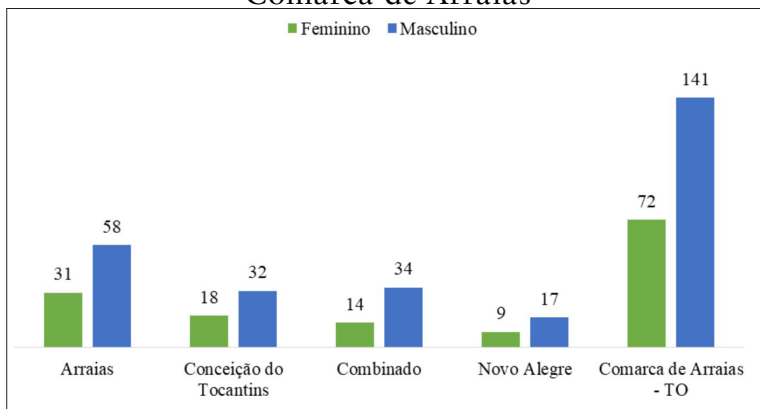
No total, a Comarca de Arraias/TO registrou 72 candidaturas femininas e 141 masculinas. A distribuição por município foi a seguinte: 31 candidatas femininas e 58 a candidatos masculinos em Arraias/TO; 18 candidatas femininas e 32 a candidatos masculinos em Conceição do Tocantins/TO; 14 candidatas femininas e 34 a candidatos masculinos em Combinado/TO; e 9 candidatas femininas e 17 a candidatos masculinos em Novo Alegre/TO.

Observa-se que a cidade de Combinado/TO apresentou somente 29,17% de candidaturas femininas, sendo o município com o menor percentual da comarca. Por outro lado, Conceição do Tocantins/TO alcançou o maior índice, com 36% de candidaturas femininas. Ainda assim, os dados do gráfico demonstram que ainda não existe um equilíbrio efetivo entre os gêneros nas disputas eleitorais, evidenciando a persistência da desigualdade na participação política.

A transparência das informações obtidas permitiu constatar a efetividade das políticas de gênero implementadas em cada

município da comarca, possibilitando identificar quais localidades estão promovendo, de forma mais eficaz, a inclusão feminina e o equilíbrio nas disputas eleitorais. Esses dados contribuem para reflexões sobre a necessidade de ações mais contundentes que incentivem a participação das mulheres na política local.

Gráfico 3 – Gênero dos candidatos nas eleições de 2020 da Comarca de Arraias



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

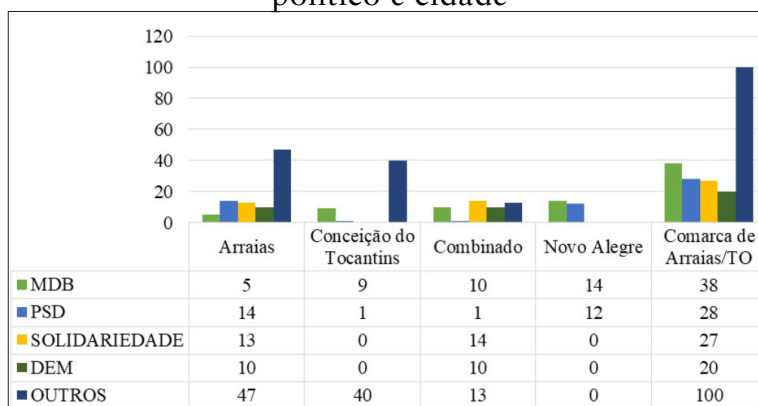
De forma abrangente, foram identificados os partidos com maior número de candidaturas na comarca de Arraias/TO, sendo posteriormente analisada a distribuição dessas candidaturas por município. Constatou-se que os partidos com maior representatividade foram o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Partido Social Democrático (PSD), Solidariedade (SOLIDARIEDADE) e Democratas (DEM). Outros partidos, que não foram elencados individualmente no gráfico, também estiveram presentes nos municípios da comarca e foram agrupados como “OUTROS”, a fim de abranger de forma geral todas as candidaturas.

Entre partidos incluídos na classificação como “OUTROS”, destacam-se o Partido Social Liberal (PSL), Partido Liberal (PL), Partido Verde (PV), (REPUBLICANOS) Republicanos, Partido Progressista (PP), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Social Cristão (PSC) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB).

A análise revela que o partido com maior número de candidaturas na comarca é o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), com 17,12% do total, diferente do (DEM) Democratas, que deteve 10,36% das candidaturas. Sendo assim, o objetivo é fornecer uma visão ampla do desempenho dos partidos com maior número de candidaturas e relacioná-los com a dinâmica eleitoral da comarca e de seus municípios. Esse panorama permite compreender o nível de representação que cada partido exerce, promovendo uma análise mais profunda da atuação política regional e da transparência no processo eleitoral.

Além disso, a partir do desempenho observado em cada cidade, os partidos podem reavaliar suas estratégias, redirecionando financiamentos e concentrando esforços nos locais com maior potencial de sucesso eleitoral.

Gráfico 4 – Totalização dos processos analisados por partido político e cidade



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

O Gráfico 5, apresenta a seguir, contabiliza exclusivamente os processos em que houve prestação de contas, não incluindo aqueles que, em sua sentença, foram classificados como “não prestadas”. Um dos fatores mais recorrentes para essa classificação foi a ausência do instrumento de mandato para constituição de advogado, circunstância que contribuiu significativamente para a desclassificação da maioria das contas dos candidatos.

Porém, também foram identificadas situações em que a não prestação esteve relacionada à omissão deliberada por parte dos

candidatos, que deixaram de apresentar as informações exigidas sobre a movimentação financeira. Diferente dos casos em que há omissão de dados pontuais — o que pode levar à aprovação com ressalvas — nesses casos a ausência de informações é total, caracterizando a prestação como inexistente. Um exemplo dessa situação pode ser observado no trecho abaixo:

Trata-se de omissão da prestação de contas de campanha relativa às eleições municipais de 2020 por ALESSANDRO PIEDADE MAGALHÃES, candidato ao cargo de vereador, no município de Arraias/TO.

Devidamente intimado (ID. 114122066), a candidata não apresentou as contas finais de campanha.

Não foi juntada procuração constituindo advogado nos autos.

[...]

A Resolução TSE n.º 23.607/2019, a qual fixou as regras para a apresentação das contas de campanha nas Eleições 2020, determina em seu artigo 53, que o candidato deve prestar contas ainda que ausente movimentação de recursos de campanha, financeiros ou estimáveis em dinheiro; ou tenha o candidato renunciado à candidatura, dela desistido, sido substituído ou tenha o registro indeferido pela Justiça Eleitoral, sendo obrigatória a constituição de advogado para a prestação de contas.

No caso em apreço, verifica-se que o prestadora, embora intimado, nos termos do inciso IV do §5º do artigo 49 da Resolução TSE n.º 23.607/2019, deixou de apresentar as contas finais de campanha, ficando, portanto, comprovada a omissão (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO TOCANTINS. Ação de Prestação de contas eleitorais n. 0600357-05.2020.6.27.0022. Data da decisão: 04. abril. 2023. Juiz: Márcio Ricardo Ferreira Machado).

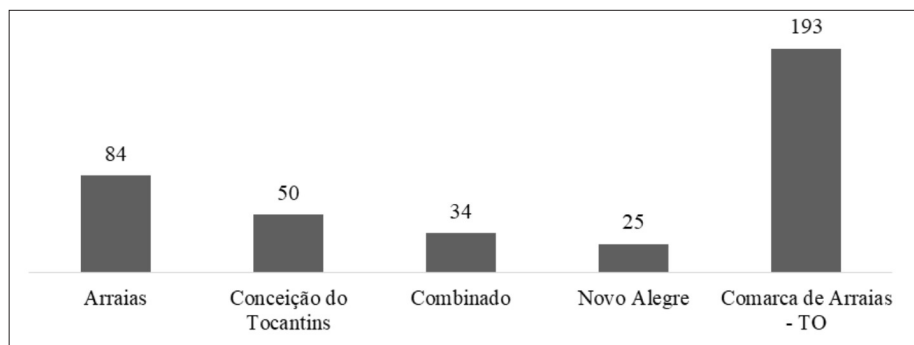
Entre as cidades analisadas no Gráfico 5, o total de processos em que os candidatos prestaram contas na Comarca de Arraias/TO foi de 193 foram. Isso demonstra que, dos 213 processos analisados, 20 foram classificados como “não prestados” em suas respectivas sentenças, distribuídos da seguinte forma:

No município de Arraias/TO, foram registradas 84 prestações de contas; em Conceição do Tocantins/TO, foram 50 prestações; em Combinado/TO, foram 34 prestações; e em Novo Alegre/TO, 25 prestações.

Isto posto, a cidade com maior índice de prestações de contas foi Conceição do Tocantins/TO, com 100% dos candidatos tendo prestado contas. Por outro lado, o município com o menor percentual foi Combinado/TO, com 70,83%.

A divulgação dos processos efetivamente prestados evidencia o comprometimento dos candidatos com a transparência dos gastos eleitorais, reforçando a importância da prestação de contas como instrumento de controle e fiscalização. Essa análise também se apresenta como fonte de aconselhamento para o eleitorado, que pode utilizá-la para identificar, de forma mais clara, os candidatos que fazem uso responsável dos recursos públicos.

Gráfico 5 – Totalização das candidaturas que prestaram contas



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A atual regulamentação responsável por averiguar, julgar e definir as prestações de contas eleitorais é a Resolução n. 23.607/2019, a qual também foi aplicada no julgamento das prestações de contas relativas às eleições municipais de 2020 na Comarca de Arraias/TO. A prestação de contas eleitorais é um processo que detalha todas as movimentações financeiras realizadas por partidos e candidatos, por meio dos extratos bancários e outros documentos financeiros, evidenciando os critérios e condições que caracterizam uma prestação de contas como aprovadas, aprovadas com ressalvas ou desaprovadas.

O número total de registros de candidatura na Comarca foi de 214, sendo 90 em Arraias/TO, 50 em Conceição do Tocantins/TO, 48 em Combinado/TO e 26 em Novo Alegre/TO. Desses, somente

193 candidatos, entre prefeitos e vereadores, efetivamente prestaram contas (Brasil, 2025).

O Gráfico 6, apresentado a seguir, conceitua e contabiliza todos os processos classificados como prestados. Ela indica as contas desaprovadas — associadas a falhas gravíssimas —, as contas aprovadas com ressalvas — que contém inconsistências, mas não ultrapassam os limites financeiros estabelecidos pela resolução —, e as contas aprovadas — consideradas regulares, sem erros ou problemas no julgamento.

À vista disso, o trecho abaixo exemplifica uma das situações:

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CANDIDATO. VEREADOR. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. DOAÇÃO A TÍTULO DE RECURSOS PRÓPRIOS. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. VALOR DIMINUTO DA IRREGULARIDADE CONSIDERADO SEU VALOR ABSOLUTO. INFERIOR A 1.000 UFIRs. NO CASO, O VALOR É DE R\$ 461,60 (QUATROCENTOS E SESENTA E UM REAIS E SESENTA CENTAVOS). AGRAVO DESPROVIDO. 1. A utilização de recursos próprios em valores superiores ao patrimônio declarado no registro de candidatura infringe o disposto no art. 15 da Resolução-TSE nº 23.463/2015, não sendo a mera declaração de trabalho autônomo suficiente para atestar a origem do montante doado. 2. No caso dos autos, embora o percentual da irregularidade seja elevado, seu valor absoluto (461,60) deve ser considerado módico, uma vez que inferior a R\$ 1.064,10 (mil, sessenta e quatro reais e dez centavos - 1.000 UFIRs). 3. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem admitido a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para superação de irregularidades que representem valor absoluto diminuto, ainda que o percentual no total da arrecadação seja elevado. Precedentes. 4. Agravo interno a que se nega provimento (Brasil, 2019).

Conforme dados presentes nos autos, o valor absoluto das falhas é inferior a R\$ 1.064,10, bem como seu percentual a 13% do total dos gastos de campanha do prestador, aplicável, assim, sem dúvidas, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade ao presente caso (Tocantins, 2022).

A situação acima demonstra que, nos casos que as inconsistências não ultrapassam o limite de R\$ 1.064,10 no financiamento ou

na prestação em si, as contas são automaticamente classificadas como aprovadas com ressalva. Isso ocorre pois, independente do problema, existe uma fronteira que abarca essas prestações e as torna válidas, seguindo o caminho dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, os quais permitem essa classificação.

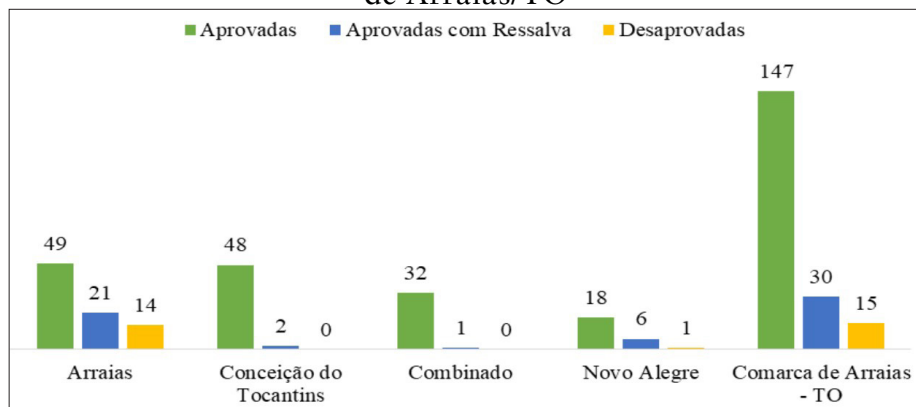
A análise do Gráfico 6 identificou um total de 193 contas prestadas, dentre 214 candidaturas registradas, totalizando 90,19%. Os dados foram divididos da seguinte forma:

Um total de 147 prestações foram aprovadas, totalizando o valor de 76,17%; o total de 30 prestações foram aprovadas com ressalva, representando 15,54%; 15 prestações foram desaprovadas, o que corresponde a 7,77%.

Isto posto, a cidade com maior número de prestações aprovadas, em relação ao total de aprovadas, foi Conceição do Tocantins/TO, com 32,65%. Já a cidade de Arraias/TO apresentou 70% de contas aprovadas com ressalva (considerando apenas essa categoria) e 93,33% de contas desaprovadas (considerando apenas as contas classificadas como desaprovadas).

A exposição dos processos prestados — eles desaprovados, aprovados ou aprovados com ressalva — evidencia a responsabilidade dos candidatos e a transparência dos gastos e dos recursos eleitorais. Assim, o gráfico abaixo torna-se essencial para identificar aqueles que cometeram erros, apresentaram inconsistências ou realizaram as prestações corretamente, seja dentro do limite financeiro permitido, seja sem qualquer tipo de problemática na prestação.

Gráfico 6 – Julgamento das prestações de contas da Comarca de Arraias/TO



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Principais inconsistências identificadas nas prestações de contas das Eleições municipais de 2020 da Comarca de Arraias

Os órgãos de fiscalização eleitoral analisam as prestações de contas e emitem os resultados conforme os critérios estabelecidos na Resolução n. 23.607/2019. À vista disso, as prestações eleitorais das campanhas municipais de 2020 da Comarca de Arraias/TO foram averiguadas à luz desse texto jurídico, que indicou, ao final o quantitativo de decisões referentes aos Processo de Prestação de Contas Eleitoral (PCE), que apresentaram inconsistências. Em sua maioria, esses processos foram definidos como não prestados, desaprovadas ou aprovadas com ressalvas.

Isto posto, os gráficos apresentados a seguir identificam e expõem as problemáticas com maior incidência.

Extrapolamento do limite de gastos

A inconsistência relacionada ao extrapolamento do limite de gastos baseia-se no fato de que a Resolução n. 23.607/2019 estabelece tetos para determinados tipos de despesas, como, por exemplo, gastos com aluguel de veículos, os quais não podem ultrapassar 20% do total de despesas. Contudo, muitas vezes esse limite não é respeitado, o que resulta na desaprovação ou aprovação com ressalvas das contas. Essa classificação depende do extrapolamento ter ou não passado o limite global estabelecido, superior ao valor de R\$ 1.064,10.

A maioria das sentenças e decisões desses processos com a inconsistência relacionada ao limite segue um modelo padrão, que se adapta conforme o tipo de despesa excedida. A análise considera o valor total das despesas e o montante da despesa específica que gerou a extrapolação, além de outros fatores que determinam se a conta será desaprovada ou aprovada com ressalvas.

O fragmento abaixo exemplifica uma das situações padrão:

Já a penúltima falha se trata de extrapolação do limite estabelecido para despesas com aluguel de veículos em R\$ 1.359,93 de um total de R\$ 2.000,00.

Com base no art. 26, §1º, II, da Lei 9504/1997, o candidato poderá gastar em sua campanha até o total de 20% (vinte por cento) dos limites previstos

para gastos de campanha no cargo em que concorrer, que nas Eleições 2020, para o cargo de vereador em Arraias/TO, correspondia a R\$ 1.230,78.

No entanto o pleno do TRETO, ao tratar a questão como única anotação negativa, fixou como parâmetro para aprovação com ressalvas ou desaprovação o respeito ao limite global de gastos de campanha e não o quanto efetivamente utilizado por candidato, a seguir:

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATO. VEREADOR. EXTRAPOLAMENTO LIMITE DE GASTO COM ALUGUEL DE VEÍCULOS. PROCEDIMENTO DE ANÁLISE SIMPLIFICADA DAS CONTAS. OBSERVÂNCIA DO LIMITE GLOBAL DE DESPESAS. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. MULTA AFASTADA. PROVIMENTO PARCIAL. 1. As prestações de contas de campanha estão disciplinadas na Lei n.º 9.504/97 e regulamentadas pela Resolução TSE nº 23.607/2019 para as eleições municipais de 2020. 2. Não tendo o excesso extrapolado o limite global de gastos da campanha não ensejará a desaprovação da prestação de contas e nem a aplicação de multa. 3. Recurso parcialmente provido (Tocantins, 2021).

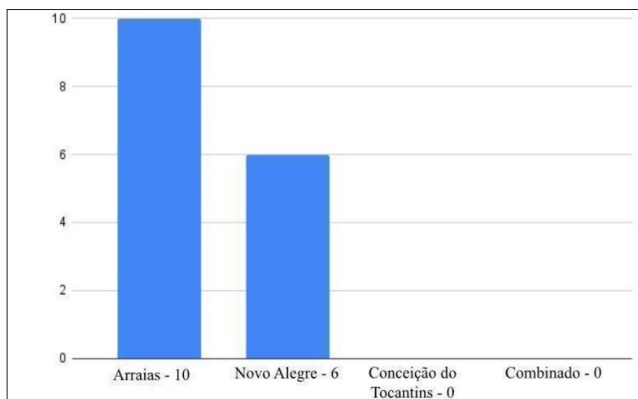
A decisão acima citada, explana com clareza a diferença entre as classificações das contas e menciona o limite global, que estabelece ressalvas a partir do momento em que as contas ultrapassam o limite básico. O gráfico abaixo apresenta a análise completa do número de processos.

O total de contas que apresentaram como inconsistência a extração do limite de gastos na Comarca de Arraias/TO foi de 16 contas, correspondendo a 7,5% dos 213 processos de prestações de contas analisados. Esses dados estão distribuídos da seguinte forma: dentre as 35 contas desaprovadas e aprovadas com ressalvas em Arraias/TO, somente 10 apresentaram essa inconsistência, totalizando 28,57%. Em Novo Alegre/TO, dentre 7 contas desaprovadas e aprovadas com ressalvas, 6 registraram esse problema, atingindo 85,71%. Já nos municípios de Combinado/TO e Conceição do Tocantins/TO, não houve registros dessa problemática.

Em casos de desaprovação, as implicações aos candidatos são severas, pois, além da devolução do dinheiro, comprometem a transparência que a prestação de contas deveria proporcionar à sociedade, evidenciando que ocorreram irregularidades e a integridade do processo não foi respeitada.

Além disso, o número de desaprovações, mesmo que reduzido, ainda não é nulo, demonstrando que os candidatos não conseguem superar, o que impede que o sistema de clareza das contas seja plenamente efetivo.

Gráfico 7 – Extrapolamento do limite de gastos nas prestações de contas



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Ausência de comprovantes fiscais

O gráfico explana os dados referentes a comarca de Arraias/TO em sua totalidade e às subdivisões relativas às cidades que a compõem, evidenciando uma das principais inconsistências que afetam as prestações de contas eleitorais: a ausência de comprovantes fiscais. Essa situação é caracterizada pela não apresentação dos documentos que comprovam os gastos ou pela apresentação de comprovantes incompletos. Diferencia-se da omissão, pois nesta, o gasto é sequer relatado, enquanto na ausência de documentos fiscais o gasto é informado, mas não comprovado.

As decisões e sentenças que tratam dessa circunstância são recorrentes e se repetem em sua essência, variando apenas quanto ao modelo, aos valores e à classificação final, seja de aprovação com ressalvas ou de desaprovação. Como ocorre com outras inconsistências, essa também está sujeita a limites, e, dependendo do montante ultrapassado, o julgamento resulta em classificações distintas, embora continue apontando o mesmo problema na prestação. O trecho extraído de uma sentença ilustra a situação mencionada:

As irregularidades indicadas são: ausência de comprovantes fiscais de gastos realizados com recursos do FEFC

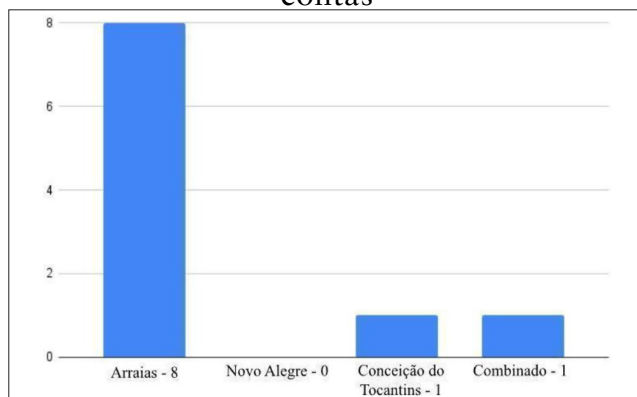
[...]

Vale ressaltar que os comprovantes fiscais têm a finalidade de comprovar a regularidade dos gastos com valores provenientes do FEFC, que, no presente caso, representam 98,15% dos gastos totais de campanha do prestador e 100% de sua receita financeira, um valor absoluto de R\$ 3.200,00 (Tocantins, 2022)

O total da Comarca de Arraias/TO que apresentou contas com a inconsistência de ausência de comprovantes fiscais foi de 10 contas, totalizando 4,7%. Desse total, 8 ocorreram em Arraias/TO, representando 9,0%; 1 em Combinado/TO, equivalente a 2,1%; e 1 em Conceição do Tocantins/TO, totalizando 2,0%. No município de Novo Alegre/TO não houve nenhuma conta com essa problemática.

Isto posto, embora a recorrência dessa situação perante os candidatos não tenha sido elevada, ela evidencia uma violação dos requisitos essenciais para uma prestação de contas coerente e válida. Dessa forma, fica claro que ainda existem dificuldades relacionadas a essa exigência, cujas consequências recaem sobre a sociedade que fica sem provas concretas da movimentação financeira dos seus candidatos, e sobre os próprios candidatos, que acabam tendo que responder por seus atos.

Gráfico 8 – Ausência de comprovantes fiscais nas prestações de contas



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Omissão de despesas

A inconsistência relacionada à omissão de despesas refere-se ao não preenchimento dos dados financeiros sobre determinado gasto, diferentemente da ausência de extratos bancários, que informam a movimentação, mas não a comprovam. Essa problemática é posteriormente confirmada quando a Justiça Eleitoral analisa seus sistemas e verifica que algumas saídas de dinheiro não foram mencionadas pelos candidatos.

As sentenças e decisões que tratam dessa omissão indicam claramente os motivos que a comprovam. Diferentemente de outras inconsistências, essas decisões não seguem um modelo repetitivo, pois são descritas exatamente onde a falta de informação foi constatada e, posteriormente, apontam se a conta será desaprovada por ultrapassar os limites ou aprovada com ressalvas, por não configurar uma irregularidade grave. Em todos os casos, contudo, fica expressamente registrado que o motivo foi omissão de despesas. O trecho retirado de uma sentença a seguir confirma essa circunstância:

Entretanto há no PTC outra irregularidade, a omissão de gastos com combustíveis, que sozinha corresponde à 13,82% do total de gastos de campanha.

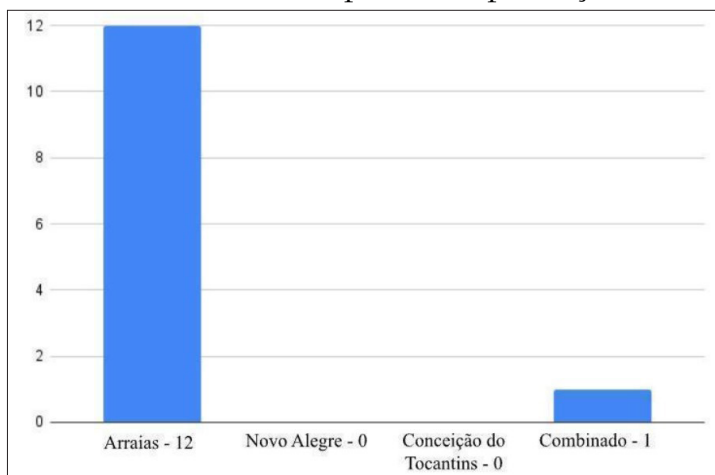
Quanto a esta, a jurisprudência fixa o entendimento que a omissão de despesas com combustíveis sem o correspondente registro é irregularidade de natureza grave que obstaculiza a transparência das contas, sendo inviável, em razão de sua porcentagem e por não ser uma, a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, vertendo-se a desaprovação das contas e recolhimento do recurso financeiro indevido ao Tesouro Nacional. (Tocantins, 2022).

A partir das sentenças e do Gráfico 9, foi analisado que o total de contas com omissão de despesas nas prestações de contas na Comarca de Arraias/TO é de 13 contas, em um universo de 213 processos, totalizando 6,10%, assim distribuídas: dentre essas 13 contas, no município de Arraias/TO foram identificadas 12 contas com essa inconsistência, representando 92,31%; no município de Combinado/TO houve somente 1 conta com essa inconsistência,

totalizando 7,69%; e nos municípios de Novo Alegre/TO e Conceição do Tocantins/TO não foi constatado nenhum caso dessa natureza.

O gráfico abaixo, além de expor com transparência os dados relacionados à inconsistência mencionada, também evidencia que a grande maioria das contas está em situação regular, sem casos de omissão. Contudo o número não é nulo, revelando que ainda existem dificuldades por parte dos candidatos, as quais interferem diretamente na clareza que a população e a Justiça Eleitoral deveriam ter em relação às contas prestadas. A validação de uma conta não impacta somente nas consequências que o candidato poderá sofrer, mas também nos eleitores que deixam de analisar adequadamente a movimentação financeira devido a erros como esse.

Gráfico 9 – Omissão de despesas nas prestações de contas



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Procuração do advogado

Uma das inconsistências mais importantes, que acarreta a classificação de contas como não prestadas, é a ausência de procuração do advogado identificado, o que inviabiliza a análise completa da prestação e gera consequências severas aos candidatos, pois estes não podem ser eleitos e passam a

constar como não quites com a Justiça Eleitoral, evidenciando a gravidade e os prejuízos decorrentes dessa situação.

A procuração tem a função de indicar formalmente um representante para o candidato, que será o responsável por responder às demandas jurídicas e identificar eventuais problemas eleitorais. As sentenças e decisões expõem um argumento padrão para os processos em que se constata essa irregularidade, explicitando a classificação atribuída à conta após julgamento e ressaltando que a situação está prevista na Resolução n. 23.607/2019, a qual fundamenta a negativa da conta. O trecho abaixo exemplifica essa circunstância:

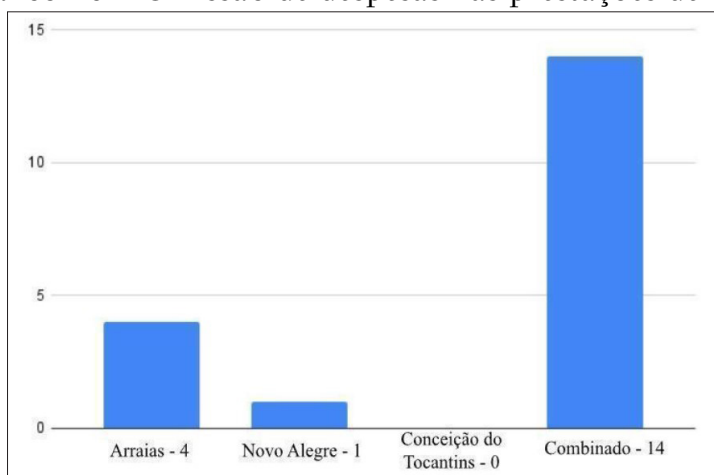
Consoante o disposto pelo § 3º do art. 74 da Resolução TSE nº 23.607/2019, "quando for constatada a ausência do instrumento de mandato para constituição de advogado para a prestação de contas," as contas devem ser julgadas não prestadas. Vislumbra-se, nos autos, que o prestador foi intimado a sanar a falha, contudo permaneceu inerte. Ante o exposto, após o total respeito ao contraditório e à ampla defesa, em harmonia com a manifestação do MPE, julgo como NÃO PRESTADAS (Tocantins, 2021).

O total da Comarca de Arraias/TO que apresentou a inconsistência relacionada à ausência da procuração do advogado identificado foi de 19 contas, totalizando 8,9% dos 213 processos de prestações de contas, distribuídas da seguinte forma:

Em Arraias/TO, foram 4 contas com essa problemática, correspondendo a 21,05% do total; em Combinado/TO, foram 14 contas, representando 73,68%; e em Novo Alegre/TO, houve 1 conta, equivalente a 5,26%. No município de Conceição do Tocantins/TO não houve registros dessa inconsistência.

Entre todas as inconsistências citadas, esta se destaca como a de maior incidência, evidenciando que tal situação ainda impacta diretamente na aprovação das contas. Isso demonstra a dificuldade dos candidatos em cumprir os requisitos para uma prestação de contas regular, comprometendo a transparência e a clareza que esse processo deve garantir à sociedade.

Gráfico 10 – Omissão de despesas nas prestações de contas



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Considerações finais

O Brasil apresenta um sistema de financiamento eleitoral e prestação de contas eleitorais específico e criterioso, necessário para garantir a transparência e a integridade da Justiça Eleitoral. Todo o compartilhamento, processo, distribuição e gastos relacionados às campanhas eleitorais envolvem essas duas circunstâncias, seja o financiamento público ou privado, visto que todo dinheiro que entra deve ser analisado e toda movimentação deve ser comprovada pelos candidatos, garantindo a clareza e a verdade perante o investimento eleitoral.

As prestações de contas eleitorais são conceituadas como uma manifestação detalhada das movimentações financeiras dos candidatos nas campanhas, que sofreram modificações ao longo do tempo. Assim, tornam-se responsáveis por classificar as contas em aprovadas, aprovadas com ressalvas, desaprovadas e não prestadas, situação que depende dos critérios seguidos e de como os candidatos conduzem esse processo.

Nesse sentido, a Resolução n. 23.607/2019, foi responsável por garantir as normas que regeram as campanhas municipais de 2020 da Comarca de Arraias/TO.

As prestações tornam-se essenciais para comprovar a integridade da movimentação financeira, seja ela pública ou privada, pois é

necessário que cada centavo gasto seja devidamente comprovado. Além disso, as sobras devem ser devolvidas aos cofres públicos, e todas essas informações precisam estar disponíveis de forma transparente e clara nos diversos sistemas de consulta pública disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

No decorrer das análises, foi confirmado a existência de inconsistências, bem como seus tipos e classificações, demonstrando o impacto direto nas prestações de contas. Ficou evidenciado ainda que o número de processos aprovados não abrange a totalidade dos processos existentes na eleição em destaque.

A ocorrência de inconsistências em um número significativo revela não apenas a falta de comprometimento dos candidatos responsáveis pelas contas não aprovadas, mas também a dificuldade em atender a todos os requisitos necessários para a aprovação. Isso compromete a transparência, que deveria ser a principal forma de a população acompanhar o uso dos recursos empregados nas campanhas.

O sistema de prestação de contas eleitorais, a partir da análise realizada, demonstrou ser uma ferramenta essencial. A presente análise buscou evidenciar como esse sistema atua como um mecanismo crucial para salvaguardar a integridade da Justiça Eleitoral. Assim, não se trata apenas de um procedimento processual, mas de um instrumento para fiscalizar e assegurar que o princípio da lisura do processo eleitoral está sendo efetivamente cumprido.

À vista disso, as inconsistências apresentadas não são meros aspectos burocráticos ou administrativos, mas sim fatores que podem comprometer a segurança do processo eleitoral, causando prejuízos à sociedade ao limitar a clareza que lhe deveria ser garantida.

Os dados levantados ao longo da pesquisa evidenciam a existência de todas as problemáticas responsáveis pela não aprovação das prestações de contas, fomentando a percepção de que, embora existam falhas, elas não atingem a totalidade das contas analisadas. Contudo, o cenário ideal seria a inexistência de contas invalidadas, garantindo plenamente a transparência e a integridade da dinâmica eleitoral no Brasil.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. (2019). **Resolução n. 23.607, de 17 de dezembro de 2019**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 30.ago.2024.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **DivulgaCandContas - Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORTE/TO/2030402020>. Acesso em: 26 maio 2025.
- FRAZÃO, Camila do Nascimento Ferreira. (2019). **Prestação de contas eleitorais como instrumento de transparência e sua contribuição para o aperfeiçoamento do controle social**. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/17221>. Acesso em: 30.ago.2024.
- GELAPE, Lucas de Oliveira; VIDAL, Luísa Ferreira. (2013). **Prestação de contas de campanhas eleitorais: (in)diferenças práticas entre a aprovação, aprovação com ressalvas, rejeição e não prestação de contas eleitorais**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b060700f0a542a14>. Acesso em: 30.ago.2024.
- GOMES, José Jairo. (2020). **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas.
- LORENCINI, Bruno César; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. (2022). **A evolução do financiamento eleitoral no Brasil: dimensões jurídica e política**. Política Hoje, v. 31, n. 1. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politica hoje/article/view/241983/45116>. Acesso em: 30.ago.2024.
- PACHECO, Katiucy Besen Pedroso. (2021). **Prestação de contas eleitorais de campanha e a efetividade da prestação jurisdicional**. Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina, v. 11, n. 3. Disponível em: https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/U_Fato_Direito/article/view/19959/13448. Acesso em: 30.ago.2024.
- SAMPAIO JUNIOR, José Herval; OLIVEIRA, Francisco Márcio de. (2017). **A análise substancial das contas eleitorais como instrumento de combate às diversas formas de abuso de poder**. Revista de Estudos Eleitorais, Recife, n. 1, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4245>. Acesso em: 30.ago.2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (2020). **TSE recebe lista com mais de 7 mil gestores públicos que tiveram contas rejeitadas pelo TCU.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Setembro/tse-recebe-lista-com-mais-de-7-mil-gestores-publicos-que-tiveram-contas-rejeitadas-pelo-tcu>. Acesso em: 30.ago.2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (2022). **Por que é necessária a prestação de contas de campanha?** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/por-que-e-necessaria-a-prestacao-de-contas-de-campanha-o-glossario-explica>. Acesso em: 30.ago.2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (2023). **Sanções.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/historia/processo-eleitoral-brasileiro/sancoes>. Acesso em: 30.ago.2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (2024a). **Entenda o que é aprovação com ressalvas ou desaprovação de prestação de contas eleitoral.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Abril/entenda-o-que-e-aprovacao-com-ressalvas-ou-desaprovacao-de-prestacao-de-contas-eleitoral>. Acesso em: 30.ago.2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (2024b). **Prestação de contas eleitorais.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/historia/processo-eleitoral-brasileiro/contas-eleitorais/prestacao-de-contas-eleitorais>. Acesso em: 30.ago.2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Consulta Pública Unificada – PJe.** Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/>. Acesso em: 3 jun. 2025.

VIEIRA, Ramos Josias. (2024). **A não prestação de contas dos candidatos nas eleições: consequências legais e aspectos constitucionais.** *Ballot*, v. 7, n. 1-2. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/ballot/article/view/82010>. Acesso em: 30.ago.2024.

Abstenção eleitoral: um problema que pode ser compreendido pelo liberalismo moderno?

Cristiane Camila Bonacin Garcia ¹

Mirelle Neme Buzalaf ²

Nathalia Godoy Rodrigues ³

RESUMO

O artigo busca compreender o fenômeno da crescente abstenção eleitoral no Brasil a partir da perspectiva do liberalismo moderno, que entende o voto e a participação política como indissociáveis da ideia de humanidade e de cidadania. A hipótese que se pretende demonstrar é a de que a ideia de liberdade negativa trazida pelo liberalismo moderno, característica das democracias modernas, não é suficiente para justificar o atual desinteresse pela participação política. Como hipótese de pesquisa, demonstrar-se-á que o aumento das abstenções eleitorais é melhor compreendida sob a ótica das transformações sociais e culturais características da pós-modernidade, que ressignificam a participação política e deslocam a ideia do voto, visto como um dever cívico, para o voto como uma escolha facultativa. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e análise teórica de autores como Benjamin Constant, John Rawls e Isaiah Berlin. Os resultados esperados indicam que a crescente abstenção eleitoral fragiliza o Estado Democrático de Direito, o pluralismo político e o exercício da cidadania, sendo necessário que o combate ao fenômeno parta da adoção de soluções compatíveis com o pós-modernismo, como a educação política, a modernização do sistema eleitoral e o fortalecimento da transparência institucional.

Palavras-chave: Voto; Abstenção eleitoral; Democracia; Liberalismo moderno; Pós-modernismo.

ABSTRACT

The article seeks to understand the phenomenon of increasing electoral abstention in Brazil from the perspective of modern liberalism, which views voting and political participation as

¹ Servidora do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, mestranda do programa de Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina. LATTES: <https://lattes.cnpq.br/6371046718179710>

² Docente da Universidade Estadual de Londrina, Doutora em Filosofia Política pela Universidade Estadual de Londrina. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/5424272322840089>

³ Servidora do Ministério Público do Estado do Paraná. Mestranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina. LATTES: <https://lattes.cnpq.br/2040497216613698>

inseparable from the idea of humanity and citizenship. The hypothesis to be demonstrated is that the concept of negative freedom, as presented by modern liberalism and characteristic of modern democracies, is not sufficient to justify the current disinterest in political participation. As a research hypothesis, it is argued that the rise in electoral abstention is better understood through the lens of the social and cultural transformations characteristic of postmodernity, which redefine political participation and shift the idea of voting from a civic duty to an optional choice. The research adopts a qualitative approach, based on a bibliographic review and theoretical analysis of authors such as Benjamin Constant, John Rawls, and Isaiah Berlin. The expected results indicate that the growing electoral abstention weakens the Democratic Rule of Law, political pluralism, and the exercise of citizenship, making it necessary to combat this phenomenon through solutions compatible with postmodernism, such as political education, modernization of the electoral system, and strengthening institutional transparency.

Keywords: Vote; Electoral abstention; Democracy; Modern liberalism; Postmodernism.

Introdução

O aumento das abstenções eleitorais nas democracias contemporâneas e a não participação do cidadão nos assuntos públicos têm se acentuado nas últimas eleições, especialmente no Brasil, cujos índices de abstenção permanecem em ascensão. Esse fenômeno gera preocupações quanto à preservação dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, como a soberania popular e o pluralismo político.

Embora o voto seja obrigatório, as taxas de abstenção nas eleições brasileiras têm aumentado, sobretudo em pleitos de turno único ou em contextos de candidatos com baixa popularidade. Fatores como desinteresse político, insatisfação com o sistema partidário, desinformação e a percepção de que o voto não trará mudanças significativas para a realidade social estão entre as principais razões apontadas para esse fenômeno.

Além disso, o atual cenário de fragmentação social e polarização política, impulsionado por crenças pós-modernistas que circundam o debate social, político e econômico, estimula a desconfiança na razão e intensifica os conflitos ideológicos. Nesse contexto, a legitimidade das eleições e a representatividade de seus resultados ficam comprometidas, uma vez que uma parcela significativa da população deixa de exercer seu direito ao voto, enfraquecendo

os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito e a soberania popular.

Este artigo tem como objetivo investigar o aumento das abstenções eleitorais sob o viés do liberalismo moderno e de autores como Benjamin Constant, John Rawls e Isaiah Berlin. A hipótese que se pretende demonstrar é que as teorias liberais modernas consideram que o voto e a participação política são indissociáveis da concepção de liberdade humana, o que não se verifica no atual contexto social e político.

Em contrapartida, propõe-se que o aumento das abstenções eleitorais pode ser melhor compreendido sob a ótica das transformações sociais e culturais características da pós-modernidade, que ressignificam a participação política e deslocam a ideia do voto como dever cívico para uma escolha facultativa, representando liberdades e ideologias subjetivas.

Ao explorar a desconexão entre as teorias liberais modernas e os padrões de comportamento político observados na contemporaneidade, este estudo busca contribuir para o debate sobre os desafios enfrentados pelas democracias no fortalecimento da cidadania e na revitalização da soberania popular.

O direito de voto e o Estado Democrático de Direito

A participação popular no governo é pressuposto da democracia. O Estado Democrático de Direito brasileiro tem como seus princípios fundamentais a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

O modelo de democracia adotado pelo Estado Brasileiro pode ser identificado na leitura do artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, que dispõe “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Trata-se do modelo de democracia indireta (representativa) ou participativa, regimentada pela soberania popular, na qual os cidadãos elegem seus representantes para os representarem e tomarem decisões em seu nome por meio de mandatos eletivos.

Segundo José Jairo Gomes (2024, p. 119), a democracia, além de um princípio legal, é um valor essencial das sociedades ocidentais,

moldando sua estrutura e funcionamento. Reconhecida como direito humano pela Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos (1966), ela não é fixa, mas um ideal em construção. Sua concretização depende da participação ativa de toda a sociedade.

A soberania popular, compreendida como o “exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado” (Moraes, 2024, p. 286), é alcançada pelo exercício dos direitos políticos, pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, que terá valor igual para todos os cidadãos, mediante o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Embora as expressões “sufrágio” e “voto” sejam comumente usadas como sinônimos, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14, as diferencia. O sufrágio é universal, enquanto o voto é secreto, direto e terá o mesmo valor para todos os cidadãos.

Sendo instrumentos da soberania popular, é necessário, ainda que brevemente, identificá-los e distingui-los. O direito de sufrágio pode ser compreendido como um direito público subjetivo de natureza política, manifestado pela capacidade eleitoral ativa (direito de votar) e pela capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado).

O direito ao voto, por sua vez, diz respeito à instrumentalização do direito de sufrágio. É por meio do exercício do voto que o direito de sufrágio se concretiza. Trata-se de um direito público subjetivo e de um dever sociopolítico do cidadão, “pois o cidadão tem o dever de manifestar sua vontade, por meio do voto, para a escolha de governantes em um regime representativo” (Moraes, 2024, p. 281), um compromisso de cada indivíduo com o coletivo.

Nesse sentido, o direito ao voto constitui o núcleo mandamental da Constituição Federal de 1988, reconhecido pelo Poder Constituinte originário como limite material imposto ao exercício do Poder Constituinte derivado, como matéria inviolável.

Conforme Gomes (2024, p. 135), sufrágio e voto não se confundem. Enquanto o sufrágio é um direito, o voto representa seu exercício. Em outras palavras, o voto é a concretização do sufrágio.

Entretanto, o direito ao voto nem sempre assumiu a amplitude garantida pela Constituição Federal de 1988. Ao contrário do que se observa atualmente, o direito ao voto já foi, na história brasileira, um privilégio de minorias. A positivação desse direito como

universal é marcada por um longo processo de lutas e transformações que refletiram as mudanças sociais e políticas do país.

Durante o período imperial, o direito ao voto era bastante restrito, limitado a uma minoria de homens que possuíam renda, propriedade e escolaridade, o que excluía a grande maioria da população.

Com a Proclamação da República, em 1889, iniciou-se uma nova etapa na qual as primeiras reformas eleitorais buscaram ampliar a participação política, ainda que de forma gradual. No início do século XX, as pressões sociais e movimentos de reivindicação contribuíram para mudanças significativas, como a conquista do voto feminino, que ganhou força e foi oficialmente normatizada na década de 1930, especialmente com a promulgação da Constituição de 1934 e a consolidação do Código Eleitoral, garantindo às mulheres o direito de voto.

Após períodos de restrição e autoritarismo, principalmente durante o regime militar, a redemocratização brasileira culminou na promulgação da atual Constituição, em 1988, que colocou o direito ao voto no centro do Estado Democrática de Direito e do exercício da cidadania.

Assim, a Constituição Federal de 1988, ao garantir a participação dos cidadãos na escolha de seus representantes, assegura que as decisões políticas sejam feitas de acordo com a vontade da maioria, respeitando a pluralidade de opiniões e interesses. Em um sistema democrático, o direito ao voto não apenas legitima o poder, mas também reforça a ideia de igualdade, pois todos os cidadãos, independentemente de sua classe social, etnia ou gênero, possuem o mesmo poder de influenciar o processo político.

Esse direito é, portanto, um reflexo de um Estado que reconhece a autonomia e a liberdade dos indivíduos, sendo essencial para garantir um governo responsável e políticas públicas que atendam aos interesses da população. Mais do que uma prática eleitoral, o voto é uma expressão da liberdade cidadã.

Por tais motivos, destaca-se a importância do voto para as instituições democráticas: ele representa a espinha dorsal das democracias modernas, pois é pelo seu exercício que a soberania popular se expressa. Além disso, garante a proteção dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, como o pluralismo político, a soberania e a cidadania. Por fim, é por meio do voto que se

assegura a participação de cada indivíduo na humanidade, dando efetividade à premissa arendtiana inerente a todo ser humano, o “direito a ter direitos” (1989, p. 332):

O homem do século XVIII se emancipou da história. A história e a natureza tornaram-se ambas, alheias a nós, no sentido de que a essência do homem já não pode ser compreendida em termos de um nem de outra. Por outro lado, a humanidade, que para o século XVIII, na terminologia kantiana, não passava de uma ideia reguladora, tornou-se hoje de fato inelutável. Esta nova situação, na qual a “humanidade” assumiu de fato um papel antes atribuído à natureza ou à história, significaria nesse contexto que o direito a ter direitos, ou o direito de cada indivíduo de pertencer à humanidade, deveria ser garantido pela própria humanidade. Nada nos assegura que isso seja possível.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 reafirmou o direito ao voto como expressão da soberania popular, indispensável para a consolidação do Estado Democrático de Direito, garantindo esse direito a todos os cidadãos maiores de dezoito anos e facultando-os aos analfabetos, jovens entre 16 e 17 anos e idosos acima de 70 anos.

Entretanto, apesar da Constituição de 1988 consolidar o voto “como direito fundamental, protegendo-o contra arbitrariedades e ampliando sua acessibilidade, garantindo uma participação política mais inclusiva e expressiva” (Tomasczeski, 2024, p. 7), a não participação do cidadão nos assuntos públicos, por meio do exercício voto, tem se mostrado crescente nas últimas eleições.

Durante os pleitos mais recentes, especialmente nos de turno único, muitos eleitores optaram por não comparecer às urnas, sem justificar seu voto. Um dos principais fatores é o desinteresse político, ou seja, a insatisfação com os candidatos e o sistema partidário. A abstenção é vista como reflexo da desconfiança nas instituições políticas e da percepção de que votar não trará mudanças significativas para o contexto social.

Na última eleição municipal de 2024¹, os índices de abstenção revelaram variações significativas entre as regiões, refletindo tanto questões locais quanto uma tendência mais ampla de

¹ Dados extraídos no portal “Estatísticas Eleitorais” do Tribunal Superior Eleitoral, disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/tr/seai/sig-eleicao/estatisticas-eleicao?session=820173779023>. Acesso em: 12 fev. 2024.

desengajamento político. Dados preliminares indicam que, em média, os níveis de abstenção ficaram entre 18% e 22%, embora alguns municípios, especialmente em grandes centros urbanos, tenham registrado números superiores, acima de 25%. Esse cenário reflete a crescente insatisfação dos eleitores com a oferta política local e a percepção de que os candidatos não representam efetivamente os interesses da população. A situação reacende o debate sobre a necessidade de estratégias de mobilização e educação cívica que promovam maior engajamento e fortaleçam o vínculo entre o eleitorado e o sistema político municipal.

Assim, tratando-se de direito fundamental que viabiliza a participação política, legítima a representatividade e as instituições democráticas, além de promover a manutenção do Estado Democrático de Direito, é necessária a discussão sobre eventuais causas geradoras do desinteresse do homem pelo ambiente político.

A abstenção eleitoral e o liberalismo moderno

Contabiliza-se como abstenção eleitoral o índice de eleitores que, tendo o direito de voto, não se apresentaram às urnas. Em análise aos levantamentos realizados pelo Tribunal Superior Eleitoral, é possível verificar que os índices de abstenção eleitoral têm aumentado, gerando preocupações sobre o impacto do “desinteresse político” no processo democrático.

Nas eleições municipais de 2024, o número de eleitores que deixaram de votar no segundo turno foi o maior já registrado desde o ano de 2020, no auge da Pandemia da Covid-19, contabilizando um índice de abstenção em 29,26%². Outro dado que chama a atenção é a faixa etária dos eleitores faltosos: eleitores com idade entre 25 a 34 anos foram os mais faltosos nas eleições de 2024, seguidos pelas faixas etárias de 35 a 44 anos; 45 a 59 anos; 21 a 24 anos; 60 a 69 anos e, por fim, 18 a 20 anos.

Como comparativo, em 2000 o índice de abstenção eleitoral foi de 16,2%; em 2004, o índice foi de 17,3%; em 2008, o índice foi de 18,1%; em 2012, o índice foi de 19,1%; em 2016, 21,6%, em 2020, intensificado pela Pandemia de Covid-19, o índice de

¹ Dados extraídos no portal “Estatísticas Eleitorais” do Tribunal Superior Eleitoral, disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/t/seai/sig-eleicao/estatisticas-eleicao?session=820173779023>. Acesso em: 25 nov. 2024.

abstenção atingiu seu ápice desde a redemocratização, alcançando 29,53%.

As estatísticas apresentadas demonstram um crescente desinteresse pela participação dos cidadãos nos assuntos públicos, afastando-os cada vez mais do exercício político e da concepção do voto como uma prestação de um dever sociopolítico e de cidadania. Em tal cenário, rememora-se uma antiga preocupação já sinalizada por Benjamin Constant (1985, p. 23) ao comparar a liberdade dos antigos à liberdade dos modernos:

O perigo da liberdade antiga estava em que, atentos unicamente à necessidade de garantir a participação no poder social, os homens não se preocupavam com os direitos e garantias individuais. O perigo da liberdade moderna está em que, absorvidos pelo gozo da independência privada e na busca de interesses particulares, renunciemos demasiado facilmente a nossos direitos de participar do poder político.

Vê-se que o autor tece críticas à liberdade dos antigos, uma vez que sua participação ativa e constante no poder coletivo e o exercício ininterrupto de seus direitos políticos distanciavam o homem de sua independência individual. Entretanto, o autor defende a ideia de um sistema representativo como solução para preservar as liberdades individuais e o exercício dos direitos políticos, o qual se caracteriza por “uma procuração dada a um certo número de homens pela massa do povo que deseja ter seus interesses defendidos e não tem, no entanto, tempo para defendê-los sozinhos” (Constant, 1995, p. 23).

Na constituição do Estado Moderno e das democracias, o voto e a participação política são indissociáveis da ideia de ser um ser humano livre. A liberdade negativa do liberalismo moderno, definida na ideia do livre agir pela ausência de impedimentos externos e vista como essencial para garantir os direitos individuais, é extraída de uma premissa maior: a de que liberdade e democracia são indissociáveis. Destaca-se a concepção de Isaiah Berlin (1998, p. 246):

De um modo geral, diz-se que sou livre na medida em que nenhum indivíduo ou conjunto de indivíduos interfere com a minha atividade. A liberdade política, neste sentido, é muito simplesmente a área dentro da qual um homem pode agir sem ser impedido por outros. Se eu for impedido

por outros de fazer o que poderia fazer se assim não fosse, nessa medida eu não sou livre; e se essa área for restringida por outros homens para lá de um determinado mínimo, poder-se-á dizer que sou coagido ou, até, oprimido.

No mesmo sentido, John Rawls desenvolve uma concepção de democracia centrada na ideia de justiça como equidade, que busca equilibrar a liberdade individual com a igualdade de oportunidades e a preocupação com os menos favorecidos. A democracia, portanto, não deve ser apenas um regime político formal, mas também uma estrutura que assegure condições reais para a participação equitativa dos cidadãos, em especial a participação igualitária no processo político.

Verifica-se, pois, que, apesar da preocupação indicada pelo autor Benjamin Constant quanto à “renúncia dos direitos de participar do poder político” e ao deslumbramento com a independência privada característica do Estado Moderno, na versão dominante dos discursos modernos, a liberdade é intrínseca à democracia e somente será garantida mediante a participação política.

A doutrina liberal moderna, portanto, apesar de apresentar críticas à participação do indivíduo quase sempre como soberano nas questões públicas (Benjamin, 1985, p. 11), não propaga pela renúncia dos seus direitos políticos. Pelo contrário, aponta o exercício político como pressuposto da liberdade individual. O atual distanciamento das questões públicas e a renúncia dos direitos políticos, materializados pelos índices de abstenção eleitoral das últimas eleições, sugerem um abandono das premissas que orientaram o projeto político da modernidade, não podendo ser justificadas pelas teorias liberais modernas e não plausíveis dentro de um Estado Democrático de Direito.

Segundo Augusto Silva (2019, p. 385-392), o Brasil possui uma das mais elevadas volatilidades eleitorais do mundo. Isso se deve a fenômenos que ocorrem no país e que contribuem diretamente para a dinâmica da política partidária, como o fortalecimento e/ou enfraquecimento da cidadania e a inatividade dos partidos políticos na melhoria da situação econômica e do combate à corrupção.

No cenário exposto, parece mais adequada a interpretação da abstenção eleitoral sob o viés da pós-modernidade, como uma manifesta reconfiguração na relação entre o indivíduo e o coletivo, desafiando a narrativa moderna de democracia e cidadania.

A fluidez e reversibilidade das escolhas, características da modernidade líquida, deslocam a noção de voto, visto pelos modernos como um dever cívico, para o voto como uma faculdade, uma escolha, cuja prática está cada vez mais atrelada a conveniências individuais (Ghirardi; Cunha, 2013, p. 167).

Assim, o atual cenário político de renúncia dos direitos políticos pode ser resumido pelas considerações realizadas por Benjamin Constant (1985, p. 18) que, ao falar sobre a liberdade dos antigos, previu os riscos que recairiam sobre a liberdade e as democracias modernas: “Perdido na multidão, o indivíduo quase nunca percebe a influência que exerce. Sua vontade não marca o conjunto; nada prova, a seus olhos, sua cooperação.”

Possíveis caminhos a serem percorridos

A falta de participação dos cidadãos na vida política, materializada pelos índices de abstenção eleitoral apresentados nas últimas eleições, representa um enfraquecimento do Estado Democrático de Direito, do exercício da cidadania e das próprias liberdades individuais. As divergências comportamentais apresentadas pelos candidatos em campanha eleitoral e o trabalho realizado no exercício efetivo do mandato contribuem para o afastamento entre eleitores e eleitos, resultando no descrédito da população sobre as instituições democráticas e a democracia representativa.

Segundo Gomes (2024, p. 126), um dos motivos para o desencanto político é a falta de compromisso de partidos e mandatários com as promessas e propostas feitas anteriormente, inclusive durante a campanha. Muitas vezes, até mesmo os princípios e diretrizes divulgados pelo partido são ignorados, afastando a confiança dos eleitores e, por conseguinte, os afastando do campo político.

Como possível solução para o problema enfrentado, destaca-se o incentivo à educação política e à conscientização sobre a importância do voto como instrumento de cidadania e dignidade, por meio da promoção de programas educacionais que esclareçam sua relevância e incentivem o engajamento cívico.

Além disso, é necessário garantir acessibilidade e a facilidade no processo eleitoral, assegurando que as zonas eleitorais estejam bem distribuídas e acessíveis, oferecendo meios de transporte e infraestrutura adequada. Esses aspectos são essenciais para garantir que

todos os cidadãos, independentemente de sua localização, condição física ou situação social, possam exercer seu direito ao voto de forma plena e sem obstáculos.

O TSE e os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) têm trabalhado para garantir que os locais de votação estejam estrategicamente distribuídos, levando em conta a densidade populacional e as dificuldades de deslocamento em áreas mais remotas ou isoladas. Em regiões rurais, por exemplo, é comum a instalação de zonas eleitorais itinerantes, ou seja, unidades móveis que se deslocam para áreas de difícil acesso, permitindo que os eleitores possam votar sem a necessidade de viajar longas distâncias até os locais de votação.

A necessidade de modernização e de novas tecnologias no sistema eleitoral deve ser vista como mecanismo de diálogo com as novas gerações de eleitores, viabilizando o processo de votação, minimizando possíveis obstáculos para o eleitor e auxiliando na transparência, na prestação de contas e na gestão coletiva do que é público. A utilização de plataformas digitais para o alistamento eleitoral, atualização de dados e justificativa de voto tem permitido que os eleitores cumpram essas obrigações de forma mais prática, sem precisar comparecer presencialmente aos cartórios eleitorais. Essa modernização do processo visa garantir que as pessoas, principalmente aquelas com mobilidade reduzida, possam ter maior autonomia e facilidade para participar das eleições.

Ainda, as reformas políticas e o fortalecimento da representatividade devem revisar o sistema partidário e as regras eleitorais para reduzir a fragmentação e aumentar a identificação dos eleitores com seus representantes. O fomento e o engajamento da juventude e dos grupos sub-representados para criar políticas e iniciativas específicas, ao integrar jovens e minorias no processo político, incentivam a renovação das lideranças e do pluralismo, permitindo que as demandas e necessidades da sociedade sejam efetivamente consideradas por aqueles que foram eleitos para criar e fiscalizar as políticas públicas.

O Tribunal Superior Eleitoral tem adotado medidas que buscam despertar o interesse coletivo sobre a gestão e a participação política. Algumas das principais ações incluem campanhas publicitárias para conscientizar os eleitores sobre a importância do voto, parcerias com influenciadores digitais, artistas e atletas para alcançar o

público jovem, e campanhas específicas para combater a desinformação sobre o processo eleitoral.

Destacam-se, ainda, campanhas de facilitação de acesso ao voto, como ampliação da biometria, a fim de evitar filas e agilizar a votação, a instalação de urnas em locais de fácil acesso para garantir a participação de todos e a ampla campanha de Combate à desinformação e *Fake News*, por meio de parcerias com plataformas como WhatsApp, Google e Facebook, visando remover conteúdos falsos sobre as eleições, além da Criação do Programa de Enfrentamento à Desinformação para esclarecer dúvidas dos eleitores.³

Em março de 2024, o TSE inaugurou o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (CIEDDE), centralizando os esforços de combate à desinformação durante o período eleitoral.⁴

O CIEDDE⁵ tem como objetivo fomentar a cooperação entre a Justiça Eleitoral, órgãos públicos e entidades privadas, especialmente plataformas de redes sociais e serviços de mensagens privadas, garantindo o cumprimento das normas estabelecidas pelo TSE para a propaganda eleitoral.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o Ministério Público Federal (MPF), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) são algumas das entidades que se unirão ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no combate à desinformação eleitoral e aos discursos antidemocráticos nas Eleições Municipais de 2024.

Além disso, o Centro apoia os Tribunais Regionais Eleitorais no uso adequado da inteligência artificial nas eleições, no combate à desinformação e às *deepfakes*, e na proteção da liberdade de escolha dos eleitores. Também desempenha um papel fundamental na promoção da educação para a cidadania, na defesa dos valores democráticos e na garantia dos direitos digitais.

São atribuições do Centro a troca de informação entre seus integrantes, a fim de agilizar a comunicação entre os órgãos, entidades

³ Dados extraídos no portal “Estatísticas Eleitorais” do Tribunal Superior Eleitoral, disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/t/seai/sig-eleicao/estatisticas-eleicao?session=820173779023>. Acesso em: 25 nov. 2024.

⁴ Dados extraídos no portal do Tribunal Superior Eleitoral, disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/confira-a-integra-dos-acordos-com-plataformas-digitais-para-combater-mentiras-nas-eleicoes-2024-1?utm_source=chatgpt.com. Acesso em 17 fev. 2025.

⁵ Portaria TSE n°. 180 de 12 de março de 2024.

e plataformas de redes sociais, bem como aprimorar a implementação de ações preventivas e corretivas.

Este programa busca mitigar os efeitos negativos da desinformação relacionada à Justiça Eleitoral, ao sistema eletrônico de votação e ao processo eleitoral como um todo, promovendo a circulação de conteúdos verídicos e estimulando a verificação das informações por meio da divulgação de notícias checadas, recomendações e conteúdos educativos (página “fato ou boato”)⁶.

Apesar de tais medidas, quando implementadas de forma integrada, estimularem a participação eleitoral e o cuidado coletivo com a coisa pública, os dados apresentados nas últimas eleições levam a crer que elas são insuficientes diante dos desafios trazidos pela pós-modernidade. Assim, é necessário repensar o indivíduo e o coletivo, além de rememorar os cidadãos das lições deixadas pela democracia moderna: a de que a participação ativa e constante no poder coletivo é a única forma de garantir direitos, de exercer a cidadania e se projetar na humanidade.

Considerações finais

As teorias liberais modernas, ao sustentarem que o voto e a participação política são indissociáveis da ideia de liberdade individual, não conseguem explicar satisfatoriamente o fenômeno da crescente abstenção eleitoral. Para pensadores como Benjamin Constant, Isaiah Berlin e John Rawls, a liberdade individual encontra na participação política sua expressão mais plena, sendo esta essencial para a manutenção da democracia e para a realização da cidadania ativa.

Se, para esses teóricos liberais modernos, a participação política é essencial, a realidade atual aponta para um cenário em que muitos cidadãos não enxergam mais o voto como um instrumento eficaz de mudança. Esse distanciamento pode ser atribuído a uma série de fatores, incluindo a desconfiança na classe política, a fragmentação social e a crescente influência do individualismo na tomada de decisões. Esse descrédito cria um ciclo vicioso no qual a falta de

⁶ Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/#>. Acesso em 17 fev. 2025.

participação enfraquece ainda mais a representatividade política, alimentando a apatia e a alienação eleitoral.

Por isso, os índices crescentes de abstenção eleitoral nas democracias contemporâneas indicam um distanciamento dessas premissas, sugerindo que as teorias liberais modernas não abrangem as transformações sociais e culturais da pós-modernidade. Nesse novo contexto, marcado pelo individualismo, pela fragmentação e polaridade política, o voto deixa de ser percebido como um dever cívico, passando a ser tratado como uma escolha facultativa, subordinada às conveniências pessoais.

O oportunismo eleitoral e a falta de políticas públicas efetivas fazem com que muitos eleitores sintam que suas escolhas não resultam em mudanças concretas. Esse sentimento de impotência leva à ideia de que o voto é apenas um ritual sem consequências práticas, incentivando a abstenção como forma de protesto silencioso ou simplesmente como reflexo de indiferença.

Se antes a participação eleitoral era vista como um dever cívico essencial para o funcionamento da democracia, hoje ela é frequentemente tratada como uma escolha pessoal, baseada em conveniências individuais.

Para reverter esse afastamento, é essencial adotar estratégias que incentivem a confiança nas instituições, promovam o senso de pertencimento e reforcem a importância do voto como instrumento de transformação social. A educação política, a transparência governamental e a criação de canais efetivos de participação cidadã podem desempenhar um papel fundamental nesse processo.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem implementado diversas iniciativas para combater a abstenção eleitoral e promover a participação ativa dos cidadãos no processo democrático brasileiro. Entre as principais ações, destacam-se campanhas de conscientização, parcerias com a sociedade civil e estudos aprofundados sobre os motivos da ausência dos eleitores nas urnas.

Assim, a compreensão do aumento da abstenção eleitoral extrapola os paradigmas liberais modernos, que, embora fundamentais para a consolidação das democracias, mostram-se insuficientes para compreender os desafios impostos pelas dinâmicas pós-modernas.

REFERÊNCIAS

- ARENDE, Hannah. **Origens do Totalitarismo – Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989
- BERLIN, Isaiah. **Dois conceitos de liberdade**. In: HARDY, H. et al. (Ed.). *A busca do ideal: uma antologia de ensaios*. Tradução Teresa Curvelo. Lisboa: Editorial Bizâncio, 1998.
- CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. In.: MONTEIRO, João Paulo e ou. *Filosofia Política 2*. Porto Alegre: L&PM Editores (UNICAMP/UFRGS – com apoio do CNPQ), 1985.
- GHIRARDI, José Garcez; CUNHA, Luciana Gross. **O voto do silêncio: abstenção eleitoral, representações de cidadania e participação política na pós-modernidade**. *Revista Direito Mackenzie*, v. 6, n. 1, p. 160-169, 2013.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2024.
- NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A teoria rawlsiana da justiça**. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal. a. 42 n. 168 out./dez. 2005
- MACHADO, Raquel Cavalcanti R. **Direito Eleitoral**. 2nd ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2018. E-book. p.10. ISBN 9788597016772. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597016772/>. Acesso em: 25 nov. 2024.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional - 40ª Edição 2024**. 40th ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.279. ISBN 9786559776375. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776375/>. Acesso em: 25 nov. 2024.
- MOREIRA, Eduardo José Leal; LIMA, Marcelo de Carvalho; TEIXEIRA, Márcio Aleandro Correia; VELOSO, Roberto Carvalho (orgs.). **Direito eleitoral e democracia: estudos em homenagem ao Desembargador Cleones Carvalho Cunha**. São Luís: EDUFMA, 2020.
- NATEL, Tomaszczeski. **Os direitos políticos eleitorais e a importância do voto à luz do ordenamento jurídico brasileiro**. *Lumen et Virtus*, São José dos Pinhais, v. XV, n. XLII, p. 7178-7204, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.56238/levv15n42-046>. Acesso em: 25 nov. 2024.

A inteligência artificial como ferramenta de auxílio na identificação da prática de propaganda eleitoral antecipada

David Roldan Vilasboas Lama ¹

RESUMO

Partindo de uma breve análise dos atos normativos que possibilitam e regulamentam o uso da Inteligência Artificial (IA) no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, o presente estudo discorre sobre a evolução jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral na análise e definição do ilícito eleitoral consistente na prática de propaganda eleitoral antecipada. Apresenta-se ainda, uma solução prática, mediante uso da IA, para auxiliar os magistrados da Justiça Eleitoral na análise de representações que tenham como objeto a alegação dessa prática.

Palavras-chave: Inteligência Artificial; Decisões judiciais; Representações; Propaganda eleitoral antecipada.

ABSTRACT

Based on a brief analysis of the normative acts that enable and regulate the use of Artificial Intelligence (AI) within the scope of the Brazilian Judiciary, this study discusses the jurisprudential evolution of the Superior Electoral Court in the analysis and definition of the electoral offense of the practice of early electoral propaganda. It also presents a practical solution, through the use of AI, to assist Electoral Justice magistrates when analyzing representations that have as their object an allegation of this practice.

Keywords: Artificial intelligence; Court decisions; Representations; Early electoral advertising.

Introdução

Não é novidade que, desde sempre, as máquinas são utilizadas para substituir atividades realizadas por humanos. Desde a produção em massa (ou em série), idealizada por Henry Ford, as

¹ Advogado, Conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Estado da Bahia. Especialista em Direito Eleitoral e Direito Municipal. Mestre em Direito Público (FGV Law/SP). Aluno especial do Doutorado em Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA). <http://lattes.cnpq.br/2390922942720171>

máquinas apresentam-se como alternativa à mão de obra humana, promovendo celeridade e eficiência produtiva.

Na sociedade atual, as máquinas parecem ter, inclusive, sentimentos. Os algoritmos existentes em nossas TVs e *smartphones* já são capazes de identificar o humor do usuário, suas tendências de comportamento, opiniões políticas e até mesmo os mais variados e exóticos desejos de consumo.

A Inteligência Artificial (IA) surge como um oceano azul a ser explorado pela humanidade, trazendo consigo uma série de inovações. Contudo, ainda apresenta lacunas em diversas nuances, como o tratamento de dados pessoais e a substituição de atividades humanas que envolvem critérios subjetivos – v.g. a prolatação de decisões em processos judiciais -, gerando ampla discussão acerca os limites da sua implementação e as responsabilidades por danos e prejuízos aos seus usuários e terceiros (De Sanctis, 2020).

Nesse contexto, a IA se constitui como uma verdadeira esperança para jurisdicionados, advogados, magistrados e servidores do Poder Judiciário, que tanto almejam a redução do tempo de trabalho, a otimização de tarefas e, o mais importante, celeridade no andamento dos processos judiciais sobre os quais se debruçam diariamente.

No último relatório denominado “Justiça em Números 2024”¹, divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), constatou-se que, no final de 2023, 83,8 milhões de processos judiciais estavam pendentes de desfecho na Justiça brasileira. Dentre os segmentos do Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral apresentou o melhor desempenho, com uma redução de 62,9% dos casos pendentes de julgamento no 1º e 2º graus de jurisdição.

Importante destacar que a publicação coleta dados até o fim de 2023, razão pela qual os processos eleitorais submetidos à Justiça Eleitoral em decorrência das eleições municipais de 2024 não foram contabilizados no último relatório do CNJ. Tais processos certamente fariam com que os números fossem ainda mais elevados, uma vez que cada candidato gera, no mínimo, dois processos judiciais: o de registro de candidatura e o de prestação de contas, sem contar as representações eleitorais que, em ano de eleições, se intensificam de forma cada vez mais significativa.

¹ A edição do “Justiça em Números 2024” toma como base os dados colhidos no Poder Judiciário até o fim do ano de 2023.

Neste breve ensaio, sem a pretensão de esgotar o tema ora em análise, pretende-se apresentar a IA como alternativa para auxiliar na identificação de condutas, expressões e falas que possam configurar a prática do ilícito de propaganda eleitoral antecipada, sempre buscando a preservação da autonomia do magistrado eleitoral em suas decisões, bem como assegurar a intervenção e supervisão humanas em cada uma delas.

Partindo de uma breve análise dos atos normativos que possibilitam e regulamentam o uso da Inteligência Artificial (IA) no âmbito do Poder Judiciário brasileiro e perpassando pelos elementos que, segundo a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), caracterizam a prática de propaganda eleitoral antecipada, o presente artigo visa apresentar uma solução prática para auxiliar os magistrados da Justiça Eleitoral quando da análise de representações que tenham como objeto alegação de prática do respectivo ilícito.

A inteligência artificial e o Poder Judiciário brasileiro

Desde o ano de 2023 tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 2.338², de autoria do Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG), que visa dispor sobre o uso da Inteligência Artificial no país³.

Em 10 de dezembro de 2024, o plenário do Senado Federal aprovou o substitutivo do texto, que foi encaminhado à Câmara dos Deputados, onde ainda não há previsão de votação. Significa dizer, objetivamente, que o Brasil ainda não dispõe de uma lei federal que trate sobre o uso da IA.

² O referido projeto de lei visa implementar “normas gerais de caráter nacional para o desenvolvimento, implementação e uso responsável de sistemas de inteligência artificial (IA) no Brasil, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais e garantir a implementação de sistemas seguros e confiáveis, em benefício da pessoa humana, do regime democrático e do desenvolvimento científico e tecnológico.” O andamento e o acesso às tramitações do projeto de lei perante o Congresso Nacional podem ser consultados no sítio eletrônico do Senado Federal: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>.

³ Sobre breve resumo de outras propostas legislativas de regulamentação da IA, a questão já foi por mim abordada em breve ensaio sobre o tema: “Além do aludido projeto, mediante instituição de Comissão de Juristas criada pelo Ato n.º 4, de 2022, do Presidente do Senado Federal, também estão sendo discutidos naquela Casa Legislativa proposições apresentadas anteriormente sobre o tema, mais especialmente os PLs n.ºs. 5.051/2019, 21/2020 e 872/2021, ‘que tem como objetivo estabelecer princípios, regras, diretrizes e fundamentos para regular o desenvolvimento e a aplicação da inteligência artificial no Brasil’. Na Câmara dos Deputados, por sua vez, tramita o PL n.º 759/2023, de autoria do Deputado Federal Lebrão (UNIÃO/RO), que ‘regulamenta os sistemas de inteligência Artificial e dá outras providências’. Da leitura dos respectivos textos dos PLs supramencionados, depreende-se que todos eles apresentam um mesmo viés, qual seja, possibilitar, regulamentar e regular o uso da IA nos mais diversos setores da sociedade e também no serviço público, sem olvidar dos princípios norteadores da transparência, da proteção da privacidade das pessoas e da defesa dos valores democráticos, garantindo segurança jurídica aos cidadãos mediante adoção de matriz de riscos e prevenção de possíveis danos decorrentes de eventuais falhas.” (LAMA, 2024, p. 55-82)

Muito embora inexistir diploma normativo expresso que regulamente o uso da IA no território nacional, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) adotou postura pioneira ao dispor sobre o tema ainda no ano de 2020, quando aprovou a Resolução n.º 332/2020.

É válido destacar que o CNJ já dispunha de competência para tratar da matéria desde o advento do atual Código de Processo Civil que, em seu art. 196, elenca que:

Compete ao Conselho Nacional de Justiça e, supletivamente, aos tribunais, regulamentar a prática e a comunicação oficial de atos processuais por meio eletrônico e velar pela compatibilidade dos sistemas, disciplinando a incorporação progressiva de novos avanços tecnológicos e editando, para esse fim, os atos que forem necessários, respeitadas as normas fundamentais deste Código.

No bojo do texto, o CNJ reconheceu a IA como mecanismo capaz de auxiliar o Poder Judiciário em suas tarefas visando “promover o bem-estar dos jurisdicionados e a prestação equitativa da jurisdição, bem como descobrir métodos e práticas que possibilitem a consecução desses objetivos.” (art. 2º).

Mais recentemente, em sessão realizada em 18 de fevereiro de 2025, o Plenário do CNJ, ao julgar o Ato Normativo n.º 0000563-47.2025.2.00.0000⁴, de relatoria do ministro Luiz Fernando Bandeira de Mello, aprovou por unanimidade nova resolução com objetivo de regular, regulamentar e também aperfeiçoar o uso da IA no âmbito dos tribunais brasileiros.

A nova resolução – que ainda não possui numeração e ainda não entrou em vigor⁵ – revoga a Resolução n.º 332/2020, cria o Comitê Nacional de Inteligência Artificial e possibilita que cada um dos tribunais, individualmente, utilize sistemas amparados no uso da IA, sempre garantindo a participação e supervisão

⁴ Texto disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=cd59319a816a2066fd472ea66a96b12adc069a77fbaab442f557274cb-042225604386b9c74dccb43812916f527a464da39b484d172d84d8e&cidProcessoDoc=5911619>. Acesso em: 9 mar. 2025.

⁵ O art. 47 do texto aprovado prevê que a nova resolução entrará em vigor apenas 120 dias após sua publicação, a qual foi disponibilizada no Diário da Justiça eletrônico do CNJ na edição do dia 27 de fevereiro de 2025. O referido artigo possui a seguinte redação: “Esta Resolução entra em vigor após decorridos 120 dias da data de sua publicação.”

humanas, tanto na criação dos sistemas quanto na análise e revisão de qualquer documento produzido pela máquina⁶.

No ano de 2024 o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia anunciado uso de inteligência artificial própria para criação de resumo de votos. A MARIA (Módulo de Apoio para Redação com Inteligência Artificial) é responsável por realizar, precipuamente, três tarefas: i) redigir ementas de decisões e votos; ii) elaborar relatórios de recursos endereçados à Suprema Corte, e; iii) selecionar informações mais relevantes em processos da reclamação de reclamação constitucional⁷.

Além do STF, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) também passou a contar, a partir de fevereiro de 2025, com um sistema de IA para auxiliar o Tribunal da Cidadania na análise de recursos submetidos à Corte que versem sobre questões processuais capazes de acarretar a inadmissibilidade de recursos especiais. O foco está na análise de agravos interpostos perante tribunais estaduais e/ou federais, com o objetivo de destrancar recursos especiais inadmitidos na origem⁸.

No âmbito da advocacia, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) aprovou recentemente uma recomendação direcionada aos advogados brasileiros, visando à implementação de boas práticas no uso da IA generativa nas atividades desenvolvidas pelos causídicos⁹.

Dentre as recomendações expedidas pelo CFOAB destaca-se aquelas elencadas no item 3.7 do documento¹⁰, que deixa clara a intenção de não possibilitar o total abandono da supervisão humana em documentos confeccionados por advogados mediante uso de IA na modalidade generativa.

⁶ O art. 34 do texto aprovado dispõe, com clareza, sobre a indispensável atuação humana. “Art. 34. Os sistemas computacionais utilizados no âmbito do Poder Judiciário deverão exigir a supervisão humana e permitir a modificação pelo magistrado competente de qualquer produto gerado pela inteligência artificial, sempre que cabível, observado o art. 32 desta Resolução.”

⁷ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=591257&ori=1>.

⁸ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-11stj-lanca-ia-generativa-para-atacar-acervo-de-recursos-inadmitidos/>.

⁹ Documento da recomendação disponível em: <https://s.oab.org.br/arquivos/2024/11/7160d4fe-9449-4aed-80bc-a2d7ac1f5d2f.pdf>.

¹⁰ “3.7: Advogados que utilizam IA em litígios devem garantir que as informações fornecidas ao tribunal sejam precisas e verificadas. Neste sentido, o advogado deve: I. Revisar integralmente todas as saídas geradas pela IA antes de apresentá-las em processos judiciais, a fim de evitar erros factuais ou jurídicos. II. Não confiar exclusivamente nos resultados da IA para a elaboração de argumentos ou documentos submetidos aos tribunais, assegurando a análise humana competente.”

Ainda que o presente estudo não se proponha a aprofundar uma análise sobre o uso da IA na advocacia, as considerações acima servem para reforçar e deixar evidente que a proposta ora apresentada busca seguir as diretrizes que vêm sendo traçadas pelo CNJ, na qualidade de órgão máximo do sistema do Poder Judiciário, em especial, a ratificação da necessidade de supervisão humana nas atividades desenvolvidas mediante auxílio da inteligência artificial.

Nos tópicos a seguir, o trabalho se dedicará a apresentar o possível uso de IA como ferramenta para solucionar matérias submetidas à Justiça Eleitoral, especialmente na apreciação de representações eleitorais ajuizadas sob a alegação da prática de propaganda eleitoral antecipada.

A evolução jurisprudencial do TSE na caracterização da propaganda eleitoral antecipada

Malgrado todo o funcionamento e atuação da Justiça Eleitoral ainda estejam fundados na legislação (Constituição Federal, Código Eleitoral, Lei das Eleições, Lei da Ficha Limpa) e nas Resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a jurisprudência do TSE e dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) ostentam alta relevância no processo eleitoral como um todo.

Os julgados da Justiça Eleitoral ainda norteiam a atuação e os atos dos diversos atores que compõem o processo eleitoral — magistrados, advogados, pré-candidatos, candidatos, partidos políticos e coligações.

Apesar de alguns temas estarem expressamente definidos em lei, a exemplo dos critérios objetivos para cômputo de limites de gastos e despesas durante a campanha, o subjetivismo ainda permeia questões relevantes, a exemplo da caracterização do dolo específico em atos administrativos aptos a gerar inelegibilidade, nos termos da alínea “g”, do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar n.º 64/1990, e da caracterização da propaganda eleitoral antecipada.

Quando da promulgação da Lei Federal n.º 9.504/1997 (Lei das Eleições), o art. 36 previa que “a propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição.” Na prática, isso significava que o período de propaganda eleitoral perduraria por aproximadamente 90 dias, já que, conforme os arts. 28, 29, inciso II, e, 77 da Constituição Federal, as eleições

federais e municipais devem ocorrer sempre no primeiro domingo de outubro.

Com o advento da Lei Federal n.º 13.165/2015 (Minirreforma Eleitoral), a redação do art. 36 sofreu alteração para fazer constar que “a propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição.” Com a postergação do termo a quo para início da propaganda eleitoral, o período de campanha eleitoral foi reduzido para aproximadamente 45 dias.

Ocorre que, muito embora o marco temporal do início da propaganda eleitoral esteja definido de forma expressa e objetiva na legislação, a Justiça Eleitoral, até os dias atuais, enfrenta desafios para caracterização do ilícito da propaganda eleitoral antecipada.

Para as eleições que antecederam a vigência da Minirreforma Eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entendia que a propaganda eleitoral antecipada poderia ser caracterizada, inclusive, na presença de mero pedido implícito de voto.

Para exemplificar o entendimento adotado à época, reputa-se válida a transcrição de acórdãos proferidos no julgamento de fatos relativos às eleições de 2010 e 2014

4. Nos termos da jurisprudência da Corte, deve ser entendida como propaganda eleitoral antecipada qualquer manifestação que, previamente aos três meses anteriores ao pleito e fora das exceções previstas no artigo 36-A da Lei n.º 9.504/97, leve ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que somente postulada, a ação política que se pretende desenvolver ou as razões que levem a inferir que o beneficiário seja o mais apto para a função pública.

7. Caracteriza propaganda eleitoral antecipada, ainda que de forma implícita, a veiculação de propaganda partidária para promoção de filiado, notório pré-candidato, com conotação eleitoral, que induza o eleitor à conclusão de que seria o mais apto para ocupar o cargo que pleiteia, inclusive com a divulgação de possíveis linhas de ação a serem implementadas.

8. Recursos desprovidos (BRASIL, 2011).

3. O entendimento do TRE está em harmonia com a jurisprudência do TSE no sentido de que, para configurar a realização de propaganda eleitoral antecipada, não se exige pedido expresso de votos, basta a divulgação das razões que levem o eleitor à conclusão de que o pré-candidato é o mais apto para ocupar o cargo em disputa (BRASIL, 2015, p. 56).

A inserção do art. 36-A nas Lei das Eleições¹¹, através da aprovação da Minirreforma Eleitoral, buscou conferir maior objetividade à análise da propaganda eleitoral antecipada, ao estabelecer que sua ilicitude somente se configura quando houver pedido explícito de voto.

Nessa inteligência, caberia, por óbvio, ao Poder Judiciário averiguar, em cada caso concreto, a existência (ou não) desse pedido expresso.

A guinada da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral pode ser exemplificada pelo acórdão proferido quando do julgamento da Representação nº 294-87/DF, de relatoria do então Ministro Herman Benjamin, que analisou fatos relativos às eleições municipais de 2016:

5. A propaganda antecipada caracteriza-se pelo pedido expresso de votos, referência explícita a eleições vindouras ou elogio que apresente a pessoa como a mais apta para o exercício de cargo eletivo, conforme orientação definida por esta Corte Superior (AgR-REspe nº 3309-94/BA, Redator para o acórdão: Min. Henrique Neves, DJe de 31.5.2016). (Brasil, 2017, p. 60).

Ao proferir voto condutor do aresto supracitado, o Ministro Herman Benjamin esclareceu que a inserção do art. 36-A retirou a exigência da menção à pretensa candidatura, de exaltação das qualidades pessoais de pré-candidatos e outros atos anteriormente considerados para fins de caracterização da propaganda eleitoral antecipada.

Nas eleições de 2018, observa-se nova modificação no entendimento jurisprudencial da mais alta Corte Eleitoral do país. A partir de então, o Tribunal Superior Eleitoral passa a balizar a caracterização do ilícito da propaganda eleitoral antecipada não apenas pela verbalização expressa, como explica Sorroche (2024), em artigo publicado no sítio eletrônico da Associação Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP):

O Tribunal Superior Eleitoral, inicialmente, possuía entendimento no sentido de que somente poderia configurar propaganda extemporânea a

¹¹ Art. 36-A: “Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet”

hipótese de manifestação do pré-candidato envolvendo pedido expresso de votos, consoante disposto no caput do artigo 36-A da Lei 9.504/97. Todavia, para as eleições de 2018, iniciou-se uma evolução jurisprudencial, passando-se a entender que através do contexto da manifestação do pré-candidato, e não somente na forma verbalizada expressamente, a propaganda antecipada pode restar-se caracterizada e o pedido de votos reconhecidamente explícito.

Dali em diante, as chamadas “palavras mágicas” passaram a assumir papel relevante na caracterização da propaganda eleitoral antecipada. A expressão busca conceituar palavras e/ou expressões que, embora não configurem pedido de voto de forma literal, possuam o mesmo conteúdo ou efeito, isto é, que ressoem nos ouvidos dos eleitores como um pedido expresso de voto.

A nova ordem jurisprudencial estabelecida pode ser exemplificada pelo seguinte aresto:

Todavia, também com base na sólida jurisprudência reiterada nas eleições de 2020, a propaganda antecipada pode ser identificada a partir do uso, na mensagem publicitária, de expressões que contenham a mesma carga semântica do pedido de voto – as denominadas “palavras mágicas” –, que constituem elemento objetivo da propaganda impugnada (Brasil, 2022).

O uso do critério das “palavras mágicas” chegou a ser criticado pelo Ministro Alexandre de Moraes¹², que presidiu a Corte durante as eleições federais de 2022. Contudo, esse critério ainda serve como referência na averiguação acerca da (in)ocorrência de propaganda eleitoral extemporânea, sendo atualmente complementado pelo conceito de “conjunto da obra” (Vital, 2024).

Fixadas tais premissas, que servem como balizas para caracterização (ou não) do ilícito da propaganda eleitoral antecipada, o

¹² A crítica foi explanada pelo Ministro ao proferir voto oral de desempate no Plenário do TSE quando do julgamento da Representação n. 0600229-33.2022.6.00.0000, onde figurava como representado o então candidato à reeleição Jair Messias Bolsonaro: ‘A campanha, hoje, é feita assim, ou seja, o termo ‘campanha’ serve para agora como serviu para abril, só que em abril não podia. Então, é uma campanha claramente antecipada. A questão das palavras mágicas, eu diria que essas palavras mágicas, nós temos que aposentar isso, porque ninguém mais usa a palavra mágica, óbvio. No momento em que se constou, nos acórdãos, que as palavras mágicas são campanha antecipada, todo candidato vai com uma colinha, dada pelo seu advogado ‘fale tudo, menos isso’. Ninguém mais chega e fala ‘voto em mim’. Agora, ‘precisamos continuar’, ‘o bem contra o mal’, ‘vamos continuar’, como disse e expôs a eminente Ministra Cármen Lúcia. Aqui, inclusive, diria que... pode não ser a palavra mágica, mas está quase lá algumas palavras em alguns discursos: “se houver conscientização do povo de Deus para votar nos nossos irmãos”. Então, ‘votar nos nossos irmãos’ é genérico, mas continua ‘nós teremos um exército aliado com o nosso Presidente Bolsonaro.’ Ora, é para votar – para frente –, aliado só pode ser para frente. Então, aqui, óbvio que o pedido de voto foi feito tanto para os nossos irmãos – deles – como para o atual presidente e candidato à reeleição.’”

próximo tópico apresentará a inteligência artificial como método de auxílio ao magistrado na identificação das “palavras mágicas” em demandas eleitorais submetidas à sua análise.

O uso da IA como elemento auxiliar do magistrado eleitoral na busca pelas “palavras mágicas” e pelo “conjunto da obra”

Na ausência de legislação federal que trate especificamente sobre a matéria, a Justiça brasileira vem se valendo dos regramentos editados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e da atuação isolada dos tribunais na criação de sistemas que possibilitem o uso da inteligência artificial (IA) no cotidiano do Poder Judiciário.

Atualmente, os sistemas eletrônicos utilizados pelos tribunais já contam com ferramentas e funcionalidades que permitem a automatização de atos processuais e, até mesmo, a confecção célere e automática de documentos, a exemplo da elaboração de mandados de citação, do envio de publicações ao diário oficial eletrônico e também das intimações de atos ordinatórios.

O uso da IA ainda se apresenta de forma discreta e recente na Justiça brasileira. Em uma análise dos dados do Justiça em Números, ainda não é possível mensurar com precisão o impacto da inteligência artificial na atividade judicante do país. Todavia o aperfeiçoamento e a criação de novas técnicas de inteligência artificial, em especial nas modalidades de IA generativa com uso de *learning machine*, podem proporcionar alto grau de eficiência e celeridade na análise de demandas, inclusive na fundamentação das decisões judiciais (Surden; Leal; Da Silva Neto, 2023).

Neste estudo, propõe-se, objetivamente, que a IA atue como ferramenta auxiliar ao juiz eleitoral na apreciação de representações eleitorais ajuizadas baseadas na alegação de propaganda eleitoral antecipada.

Para o contexto proposto, mostra-se mais adequada a utilização do *machine learning*, por meio do qual a máquina seria capaz de identificar padrões e correlações e, com base na análise dos dados, os algoritmos possibilitariam que ela indicasse (ou não) a possível prática de propaganda eleitoral antecipada.

Na prática, o magistrado alimentaria um sistema eletrônico com uma série de palavras e expressões que, na sua convicção, seriam suficientes para caracterizar tal prática, como, por exemplo: “vote”,

“eleições”, “conto com você”, “vem comigo”, “estamos juntos”, “2026”, “o melhor de todos”, “o mais preparado”, “vamos juntos”, “fulano vem aí”, “tô com fulano”, etc.

A partir desse banco de dados previamente alimentado pelo juiz eleitoral, a inteligência artificial realizaria um verdadeiro rastreio na peça processual da representação e nas provas que a acompanham, em especial vídeos, áudios, imagens, transcrições e gravações. Esse banco de dados funcionaria, portanto, como um ponto de partida, para que os computadores executassem a tarefa de forma autônoma.

O sistema ora proposto se assemelharia, em certa medida, à funcionalidade de busca de palavras e expressões no programa “Word” desenvolvido pela Microsoft, no qual o usuário pode realizar a busca de termos específicos em determinado documento mediante acionamento do comando “Ctrl + L”, que aciona um campo de pesquisa na tela para inserção da palavra ou expressão desejada.

Volvendo à solução proposta neste ensaio, ato contínuo à busca, caso a máquina identifique alguma das expressões previamente inseridas no banco de dados, o sistema emitiria uma espécie de alerta ao magistrado, indicando a presença de forte indício da prática do ilícito eleitoral de propaganda antecipada.

A máquina poderia ser capaz de identificar não apenas a presença das “palavras mágicas” mencionadas na jurisprudência do TSE, mas também o “conjunto da obra”, facilitando o entendimento do julgador e apresentando-lhe possível solução ao caso concreto submetido à sua jurisdição.

A partir desse ponto, o próprio sistema também poderia se valer da segunda modalidade de IA, qual seja, a generativa, com a finalidade de produzir uma minuta de decisão (interlocutória ou sentença), seja determinando a retirada da propaganda eleitoral antecipada e a aplicação de medidas coercitivas, seja indeferindo pedido de liminar ou, ainda, julgando improcedente o mérito da representação.

Não se pretende, aqui, excluir por completo a atividade humana, mas tão somente possibilitar economia de tempo, sobretudo porque as representações por propaganda eleitoral antecipada figuram entre as modalidades mais recorrentes submetidas ao crivo da Justiça Eleitoral.

A solução proposta pode revelar-se uma boa alternativa eficaz para imprimir celeridade à apreciação dessas representações, que, em regra, também podem se caracterizar por situações jurídicas homogêneas, como ocorre quando uma mesma ação de determinado candidato ou partido desencadeia a propositura de diversas representações idênticas que, por sua vez, reclamam a mesma solução jurídica (Bastos, 2012).

Considerações finais

Até aqui, as considerações elencadas neste ensaio permitem concluir que, atualmente, o arcabouço normativo brasileiro admite o uso da inteligência artificial para auxiliar magistrados na prolação de decisões no âmbito de processos judiciais.

Até o presente momento, a regulamentação do uso da IA no Poder Judiciário tem ocorrido por iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pela atuação individual dos tribunais, mesmo diante da lentidão do Congresso Nacional, que ainda não aprovou legislação federal sobre o tema.

Importante contextualizar o leitor que a proposta apresentada neste estudo possui, por ora, caráter utópico, haja vista que, para sua concretização, é recomendável a aprovação do Projeto de Lei n. 2.338/2023 e o início da vigência do Ato Normativo n.º 0000563-47.2025.2.00.0000, aprovado pelo CNJ, ambos já tratados nas seções anteriores deste trabalho.

Não se deve descartar a hipótese de que a IA possa vir a ser extremamente útil aos atores da justiça, em especial magistrados e advogados, revelando-se em forte aliada do Poder Judiciário no combate às demandas repetitivas, na observância dos precedentes e, principalmente, na promoção da celeridade na análise e julgamento de matérias menos complexas e recorrentes nos tribunais, como é o caso das representações eleitorais por prática de propaganda eleitoral antecipada.

REFERÊNCIAS

- BASTOS, Antonio Adonias Aguiar. **O devido processo legal nas demandas repetitivas**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- BONAT, Débora. **Inteligência Artificial Generativa e a fundamentação da decisão judicial**. Revista de Processo, v. 346, 2023.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.
- _____. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.
- _____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Lei das Eleições. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.
- _____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.
- _____. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm
- _____. **Projeto de Lei nº 2.338, de 2023**. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>. Acesso em: 11 dez. 2024.
- _____. **Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 3309-94**. Relator: Ministro Henrique Neves. Diário de Justiça Eletrônico, 31 maio 2016.
- _____. **Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento nº 0000124-26.2014.6.13.0000**. Relator: Ministro Gilmar Ferreira Mendes. Diário de Justiça Eletrônico, 23 out. 2015, p. 56-57.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso contra expedição de diploma nº 1897-11/DF**. Relator: Ministro Joelson Dias. Julgado em 5 abr. 2011.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação nº 294-87/DF**. Relator: Ministro Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Tomo 47, 9 mar. 2017, p. 60-61.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 060034703**. Moita Bonita – SE. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Julgado em 12 ago. 2022. **Diário de Justiça Eletrônico**, 26 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ato Normativo n. 0000563-47.2025.2.00.0000**, de 27 de fevereiro de 2025. **Diário da Justiça [do] Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, DF, n. 43/2025, p. 7-17.

_____. **Justiça em Números 2024**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

_____. **Resolução n.º 332, de 21 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020.

DE SANCTIS, Fausto Martin. **Inteligência Artificial e Direito**. São Paulo: Almedina, 2020.

LAMA, David Roldan Vilasboas. **Inteligência Artificial: Uma alternativa para o juízo de admissibilidade de Recursos Especiais interposto com base em dissídio jurisprudencial**. In: Luciano Santiago dos Santos. (Org.). **Estado Regulador e Serviços Públicos**. 1ed. Salvador: Direito Levado a Sério, 2024, v. 1, p. 55-82.

SORROCHE, Leandro Manzano. **A evolução jurisprudencial do TSE na caracterização da propaganda antecipada**. Disponível em: <https://abradep.org/midias/a-evolucao-jurisprudencial-do-tse-na-caracterizacao-da-propaganda-antecipada/>. Acesso em: 11 dez. 2024.

SURDEN, Harry; LEAL, Saul Tourinho; DA SILVA NETO, Wilson Seraine. **Machine learning e o direito**. *Suprema-Revista de Estudos Constitucionais*, v. 3, n. 1, p. 353-389, 2023.

VITAL, Danilo. **TSE troca “palavras mágicas” por conjunto da obra para julgar propaganda antecipada**. *Conjur*, 21 set. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-21/tse-abandona-criterio-palavras-magicas-propaganda-antecipada/>. Acesso em: 11 dez. 2024.

A flexibilização da inelegibilidade reflexa parental prevista no art. 14, § 7º da Constituição Federal e na Súmula Vinculante n. 18 do Supremo Tribunal Federal

Carla Vieira de Souza ¹

Pedro Ulysses Buritisa Alves de Souza ²

RESUMO

O presente trabalho buscará uma análise mais aprofundada sobre o instituto da inelegibilidade reflexa parental, em especial daquela que recai sobre o cônjuge que se divorcia do titular do cargo de chefe do Poder Executivo no curso de seu mandato, conforme previsto no art. 14, § 7º da Constituição Federal e na Súmula Vinculante nº 18 do Supremo Tribunal Federal. É cediço que tanto o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Eleitorais já sedimentaram o entendimento de que o simples fato de o casal ter se divorciado no curso do mandato não afasta a inelegibilidade prevista no referido dispositivo constitucional. Todavia, a ratio do Constituinte Originário era obstar o monopólio do poder político por grupos hegemônicos ligados por laços familiares. Assim, caso um dos cônjuges contraia novo matrimônio ou união estável, verificar-se-á a formação de novo núcleo familiar, transferindo-se a inelegibilidade reflexa parental, que antes recaía sobre o ex-cônjuge, para o atual, que passa a integrar o núcleo familiar do titular do cargo. Por fim, conclui-se que a inelegibilidade reflexa prevista no art. 14, § 7º da Constituição Federal e na Súmula Vinculante nº 18 do Supremo Tribunal Federal não deve ser aplicada de forma automática, devendo-se analisar o caso concreto para verificar a possibilidade de seu afastamento, especialmente nos casos de constituição de novos núcleos familiares.

Palavras-chave: Inelegibilidade reflexa; Divórcio; Afastamento; Flexibilização.

¹ Mestra em Direito pela UNESC. Pós-Graduada em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade Damásio, Direito Constitucional Aplicado pela Legale, Direito do Consumidor pela ESA OAB e Direito e Processo Eleitoral pela PUC PR e Graduada em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (2015). Ex-vereadora do município de Içara – SC. Professora da Univinte e Advogada. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/1033928190240851>

² Advogado. Palestrante. Graduado em Direito pela PUC-GO. Pós graduado com especialização em Direito e Processo do Trabalho pela UFGO. Pós graduado com especialização em Direito Público pela UCAM. Pós graduado com especialização em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela PUC-PR. Ex-professor na Faculdade de Piracanjuba-GO. Ex-Procurador Geral do Município de Piracanjuba. Atuou como Observador Internacional no plebiscito no Chile em 2023. Membro da Comissão de Direito Político e Eleitoral da OAB-GO. Coordenador da ESA pela OAB subseção de Piracanjuba-GO. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/7343938513256595>

ABSTRACT

This paper provides an in-depth analysis of the legal concept of reflective ineligibility due to kinship, focusing on spouses who divorce a sitting chief executive during their term of office, as established by Article 14, § 7 of the Federal Constitution and the Supreme Federal Court's Binding Precedent No. 18. It is well-established in the jurisprudence of both the Supreme Federal Court and the Electoral Courts that a divorce during the term of office does not, by itself, remove the ineligibility set forth in the aforementioned constitutional provision. However, the original intent of the Constitution's framers was to prevent the monopolization of political power by hegemonic groups linked by family ties. Therefore, should the office-holder enter into a new marriage or stable union, a new family nucleus is formed. This would transfer the reflective ineligibility from the former spouse to the current spouse, who now becomes part of the office-holder's immediate family. Finally, this paper concludes that the reflective ineligibility established by Article 14, § 7 of the Federal Constitution and Binding Precedent No. 18 should not be applied automatically. Instead, a case-by-case analysis is required to assess the possibility of setting aside this ineligibility, especially in cases where a new family nucleus has been formed.

Keywords: Reflective ineligibility; Divorce; Exception; Flexibilization.

Introdução

A Assembleia Nacional Constituinte, ao editar o texto da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, incluiu em seu corpo as condições de elegibilidade, descritas no § 3º e situações em que incide a inelegibilidade, previstas nos §§ 4º, 5º, 6º e 7º, todos do artigo 14.

Além das condições de elegibilidade e cláusulas de inelegibilidade trazidas pela Constituição Federal, o próprio texto constitucional prevê que outras hipóteses de inelegibilidade poderão ser estabelecidas através de lei complementar. Para tanto, foi editada a Lei Complementar nº 64/1990, alterada pela Lei Complementar nº 135/2010 que trata de outros casos de inelegibilidade além dos previstos pelo art. 14 da Constituição Federal de 1988.

Ao se analisar a Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar nº 64/1990, identificam-se inúmeros casos de inelegibilidade, nas mais diversas situações. Todavia, será tratada aqui uma

inelegibilidade específica a chamada inelegibilidade reflexa parental, prevista no art. 14, § 7º da Constituição Federal.

Ao abordar a inelegibilidade reflexa parental, observa-se a existência de alguns graus de parentesco aos quais o instituto se aplica. Porém, será analisado, especificamente, o caso de inelegibilidade que recai sobre o cônjuge, em especial após o divórcio, do detentor de mandato de Chefe do Poder Executivo, seja na esfera federal, estadual, distrital ou municipal.

Perceber-se-á que a legislação é taxativa quanto à aplicação da inelegibilidade aos cônjuges de detentores de mandato do Poder Executivo. Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal entende que a inelegibilidade reflexa não se afasta simplesmente com o divórcio. Todavia, tal interpretação legislativa tem acontecido de forma meramente gramatical, sem a devida consideração ao sentido teleológico do regramento jurídico que torna inelegível o cônjuge do detentor de mandato.

Acontece que, em julgado que se será tratado adiante, o próprio Supremo Tribunal Federal flexibilizou a regra trazida pelo art. 14, § 7º da Constituição Federal e em sua Súmula Vinculante nº 18. A Suprema Corte, como se verá, entendeu que a inelegibilidade reflexa deveria ser afastada no caso de falecimento do detentor de mandato eletivo no curso de seu primeiro mandato.

Com isso, começa-se a se vislumbrar a possibilidade de uma interpretação ampliativa quanto ao afastamento da inelegibilidade do ex-cônjuge, aplicando-se uma interpretação teleológica do instituto, bem como uma interpretação extensiva no que diz respeito à preservação ao direito e da capacidade eleitoral passiva do ex-cônjuge do detentor de mandato.

As inelegibilidades previstas na Constituição Federal de 1988

Nas palavras de Gomes (2023),

Denomina-se inelegibilidade ou ilegitimidade o impedimento ao exercício da cidadania passiva, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo. Em outros termos, trata-se de fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo.

Nesse sentido, a Constituição Federal, em seu artigo 14, §§ 4º ao 8º, disciplina o instituto da inelegibilidade, nos seguintes termos:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(. . .);

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente;

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

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

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

Assim, as inelegibilidades restringem a elegibilidade do cidadão, visando proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, bem como a normalidade e legitimidade das eleições, contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (art. 14, § 9.º).

Ao tratar das inelegibilidades constitucionais, Lenza (2023) nos ensina que

As inelegibilidades estão previstas tanto na CF (art. 14, §§ 4.º a 8.º), normas essas que independem de regulamentação infraconstitucional, já que de eficácia plena e aplicabilidade imediata, como em lei complementar,

que poderá estabelecer outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, dividindo-se em dois grandes grupos: a) absolutas: impedimento eleitoral para qualquer cargo eletivo, taxativamente previstas na CF/88; b) relativas: impedimento eleitoral para algum cargo eletivo ou mandato, em função de situações em que se encontre o cidadão candidato, previstas na CF/88 — art. 14, §§ 5.º a 8.º — ou em lei complementar — art. 14, § 9.º.

Iniciam-se breves comentários acerca das inelegibilidades previstas no Texto Constitucional com a menção ao § 4º do art. 14, que determina que os inalistáveis e os analfabetos são inelegíveis.

São inalistáveis os menores de 16 anos de idade, os estrangeiros, com exceção dos portugueses que gozam do princípio da reciprocidade, e os conscritos, que são aqueles que são convocados para o serviço militar obrigatório ao atingirem 18 anos.

Assim, de forma clara e sucinta, a Constituição Federal de 1988 torna inelegível estes quatro grupos: o analfabeto (embora sejam alistáveis), os menores de 16 anos, os estrangeiros e os conscritos. Afora esses casos, como regra geral, todos os demais podem ser alistáveis e, portanto, elegíveis quanto a este requisito (alistabilidade).

Prosseguindo, o § 5º do artigo 14 da Constituição determina que o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

Ou seja, o detentor de mandato de Chefe do Poder Executivo, em qualquer esfera, não poderá exercê-lo por três mandatos consecutivos. Não há óbice, contudo, para que determinada pessoa exerça mais de dois mandatos, desde que haja um intervalo entre o segundo e o terceiro mandatos, entre quarto e o quinto, e assim sucessivamente. O que se busca, aqui, é assegurar a alternância no poder.

Já o § 6º do art. 14 da Constituição Federal de 1988 determina que, para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

Referida regra torna inelegível o detentor de mandato no Poder Executivo que não se afasta (desincompatibilização) de seu cargo no prazo legal. O intuito é impedir que o detentor de mandato utilize a máquina administrativa em benefício de sua candidatura,

assegurando que o pleito ocorra em condições de igualdade entre os candidatos.

Por sua vez, o § 7º trata da inelegibilidade reflexa (parental), ao tornar inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos, por afinidade ou por adoção, até o segundo grau, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Aqui o Constituinte Originário buscou impedir a perpetuação no poder de um mesmo grupo familiar, evitando, dessa forma, a constituição de verdadeiras oligarquias políticas.

O § 8º do art. 14 trata da situação dos militares, determinando que os militares alistáveis são elegíveis. Como já visto, apenas os conscritos são inalistáveis; portanto, todos os demais militares são alistáveis, e, por consequência, elegíveis, salvo se incorrerem em alguma causa de inelegibilidade.

Por fim, o § 9º do art. 14 da Constituição Federal de 1988 estabelece que lei complementar poderá estabelecer novos casos de inelegibilidade. Todavia, tais inelegibilidades infraconstitucionais não serão objeto de estudo neste trabalho.

A inelegibilidade parental (reflexa) prevista no art. 14, § 7º da Constituição Federal de 1988

Pela leitura do texto constitucional, verifica-se, de forma clara, que o cônjuge do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído nos seis meses anteriores ao pleito é inelegível para a disputa de qualquer cargo eletivo, a qualquer tempo, durante o curso do mandato.

Na mesma linha, a Lei Complementar nº 64/1990, chamada de Lei das Inelegibilidades, em seu art. 1º, § 3º, reproduz integralmente a redação do § 7º do art. 14 da Constituição Federal de 1988.

Gomes (2023), sobre o tema, ensina que:

Em princípio, a inelegibilidade ocorre apenas quanto ao cônjuge e parentes de chefes do Poder Executivo, a saber: Presidente da República, Governador

de Estado ou do Distrito Federal e Prefeito. Não alcança os do vice, tampouco alcança os parentes de quem exerce de modo interino e precário a chefia do Poder Executivo – como pode ocorrer, por exemplo, com o presidente do Poder Legislativo e do Judiciário.

Dessa forma, verifica-se que, pela leitura do Texto Constitucional, a inelegibilidade alcança somente os cônjuges e parentes até segundo grau ou por adoção, dos detentores de mandato eletivo de Chefe de Poder Executivo, em quaisquer de suas esferas.

Por outro lado, a melhor doutrina eleitoral e a jurisprudência dos Tribunais Regionais Eleitorais e, em especial o Tribunal Superior Eleitoral já se posicionaram no sentido de que a regra exposta no art. 14, § 7º, deve ser aplicada somente em casos de candidaturas no curso do segundo mandato, evitando-se, assim, a possibilidade de o mesmo grupo familiar exercer o terceiro mandato consecutivo, o que é expressamente vedado pelo § 5º do art. 14 da Constituição Federal. Ou seja, o cônjuge do chefe do Poder Executivo é elegível para o mesmo cargo ocupado pelo titular, desde que este também esteja elegível.

Nesse sentido, Zílio (2023), em sua obra Direito Eleitoral, ensina:

Deve-se destacar que a jurisprudência tem entendido que a inelegibilidade do parentesco somente existe na medida em que igual restrição à elegibilidade possui o titular do mandato eletivo, ou seja, a inelegibilidade do titular é extensiva aos seus parentes.

Isto é, o titular do cargo de chefe do Poder Executivo, independentemente da esfera em que exerce seu mandato, atrai a inelegibilidade para seu cônjuge e para seus parentes até o segundo grau, para qualquer cargo no território de sua jurisdição.

O que se busca, com essa regra, é evitar que o mesmo grupo familiar se perpetue no poder, valendo-se da máquina pública para criar situações vantajosas a determinada pessoa ou grupo em campanhas eleitorais, ferindo, assim, o princípio da igualdade e da legitimidade das eleições, visto que uma pessoa ou grupo específico poderia ter tratamento privilegiado em relação aos seus opositores.

A *ratio legis* do § 7º do art. 14 da Constituição Federal de 1988, como já mencionado, é justamente impedir a perpetuação no poder de um mesmo grupo familiar e assegurar a alternância nas chefias dos Poderes Executivos, em todas as esferas federativas.

Todavia, ao longo do tempo, a Justiça Eleitoral se deparou com tentativas de fraude à inelegibilidade reflexa, prevista no art. 14, § 7º da Constituição Federal. Diversos foram os casos que chegaram aos Tribunais Eleitorais em que casais simulavam separações ou divórcios, com o intuito de confundir o eleitorado e a própria Justiça Eleitoral, objetivando um terceiro mandato consecutivo para o mesmo grupo familiar.

Nesses casos, a Justiça Eleitoral firmou o entendimento de que a inelegibilidade reflexa deve ser mantida, mesmo diante da comprovação de divórcio, quando este ocorre no curso do mandato. Vejamos alguns julgados sobre o tema:

RCAND 600096-51.2020.6.20.0049

RE - RECURSO ELEITORAL nº 060009651 - UPANEMA – RN

Acórdão nº 060009651 de 10/11/2020

Relator(a) Des. ADRIANA CAVALCANTI MAGALHÃES FAUSTINO FERREIRA

Publicação - Publicado em Sessão, Data 10/11/2020

RECURSO ELEITORAL - REGISTRO DE CANDIDATURA - ELEIÇÕES 2020 - CARGO - VEREADOR - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE REGISTRO DE CANDIDATURA - INELEGIBILIDADE REFLEXA - ART. 14, § 7º, CF/88 - EX-CÔNJUGE - DIVÓRCIO NO CURSO DO SEGUNDO MANDATO - SÚMULA VINCULANTE Nº 18 DO STF - INCIDÊNCIA - INDEFERIMENTO DO REGISTRO - MANUTENÇÃO DA SENTENÇA - DESPROVIMENTO DO RECURSO.

A dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal, no curso do mandato, não afasta a inelegibilidade prevista no § 7º do artigo 14 da Constituição Federal. Súmula Vinculante nº 18 do STF.

Tendo em vista que o ex-cônjuge da recorrida não é reelegível para o cargo de Prefeito do município de Upanema/RN, por ter sido eleito e reeleito nas duas últimas eleições municipais, é irrelevante a suposta ausência de fraude à lei, haja vista se tratar de circunstância aferível objetivamente, para fins de incidência da inelegibilidade em apreço.

Conhecimento e desprovimento do recurso (Rio Grande do Norte, 2020).

RCAND 0000220-77.2012.6.13.0237

RESPE – Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 22077 – SÃO JOÃO DO PARAÍSO – MG

Acórdão de 27/11/2012

Relator(a) Min. Marco Aurélio

Relator(a) designado(a) Min. Nancy Andrighi

Publicação: Publicado em Sessão, Data 27/11/2012

RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE REFLEXA. ART. 14, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EX-CÔNJUGE ELEITO E REELEITO PREFEITO NO MESMO MUNICÍPIO. DISSOLUÇÃO DA SOCIEDADE CONJUGAL NO CURSO DO SEGUNDO MANDATO. IRRELEVÂNCIA. PROVIMENTO.

1. O TSE, interpretando sistematicamente o art. 14, §§ 5º e 7º, da CF/88, consignou que o cônjuge e os parentes dos Chefes do Poder Executivo são elegíveis para o mesmo cargo, no período subsequente, desde que os titulares dos mandatos sejam reelegíveis e tenham renunciado ao cargo ou falecido até seis meses antes do pleito. Precedentes.

2. No caso dos autos, considerando que o ex-cônjuge da recorrida não é reelegível para o cargo de prefeito do Município de São João do Paraíso/MG nas Eleições 2012 – por ter sido eleito e exercido o mandato nas duas eleições imediatamente anteriores – a suposta ausência de fraude à lei quanto à dissolução da sociedade conjugal é irrelevante.

3. Recursos especiais providos para indeferir o pedido de registro de candidatura de Mônica Cristine Mendes de Sousa ao cargo de prefeito do Município de São João do Paraíso/MG nas Eleições 2012 (Brasil, 2012).

Pelos julgados acima transcritos, percebe-se que a Justiça Eleitoral tem se posicionado firmemente no sentido de aplicar, indistintamente, a inelegibilidade reflexa parental ao cônjuge ou ao ex-cônjuge, caso o mandatário esteja inelegível para o cargo em virtude de cumprimento de dois mandatos consecutivos.

Além disso, a Justiça Eleitoral tem se deparado com separações meramente fictícias, com o nítido intuito de fraudar a norma constitucional. Dessa forma, e após diversos casos julgados pela Suprema Corte, foi editado o Enunciado de Súmula Vinculante nº 18, com a seguinte redação: “Súmula Vinculante n. 18: A dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal, no curso do mandato, não afasta a inelegibilidade prevista no § 7º do artigo 14 da Constituição Federal”.

Com isso, o Supremo Tribunal Federal buscou elidir toda e qualquer forma de burla ao instituto da inelegibilidade reflexa por meio dos divórcios fictícios. Pela simples leitura do Enunciado da Súmula

Vinculante nº 18, conclui-se que a dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal não afasta, por si só, a incidência da inelegibilidade.

A aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) no Direito brasileiro

Com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 imputou especial regramento para os tratados e convenções internacionais que versem sobre direitos humanos.

Referida Emenda Constitucional acrescentou ao artigo 5º o § 3º, que dispõe:

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Dessa forma, todos os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil seja signatário, se aprovados sob o rito das emendas constitucionais (quórum qualificado), ingressarão no ordenamento jurídico brasileiro com status constitucional.

Por seu turno, os tratados e/ou convenções internacionais sobre direitos humanos, dos quais o Brasil seja signatário e que forem aprovados por rito diverso daquele exigido para aprovação de emendas constitucionais, terão status supralegal no ordenamento jurídico, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal (RE 466.343-1, SP). Ou seja, esses tratados e convenções serão normas hierarquicamente inferiores à Constituição Federal, porém, superiores às leis infraconstitucionais, independentemente de sua natureza.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, comumente denominada Pacto de São José da Costa Rica, foi promulgada pelo Poder Executivo Nacional através do Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992, portanto, em momento anterior à promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004. Assim, o Pacto de São José da Costa Rica possui, no Brasil, status supralegal.

Consequentemente, toda e qualquer norma editada no Brasil, deve observar, primeiramente, a Constituição Federal de 1988 e, numa

análise de convencionalidade, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Não há dúvidas de que os direitos políticos são uma espécie do gênero direitos humanos. Assim, como o Brasil é signatário do Pacto de São José da Costa Rica, toda norma que dispor sobre direitos humanos, e em especial, sobre direitos políticos, deverá obediência à referida norma internacional.

Em relação ao tema, Monteiro (2020) em seu artigo “A influência do sistema interamericano de direitos humanos no direito eleitoral brasileiro: por um novo crivo na proteção dos direitos político-eleitorais”, ensina que:

O reconhecimento dos direitos políticos como direitos humanos foi impulsionado por um processo progressivo de constitucionalização, e posteriormente, de internacionalização dos direitos humanos. Esse processo garantiu, além de uma importante dimensão simbólica, um sistema de proteção mais amplo, que permitiu o desenvolvimento de uma nova perspectiva de proteção em face de graves violações a direitos políticos praticadas por um Estado.

E, por falar na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, no que diz respeito aos direitos políticos, a norma internacional traz, em seu artigo 23, regras sobre o assunto, com a seguinte redação:

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:
 - a) de participar da 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 e 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.

Pela leitura do dispositivo acima transcrito, tem-se, como regra, o pleno exercício das capacidades eleitorais ativa e passiva e, como exceção, casos de restrição ao gozo dessas capacidades, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Nessa toada, o § 9º do art. 14 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil dispõe que Lei Complementar tratará de outros casos de inelegibilidade (restrição ao gozo da capacidade eleitoral passiva), além daqueles já previstos no texto constitucional.

E assim fez o legislador infraconstitucional ao editar a Lei Complementar nº 64/90, alterada pela Lei Complementar nº 135/2010, que criou diversas situações de inelegibilidades infraconstitucionais.

Em que pese a sua grande importância para os signatários do Pacto de São José da Costa Rica, especialmente no que diz respeito aos direitos políticos, a norma internacional pouco tem surtido pouco efeito no direito interno brasileiro.

Pela simples leitura do dispositivo da CADH acima transcrito, verifica-se que as hipóteses de inelegibilidade trazidas por norma infraconstitucional deveriam obedecer ao estipulado pelo art. 23 da Convenção, que determina:

A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e 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.

Ao se analisar a LC nº 64/90, constata-se que há, em seu conteúdo, diversas situações de inelegibilidade fora dos parâmetros estabelecidos no art. 23. 2 da CADH. Assim, diferentemente de seria esperado, o ordenamento jurídico brasileiro não tem se atentado para as normas internacionais, em especial ao Pacto de São José da Costa Rica em relação aos direitos políticos.

Em teoria, toda a norma brasileira que disciplina inelegibilidades fora dos parâmetros apontados pela convenção internacional e que tenha sido editada antes da sua promulgação deveria ter sido por ela revogada, com exceção daquelas previstas no texto constitucional. Por seu turno, as normas nacionais que versem sobre direitos humanos, editadas após a promulgação do pacto internacional, sequer deveriam

ser aprovadas caso estejam fora dos parâmetros indicados pela norma internacional.

Dessa forma, como já dito anteriormente, o ordenamento jurídico brasileiro não tem observado a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em especial no que diz respeito aos direitos políticos.

Como já elucidado, o art. 23 da Convenção determina que:

A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e 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.

Também já foi abordado o status em que a CADH foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro, o da suprallegalidade. Ou seja, está hierarquicamente inferior à Constituição Federal de 1988, porém superior às demais leis (ordinárias, complementares e delegadas).

Ao se trazer a análise de restrição da capacidade eleitoral passiva para o texto constitucional, o § 9º do art. 14, determina que:

Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

O § 3º do art. 1º da LC 64/90 é justamente a repetição do art. 14, § 7º da Constituição, que constitui norma de eficácia plena, ou seja, não depende de outra norma para regular sua aplicação.

Assim, a LC nº 64/90 apenas replicou o dispositivo constitucional que já previa a inelegibilidade do cônjuge do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, para a disputa de qualquer cargo eletivo, e a qualquer tempo no curso do mandato.

Por esta perspectiva, a inelegibilidade reflexa deveria recair apenas sobre o cônjuge do mandatário, e não sobre seu ex-cônjuge, visto que essa interpretação é uma construção jurisprudencial e vai

de encontro ao disposto no art. 23.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos, a qual o Brasil é signatário.

Observe-se que a inelegibilidade do cônjuge está prevista na própria Constituição. Desse modo, esta norma é hierarquicamente superior à CADH, não sendo, por isso, afetada pelo seu art. 23.2. Por outro lado, a construção jurisprudencial feita pelos Tribunais Eleitorais, em especial pelo Tribunal Superior Eleitoral, conferiu interpretação extensiva à previsão constitucional, abarcando hipóteses não previstas na Carta Magna e, ainda, conflitantes com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

A flexibilização da inelegibilidade reflexa em casos de constituição de novo núcleo familiar por um dos cônjuges

O texto constitucional é claro ao dispor sobre a aplicação da inelegibilidade reflexa ao cônjuge do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito para a disputa de qualquer cargo eletivo e a qualquer tempo no curso do mandato.

Verificou-se, também, que a jurisprudência dos tribunais eleitorais tem se posicionado no sentido de que o divórcio, por si só, não afasta a inelegibilidade reflexa do ex-cônjuge. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 18.

Todavia, situação diversa ocorre quando, após o divórcio, um dos cônjuges contrai novo matrimônio ou união estável. Como já mencionado, essa causa de inelegibilidade reflexa busca coibir que um mesmo grupo familiar se perpetue no poder, criando, dessa forma, uma verdadeira oligarquia política.

Esta situação posta, a constituição de novo núcleo familiar, configura um verdadeiro *distinguishing*, pois, como se verá, não é o divórcio, isoladamente, que afasta a inelegibilidade, mas uma série de fatos, dentre eles, as novas núpcias.

No caso de contração de novo matrimônio ou união estável, um novo grupo familiar estará sendo formado, rompendo-se, de forma definitiva, com o antigo núcleo familiar. Com isso, o objetivo da norma constitucional resta alcançado, uma vez que o ex-cônjuge já não integra o grupo familiar do mandatário.

É necessário considerar que a inelegibilidade não deve recair sobre uma determinada pessoa, pura e simplesmente.

A inelegibilidade reflexa deve recair sobre a posição social do cônjuge, independentemente de quem o seja. Da mesma forma, para que se evitem tentativas de burla à norma constitucional, mesmo confrontando a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a dissolução da sociedade ou do vínculo conjugal, no curso do mandato, não afasta a inelegibilidade prevista no § 7º do artigo 14 da Constituição Federal, conforme dispõe a Súmula Vinculante nº 18.

Por outro lado, a constituição de novo núcleo familiar é, esta sim, capaz de afastar a inelegibilidade reflexa do ex-cônjuge.

Nesse sentido, da possibilidade de flexibilização da inelegibilidade parental, o Tribunal Superior Eleitoral já enfrentou algumas situações, como a que se apresenta a seguir, na qual irmãos, rivais politicamente, se enfrentaram em eleições sucessivas sem que fosse atraída a inelegibilidade parental.

Trata-se do Recurso Especial Eleitoral nº 0600001-57.2021.6.02.0026, onde firmada a tese que a inelegibilidade conexa por parentesco, prevista no artigo 14, § 7º, da Constituição Federal, não incide quando os parentes são adversários políticos na mesma localidade.

No caso, o eminente relator, ministro Benedito Gonçalves, com base nas informações dos autos, entendeu que as peculiaridades dos fatos afastavam a referida inelegibilidade, porque:

Os irmãos Walter Avelino e Isadora Alcântara são adversários políticos. Quando o irmão sucedeu a irmã no cargo, em 2017, ele o fez sem o apoio dela...Não houve a comunhão de interesses entre os irmãos, apta a gerar o uso dos recursos públicos da prefeitura de Marechal Deodoro ou seu favorecimento, na primeira eleição da chapa composta por Cacau e Walter. Ao contrário, a máquina pública em nada lhes favoreceu, posto que foi utilizada em seu desfavor, em apoio e em benefício dos candidatos da oposição (Brasil, 2022).

Também, em sede concreta, ficou firmado que:

4. A separação de fato ocorrida antes do curso do mandato que antecedeu aquele para o qual a candidata pretendeu se eleger, devidamente comprovada e sobre a qual não há qualquer pecha de fraude, é marco bastante ao

afastamento da hipótese de inelegibilidade reflexa de que trata o artigo 14, § 7º, da Constituição Federal e a Súmula Vinculante nº 18, exatamente porque suficiente a afastar, estreme de dúvidas, resquícios do desvio que a norma constitucional pretendeu extirpar" (Brasil, 2021).

Pelos casos postos acima, verifica-se que a regra de inelegibilidade parental não é absoluta, cabendo flexibilização em situações específicas, que deverão ser analisadas no caso concreto.

Corroborando este entendimento, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 758.461/PB, flexibilizou a aplicação da Súmula Vinculante nº 18. Referido julgado teve a seguinte ementa publicada:

CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MORTE DE PREFEITO NO CURSO DO MANDATO, MAIS DE UM ANO ANTES DO TÉRMINO. INELEGIBILIDADE DO CÔNJUGE SUPÉRSTITE. CF, ART. 14, § 7º. INOCORRÊNCIA. 1. O que orientou a edição da Súmula Vinculante 18 e os recentes precedentes do STF foi a preocupação de inibir que a dissolução fraudulenta ou simulada de sociedade conjugal seja utilizada como mecanismo de burla à norma da inelegibilidade reflexa prevista no § 7º do art. 14 da Constituição. Portanto, não atrai a aplicação do entendimento constante da referida súmula a extinção do vínculo conjugal pela morte de um dos cônjuges. 2. Recurso extraordinário a que se dá provimento.

Em apertada síntese, a tese apresentada pela parte interessada era: (a) a sociedade conjugal com ex-Prefeito foi dissolvida em setembro de 2007, em razão do seu falecimento; (b) houve sucessão legítima, por parte do Vice-Prefeito, mais de um ano antes do pleito de 2008; (c) nas eleições de 2008 concorreram o Vice-Prefeito e a recorrente, o que demonstra a quebra do vínculo dela com o grupo político do qual era integrante o seu ex-marido; (d) consagrada vitoriosa nas eleições de 2008, a recorrente constituiu novo núcleo familiar; (e) a reeleição nas eleições de 2012 não constituiu terceiro mandato do mesmo grupo familiar; (f) o Tribunal Superior Eleitoral modificou o entendimento, durante as eleições de 2012, firmado na Consulta 5.440/DF, que versou sobre específica questão constitucional.

Ou seja, no caso analisado pelo Supremo Tribunal Federal, o prefeito faleceu no curso de seu primeiro mandato e a viúva concorreu à eleição seguinte, sendo eleita. Posteriormente, disputou a reeleição

e novamente foi eleita, tendo seu registro de candidatura deferido e a inelegibilidade reflexa afastada, pelo fato de ter contraído novo matrimônio e a disputa ter se dado em grupos políticos antagônicos.

Assim, não houve extinção fraudulenta do vínculo matrimonial. Além disso, a viúva constituiu novo núcleo familiar, por meio de novo casamento, evidenciando, mais uma vez, o rompimento com o núcleo familiar anteriormente formado durante seu casamento anterior.

Ao analisar o caso julgado pelo Supremo Tribunal Federal, Carvalho (2022), em sua obra *Manual das Inelegibilidades*, afirma que:

Por outro lado, a morte não será fator determinante e único para configurar o afastamento da inelegibilidade, uma vez que o rompimento do vínculo familiar pelo fim da vida não é a única condição anotada no julgado paradigma, faz-se necessário, especialmente, que ocorra o afastamento da gestão do ente federado. Desse modo, ainda que ocorra o falecimento do titular se o poder prosseguir sob responsabilidade do mesmo grupo familiar persistirá o óbice constitucional.

Dessa forma, ao se analisar o divórcio, ocorrido antes do prazo fatal para desincompatibilização, somado ao fato de um dos ex-cônjuges contrair novas núpcias, não participar da gestão do ente federado e, por fim, disputar as eleições por grupo político em oposição ao do mandatário, poder-se-á afastar a inelegibilidade reflexa parental prevista no art. 14, § 7º da Constituição Federal de 1988 e sumulada pelo Supremo Tribunal Federal através do Enunciado Vinculante nº 18.

Note-se que não é o divórcio, por si só, que tem o condão de afastar a inelegibilidade. Ao contrário, o divórcio puro e simples, conforme se depreende da Súmula Vinculante nº 18 do STF, não afasta esse impedimento.

Todavia, o divórcio somado a outros fatores, como a constituição de novo núcleo familiar por meio de novas núpcias, a participação na eleição por grupo político adversário ao do mandatário e a ausência de vínculo com a gestão pública, pode relativizar a inelegibilidade reflexa para o ex-cônjuge.

Ao analisar os casos que seja possibilitado o afastamento da inelegibilidade reflexa do ex-cônjuge, os Tribunais Eleitorais devem aplicar o princípio da razoabilidade ao decidirem sobre o deferimento ou indeferimento do requerimento de registro da candidatura.

Não se pode interpretar cegamente o comando constitucional ou a jurisprudência, sem considerar as peculiaridades do caso concreto (*distinguishing*). Como já explanado, quando um dos ex-cônjuges contrai novo matrimônio, não é o divórcio que afasta a inelegibilidade, mas sim a formação de um novo grupo familiar, por meio do casamento ou da união estável, o que caracteriza, por consequência, a constituição de um novo núcleo parental.

Considerações Finais

Viu-se que a Constituição Federal do Brasil de 1988 prevê em seu art. 14, algumas cláusulas de inelegibilidade. Dentre elas, destaca-se a inelegibilidade reflexa parental, que veda a eleição de cônjuge e parente até o segundo grau, inclusive por adoção, de mandatários do Poder Executivo, na mesma circunscrição em que o parente exerce seu múnus, salvo se já for detentor de mandato e candidato à reeleição.

Observou-se também que, ao se debruçarem sobre a temática, os Tribunais Eleitorais estenderam a referida inelegibilidade aos ex-cônjuges, diante da constatação de diversas separações fictícias levadas ao Judiciário com o intuito de burlar o comando Constitucional que veda a eleição de parentes na circunscrição em que o mandatário exerce seu cargo. Com isso, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante n° 18.

Ademais, verificou-se que, embora o Brasil seja signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos, o chamado Pacto de São José da Costa Rica, que limita as restrições à elegibilidade exclusivamente aos casos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação por juiz competente em processo penal, tal norma internacional não tem sido devidamente observada. Isso se evidencia na ampliação da inelegibilidade reflexa em casos em que os casais se divorciaram.

Por fim, constatou-se que o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal têm julgado no sentido de que a inelegibilidade reflexa não é absoluta. O TSE considerou possível o registro de candidatura de irmãos, politicamente rivais, afastando a incidência da inelegibilidade.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, entendeu não ser aplicável a inelegibilidade reflexa no caso de falecimento do mandatário,

quando a viúva, após contrair novas núpcias, constitui novo grupo familiar e concorre às eleições por agremiação política adversária à de seu falecido marido.

Diante do exposto, conclui-se pela possibilidade de afastamento da inelegibilidade reflexa ao ex-cônjuge, desde que observados os seguintes requisitos:

A. o divórcio tenha ocorrido antes do período de desincompatibilização, ou seja, ao menos seis meses antes das eleições;

B. o ex-cônjuge do mandatário tenha se afastado totalmente da gestão do ente federativo;

C. algum dos ex-cônjuges tenha contraído novo casamento ou união estável;

D. o ex-cônjuge dispute as eleições por grupo político adversário ao do mandatário.

Preenchidos tais requisitos, estará configurada a situação de *distinguishing*, apta a afastar a regra da inelegibilidade reflexa.

O julgador, ao analisar o caso concreto, deverá aplicar o princípio da razoabilidade, tendo em vista que a *mens constitutionis* foi preservada. Afinal, ao contrair novas núpcias, o ex-cônjuge rompe com o seu antigo núcleo familiar ao constituir nova família. Além do mais, a disputa das eleições por grupos políticos antagônicos reforça ainda mais o afastamento da inelegibilidade.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, Frederico Franco. **A elegibilidade e seus impedimentos no Direito Comparado e nos pactos internacionais**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). *Elegibilidade e inelegibilidade: tratado de direito eleitoral*. vol. 3, Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- BARREIROS, Jaime. **Direito Eleitoral**. 10ª ed., rev., atual. e ampl., Salvador: Ed. Juspodivm, 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 de maio de 2023.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 220-77.2012.6.13.0237**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relatora designada: Ministra Nancy Andrichi. São João do Paraíso, MG, 27 de novembro de 2012. Publicado em Sessão.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 0600001-57.2021.6.02.0026**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 17 de maio de 2022. Diário de Justiça Eletrônico.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 0600127-72.2020.6.21.0152**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 22 de setembro de 2021. Diário de Justiça Eletrônico.
- CARVALHO, Volgane Oliveira. **Manual das Inelegibilidades: Comentários à Lei das Inelegibilidades e Jurisprudência atualizada do TSE e STF**. 4ª ed., Curitiba [SC]; Juruá, 2022.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 19ª ed., ver., atual. e ampl. – Barueri [SP]; Atlas, 2023.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 27ª ed., São Paulo [SP]; Saraiva, 2022.

MELLO, Ruy Nestor Bastos. **Teoria da Elegibilidade**. 1ª ed., São Paulo [SP]; Juspodivm, 2022

MONTEIRO, Vitor de Andrade. **A Influência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos no Direito Eleitoral Brasileiro**: por um novo crivo na proteção dos direitos político-eleitorais. *Revista De Derechos Humanos Y Estudios Sociales*, Cidade do México, V. 24, P. 117-150, 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional Eleitoral. **Recurso Eleitoral nº 0600096-51.2020.6.20.0049**. Relatora: Desembargadora Adriana Cavalcanti Magalhães Faustino Ferreira. Natal, 10 de novembro de 2020. Publicado em Sessão.

ZÍLIO, Rodrigo Lopez. **Direito Eleitoral**. 9ª ed. Ver., atual. e ampl., São Paulo [SP]; Juspodivm, 2023.

As consequências do reconhecimento do ilícito em candidaturas *fake*, uma análise do REspe 0600003-05.2021.6.06.0062, conhecido como caso de Granjeiro no Ceará.

Pedro Henrique Percinio Gianvecchio ¹

RESUMO

Este artigo aborda a aplicação da norma de cota de gênero em registro de candidatura prevista no § 3º art. 10 da Lei 9.504/1997, tema atual em Direito Eleitoral, tendo em vista que a finalidade da norma é aumentar a participação das mulheres no processo eleitoral, alavancando o número de candidatas e representantes femininas nas casas legislativas. A aplicação prática da norma de cota de gênero no registro de candidatura fez com que alguns partidos políticos desrespeitassem ao percentual mínimo de cota de gênero nascendo o fenômeno que ficou conhecido como candidaturas *fake*, que consiste no registro de candidaturas de pessoas que não vão participar da disputa eleitoral. Trata-se de registrar candidaturas que não correspondem à vontade real das pessoas, com o intuito de preencher as vagas de “cada gênero”, caracterizando assim a fraude eleitoral. A súmula 73 do TSE surge em junho de 2024 para reconhecer a importância de participação real e efetiva dos candidatos escolhidos no percentual mínimo do gênero. Esta súmula fixou parâmetros de aplicação da norma por meio de fatos e as circunstâncias do caso concreto que demonstram a existência da fraude à cota de gênero. Todavia, em alguns casos a comprovação da fraude pode levar à cassação do registro da única mulher eleita. Este artigo pretende fazer uma reflexão a respeito dos desdobramentos do julgamento de candidaturas *fake*, bem como da aplicação da proporcionalidade e da *mens legis* para flexibilizar o reconhecimento da fraude à cota de gênero. O artigo pretende abordar o problema de conciliar a ação afirmativa das cotas eleitorais, cujo objetivo é aumentar a participação feminina na política, com a necessidade de sancionar os partidos que tentam burlar a lei eleitoral e assim, não convalidar a ilicitude de fraude à cota de gênero.

Palavras-Chave: Registro; Candidatura; Feminina; Fraude.

¹ Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Graduado em Direito e Filosofia. Mestrado em Filosofia. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9504395163751048>

ABSTRACT

This article addresses the application of the gender quota rule in candidate registration, as provided in Article 10, § 3, of Law 9.504/1997. This is a current topic in Electoral Law, considering that the purpose of the norm is to increase women's participation in the electoral process, boosting the number of female candidates and representatives in legislative houses. The practical application of the gender quota rule in candidate registration has led some political parties to disregard the minimum gender quota percentage, giving rise to the phenomenon known as fake candidacies. This consists of registering candidacies of individuals who do not intend to participate in the electoral dispute. It involves registering candidacies that do not correspond to the real will of the individuals, with the aim of filling the "gender quotas", thus characterizing electoral fraud. TSE Precedent 73 emerged in June 2024 to recognize the importance of real and effective participation of candidates chosen within the minimum gender percentage. This precedent established parameters for the application of the norm through facts and the circumstances of the specific case that demonstrate the existence of fraud regarding the gender quota. However, in some cases, proving the fraud can lead to the annulment of the registration of the only woman elected. This article aims to reflect on the ramifications of the judgment of fake candidacies, as well as the application of proportionality and the mens legis to make the recognition of gender quota fraud more flexible. The article intends to address the problem of reconciling the affirmative action of electoral quotas, whose objective is to increase female participation in politics, with the need to sanction parties that attempt to circumvent electoral law and thus, not validate the illegality of gender quota fraud.

Keywords: Registration; Candidacy; Female; Fraud.

Introdução

O presente artigo tem por escopo analisar as controvérsias quanto à aplicação das cotas de gênero nas eleições, especificamente após a publicação da Súmula 73 do TSE, que balizou o reconhecimento de fraude na cota de gênero e a possível cassação de mulheres eleitas.

A fraude consiste no registro de candidaturas femininas fictícias, ou seja, de pessoas que não pretendem disputar efetivamente o pleito. Tratam-se de candidaturas “só para inglês

ver”¹, criadas com o objetivo de burlar a ação afirmativa de inclusão da mulher na política, apenas para cumprir o mínimo de 30% de gênero e viabilizar a participação do partido político e de seus verdadeiros candidatos.

Os indícios de fraude na cota de gênero incluem ausência de votos à candidata, falta de campanha própria, dedicação à campanha de outro candidato, prestação de contas zerada ou com movimentação idêntica entre várias candidatas. A fraude pode acarretar graves sanções, como a decretação da nulidade dos votos recebidos pelo partido, a cassação do diploma de todos os candidatos eleitos do partido ou federação (homens e mulheres), pois as candidaturas fictícias contaminam todas as demais.

A amplitude dos efeitos da ocorrência da fraude à cota de gênero foi debatida no *leading case* que ficou conhecido como caso Valença do Piauí. Em 17 de setembro de 2019 foi julgada uma ação de investigação judicial eleitoral (Recurso Especial Eleitoral nº 193-92/PI), na qual foram discutidas as consequências da fraude às cotas de gênero nas eleições, especialmente quando a decisão determina a cassação de candidatas eleitas.

A finalidade do § 3º do artigo 10 da Lei 9.504/1997 é, sem dúvida, promover a igualdade de gênero na participação política. Em contrapartida, a violação dessa norma pode levar ao indeferimento da chapa e fundamentar a cassação de candidatas eleitas, reduzindo a já escassa composição feminina no Legislativo municipal.

A relatoria desse recurso foi do Ministro Jorge Mussi, e o resultado do julgamento foi apertado: de quatro votos a três. A corrente vencedora votou pela queda total do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) da coligação, e foi utilizado o argumento de que o bem jurídico tutelado é a normalidade e a legitimidade do pleito. A fraude à cota de gênero em eleições proporcionais implica a cassação de todos os candidatos registrados pela legenda ou pela coligação, sob pena de ensejar uma “verdadeira e inadmissível brecha aos partidos políticos e coligações para registrarem candidaturas ‘laranjas’, na medida em que seriam incentivados a ‘correr o risco’ de lançá-las”. A corrente vencida defendeu a punição apenas dos responsáveis e dos beneficiários identificáveis.

¹ Lei para inglês ver é a expressão usada no Brasil e em Portugal para leis ou regras consideradas demagógicas e que não são cumpridas na prática. A origem da expressão tem várias versões, mas deriva possivelmente de uma situação vivenciada no Período Regencial da história brasileira referente ao tráfico de escravos. Fonte: <https://pt.wikipedia.org/wiki/>

Em julgamento realizado em 15 de agosto de 2024 no RESPE 0600003-05.2021.6.06.0062, a questão de candidaturas *fake* voltou a ser debatida. O Ministro Floriano de Azevedo Marques argumentou que a aplicação das sanções previstas para a fraude à cota de gênero não pode conduzir a resultados contrários à finalidade da norma, que é ampliar a participação das mulheres na política.

Em contrapartida, a Ministra Cármen Lúcia expressou preocupação com a flexibilização da norma, sustentando que isso poderia enfraquecer o objetivo de promover a participação feminina na política e abrir espaço para fraudes.

Ao final, por quatro votos a três, os ministros Raul Araújo, Isabel Gallotti e Floriano de Azevedo Marques foram parcialmente vencidos e, para o Tribunal Superior Eleitoral, não há contrassenso em cassar o mandato de uma mulher se o partido dela praticou fraude à cota de gênero nas eleições.

Assim, julgou-se procedente o pedido formulado na ação de impugnação de mandato eletivo por fraude à cota de gênero, para: i) decretar a nulidade dos votos recebidos pelo Partido Republicanos, nas eleições proporcionais de 2020, do Município de Granjeiro/CE; ii) cassar o respectivo DRAP e os diplomas dos candidatos a ele vinculados; e iii) determinar o recálculo do quociente eleitoral e partidário, com execução imediata do acórdão.

Considerando que se trata de um problema recorrente em eleições brasileiras, os desdobramentos práticos da aplicação da Súmula 73 do TSE constituem um tema atual, cujas discussões ainda estão longe de alcançar um termo satisfatório e definitivo. Cabe questionar se é possível abrandar o combate à fraude e a satisfação do princípio da lisura eleitoral sob o pretexto de promover a igualdade de gênero.

A participação feminina na política e a quota de gênero como ação afirmativa

A discussão sobre desigualdade feminina na sociedade é muito antiga, cujas raízes mais profundas, de natureza histórica e cultural, podem ser identificadas já no livro de Gênesis, quando Deus anuncia à mulher que, como consequência de sua desobediência, ela teria dores aumentadas na gravidez e no parto, e haveria uma relação de domínio em relação ao marido.

A desigualdade feminina no mundo do direito, refletida na legislação é facilmente identificável. O Código Civil de 1916, por exemplo, estabelecia que as mulheres casadas, enquanto subsistisse a sociedade conjugal, eram relativamente incapazes de exercer certos atos da vida civil.

A participação política por meio do voto feminino veio somente em 1927, quando a primeira eleitora foi alistada no Rio Grande do Norte, uma vez que a Constituição de 1891 não proibia os Estados de legislarem sobre o direito eleitoral. O direito ao voto feminino, cujo exercício era facultativo, foi assegurado no Código Eleitoral de 1932. Os Códigos Eleitorais posteriores mantiveram esse direito, como o Decreto-lei n. 7.586, de 25 de maio de 1945, e a Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Contudo, o alistamento e o voto não eram obrigatórios para as mulheres que não exercessem profissão lucrativa.

Apesar do avanço quanto à possibilidade de participação política, persistia uma distinção relativa à obrigatoriedade do voto: ele era compulsório para as mulheres que exercessem profissão lucrativa e facultativo para aquelas que não exercessem. A lei eleitoral concedia tratamento específico a homens e mulheres nessa situação, sem nenhuma adequação racional entre o elemento diferenciador — no caso, o gênero — e o regime dispensado aos que se inserem na categoria diferenciada. Portanto, havia um claro problema ligado à correlação lógica entre fator de *discrimen* e a desequiparação procedida (Mello, 2001).

A legislação eleitoral evoluiu com advento do Código Eleitoral de 1965, que eliminou as distinções de gênero na lei. No entanto, a sociedade brasileira continuou convivendo com a desigualdade de gênero, especialmente no campo da representação política exercida por mulheres.

Vale lembrar que o princípio constitucional da isonomia, segundo o qual “todos são iguais perante a lei”, não se destina apenas ao legislador, mas também aos intérpretes e aplicadores da lei, para que não seja dado tratamento distinto a quem a lei considerou como iguais (Mendes, 2009, p. 179).

A igualdade entre homens e mulheres, prevista no inciso I do art. 5º da Constituição Federal, reflete conquistas históricas, como explica José Afonso da Silva (2005, p.217):

Importa mesmo é notar que é uma regra que resume décadas de lutas das mulheres contra discriminações. Mais relevante ainda é que não se trata aí

de mera isonomia formal. Não é igualdade perante a lei, mas igualdade em direitos e obrigações. Significa que existem dois termos concretos de comparação: homens de um lado e mulheres de outro. Onde houver um homem e uma mulher, qualquer tratamento desigual entre eles, a propósito de situações pertinentes a ambos os sexos, constituirá uma infringência constitucional.

O reconhecimento constitucional da isonomia entre homens e mulheres como um direito e uma garantia fundamental não resolveu, de modo definitivo, a desigualdade histórica da mulher no exercício dos direitos políticos. Esse fato pode ser explicado pela inexpressiva representação política exercida por elas.

Segundo o IBGE², as mulheres são maioria da população brasileira e, além disso, representam o gênero que mais ascende às vagas nas universidades, bem como o que mais conclui o ensino fundamental e o médio. Esses dados demonstram que a desigualdade não decorre de desinteresse ou inaptidão das mulheres para a política.

A promoção da igualdade material nas leis eleitorais, por meio de ações afirmativas em prol da participação feminina, teve início com a Lei nº 9.100/1995, que estabeleceu normas para as eleições municipais de 3 de outubro de 1996. O § 3º do art. 11 previa: “Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”.

A obrigatoriedade de preenchimento dessas vagas por candidaturas femininas visava incluir a mulher na política, garantindo sua participação, em igualdade de oportunidades, de forma plena e efetiva. Posteriormente, o percentual mínimo de candidaturas de cada sexo foi aumentado para 30% na Lei nº 9.504/1997.

É interessante destacar que a redação original do § 3º do artigo 10 determinava que os partidos deveriam “reservar” as vagas, mas essa expressão foi alterada em 2009 para “preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.” A utilização do verbo “preencherá” indica que há uma obrigação, na qual “é necessário que o cálculo dos percentuais de 30% e 70% se baseie no número de candidatos cujos registros forem real e efetivamente requeridos pelo partido, e

² <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/22610-especial-mulheres-marco-2025.html#:~:text=Predomin%C3%A2ncia%20feminina&text=Dos%20203.080.756%20habitantes%2C%20104.548,sexo%20de%20nascimento%20dos%20moradorees>.

não (como ocorria antes) o número abstratamente previsto em lei” (Gomes, 2024, p. 543).

A não regularização dos percentuais, após o prazo de 3 (três) dias da notificação para adequação, implica o indeferimento do Demonstrativo de Regularidade Partidária, prejudicando todos os pedidos de registro de candidatura apresentados (TSE – REspe nº 0 2.939/PE – PSS 6-11-2012; Res. TSE nº 23.609/2019, art. 17, § 6º).

A partir da obrigatoriedade de preencher o mínimo de 30% das candidaturas registradas com pessoas de determinado sexo, surgiu o fenômeno das candidaturas *fake*, também chamadas de candidatas laranja. Para garantir o deferimento do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP), os partidos políticos, ardilosamente, filiavam e registravam pessoas que, na prática, não pretendiam participar da campanha eleitoral — requerimentos de registros de candidaturas apresentados apenas para burlar a regra do percentual mínimo de 30%.

Os partidos, assim, lançam candidaturas fictícias em fraude à quotas de gênero, também conhecidas como “mulheres-laranja”, conforme explicam Fernanda de Carvalho Lage e Luiz Carlos dos Santos Gonçalves:

Mulheres que, formalmente, eram apresentadas como candidatas, mas que, na verdade, não o eram. Muitas desistiam tão logo o DRAP era registrado; outras, embora candidatas, não faziam campanha – nem mesmo um único folheto! e não arrecadavam recursos, nem os recebiam dos partidos. Como resultado, a apuração de votos mostrava que tais candidatas não recebiam nenhuma votação, às vezes nem a própria, evidenciando tratar-se de candidaturas fraudulentas (Moreira *et al*, 2020, p. 403).

Assim, a dificuldade em lançar candidaturas femininas para cumprir a quota mínima de gênero levou partidos políticos a fraudar o regime e o processo de registro de candidaturas, criando uma falsa competição pelo voto popular.

Por tudo isso, a veracidade das candidaturas e as possíveis consequências do lançamento de informações falsas passaram a ter previsão expressa, incluída pela Resolução nº 23.675/2021 no § 5º do art. 20, da Resolução TSE nº 23.609/2019 que claramente diz:

A conclusão, nas ações referidas no § 1º deste artigo, pela utilização de candidaturas femininas fictícias, acarretará a anulação de todo o DRAP e a cassação de diplomas ou mandatos de todas as candidatas e de todos os candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de sua participação, ciência ou anuência, com a consequente retotalização dos resultados e, se a anulação atingir mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos da eleição proporcional, a convocação de novas eleições.

Sendo assim, caso a fraude no preenchimento das cotas de gênero seja reconhecida após as eleições, todos os candidatos eleitos desse partido - independentemente de serem homens ou mulheres - poderão perder seus mandatos, pois os votos recebidos por essa legenda partidária serão anulados devido à irregularidade na lista de candidatos. Como consequência, será necessário recalcular os quocientes eleitoral e partidário, o que resultará na redefinição dos candidatos eleitos para a Casa Legislativa (Gomes, 2024, p. 548).

O *leading case* de Valença do Piauí julgado em Recurso Especial Eleitoral nº 193-92

O problema da conciliação entre a ação afirmativa das cotas de gênero, cujo objetivo é prestigiar o direito fundamental à igualdade na participação feminina nas eleições, e as consequências da fraude, que podem levar à cassação de mandatos de mulheres, foi amplamente debatido no Recurso Especial Eleitoral nº 193-92.2016.6.18.0018/PI. Ao final, o acórdão reconheceu a fraude para indeferir o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), medida que reflexamente afetou todas as candidaturas a este vinculadas.

No caso julgado, o reconhecimento da fraude resultou na cassação dos diplomas de duas candidatas eleitas, devido à comprovação do ilícito. É interessante destacar um trecho do voto do Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, que acompanhou integralmente o voto do relator, Ministro Jorge Mussi, enfatizando que aceitar a fraude implicaria quebrar a isonomia em relação aos partidos que cumpriram as regras:

Entendo igualmente que a burla ao sistema de cota previamente estabelecida acaba por ferir a higidez do próprio pleito e, em última análise, também a isonomia da eleição e a vontade do eleitor, especialmente ao se observar que

as demais chapas, partidos e coligações que participam do pleito obrigam-se a cumprir a cota legal imposta, com ônus das mais variadas ordens - logística, estratégica, financeira, etc.

Vale destacar que houve divergência parcial no voto-vista do Ministro Edson Fachin, que acompanhou o relator em quase todos os pontos, mas divergiu quanto à candidata Magally da Silva Costa. No caso específico dessa candidata, devido a comprovados problemas de saúde, entendeu não ter se caracterizado a fraude. Não obstante esses problemas, a folha de votação demonstrou que Magally compareceu às urnas, mas não obteve nenhum voto; em outras palavras, nem mesmo a referida candidata votou em si.

O caso de Valença do Piauí expôs uma aparente contradição lógica. Como esclarece Sérgio Silveira Banhos, paradoxalmente, a regra da quota, que tem como finalidade aumentar a representatividade feminina, serviu para fundamentar a cassação de candidatas eleitas, reduzindo a já escassa composição feminina no Legislativo municipal (Moreira, 2020, p. 424-425).

Vale mencionar o item 9 da ementa do acórdão, que trouxe o interessante contraponto de que:

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

O argumento que invoca o espírito da lei para justificar a manutenção do mandato de candidata eleita pode ser superado se pensado como um incentivo a se correr o risco de fraudar a cota de gênero. Esse aspecto remete à ideia central de "O Príncipe", de Maquiavel, segundo a qual os fins justificam os meios. Por mais nobre que possa ser a finalidade da lei, não se pode convalidar a ilicitude, pois "o heremeneuta usa, mas não abusa da sua liberdade ampla de interpretar os textos" (Maximiliano, 2017, p. 153).

Em outro contraponto ao argumento do contrassenso na cassação de mulheres eleitas, o item 13 da ementa do acórdão mostra que:

Embora o objetivo prático do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 seja incentivar a presença feminina na política, a cota de 30% é de gênero. Manter o registro

apenas das candidatas também afrontaria a norma, em sentido contrário ao que usualmente ocorre.

Em outras palavras, a lei protege a proporção de gênero, não apenas a presença feminina. Portanto, não se pode corrigir a fraude simplesmente mantendo as mulheres na chapa, tendo em vista que o equilíbrio de gêneros determinado pela legislação deve ser respeitado.

Por fim, fica claro, pela leitura do acórdão, que o bem jurídico tutelado pela norma é a legitimidade do pleito, o que justificaria a cassação de todos os candidatos registrados pelo partido político que fraudou a cota de gênero.

O Recurso Especial Eleitoral nº 0600003-05.2021.6.06.0062 – Granjeiro – Ceará

No julgamento do caso de Granjeiro, Ceará, voltou a ser debatida a alegação de que o reconhecimento da fraude militar contra a política afirmativa. Discutiram-se, assim, as consequências jurídicas da cassação da chapa e, reflexamente, a cassação do diploma da única mulher eleita no município.

A aplicação da lei em casos de fraude à cota de gênero coloca, em um prato da balança da justiça, a finalidade da política afirmativa, que consiste na promoção da participação feminina legítima, e, no outro prato, a necessidade de proteger a integridade do processo eleitoral, a normalidade e a legitimidade do pleito.

A sanção aplicada deve ser apta a coibir a fraude. Norberto Bobbio trata da importância das sanções para a eficácia das normas no ordenamento jurídico ao afirmar que uma definição satisfatória do Direito só é possível ao se analisar "o modo pelo qual uma determinada norma se torna eficaz a partir de uma complexa organização que determina a natureza e a entidade das sanções" (Bobbio, 1995, p. 22). Em outras palavras, dificilmente uma norma jurídica será eficaz se não houver uma consequência para sua violação, especialmente em matéria eleitoral.

As raízes históricas das primeiras eleições do Brasil República mostram que a lógica do "vale tudo" era aplicada sem pudores (Ricci, 2021).

No caso de Granjeiro, Ceará, reconheceu-se a fraude nas candidaturas de Dávula Ranier Brito Vieira e Emanuelle Rodrigues Dias.

A controvérsia, interessante para o presente artigo, concentrou-se na aplicação das sanções diante do fato de que a única mulher eleita pelo Republicanos, Renágila Viana, obteve a segunda maior votação geral no pleito e não havia provas de sua participação na fraude.

A *quaestio iuris* debatida abordou a possibilidade de frustrar os objetivos da ação afirmativa, caso a única mulher eleita perdesse sua cadeira na Câmara Municipal, reduzindo-se assim a já limitada representação feminina. Ao examinar as consequências da fraude para a validade dos votos obtidos pela legenda, bem como a possibilidade de resguardar o mandato de mulher eleita, o relator, Ministro André Ramos Tavares, ponderou que “a sanção dirige-se ao partido político, não havendo coerência jurídica em uma cisão para beneficiar uma candidata do mesmo partido fraudador”, ressaltando que o objetivo primordial da norma é justamente evitar a fraude.

A Ministra Cármen Lúcia também se manifestou favoravelmente à cassação integral da chapa, destacando que a preservação do Estado Democrático de Direito exige que não se façam concessões a ilícitos. Assim, a sanção deve alcançar todos os que se elegeram pela chapa proporcional contaminada pela fraude. A ministra frisou que a “perda de mandatos de mulheres bem votadas insere-se no rol de consequências a serem suportadas pelos partidos que, ainda nos dias atuais, burlam a importante ação afirmativa prevista no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97”.

A manutenção do mandato de uma candidatura feminina vitoriosa em uma legenda na qual o *consilium fraudis* foi comprovado enfraquece toda a estrutura legal e jurisprudencial voltada à promoção do relevante papel feminino na política, pelos seguintes motivos: i) ofende diretamente a regra do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97, que estabelece o percentual mínimo como de gênero; ii) consubstancia um incentivo, ainda que parcial, para que as agremiações “corram o risco” de tentar burlar a norma; iii) macula as regras atinentes ao cômputo dos votos proporcionais, ao preservar o quociente partidário artificialmente calculado em prol da candidatura que se pretende preservar; iv) implica a manutenção de composições inautênticas no âmbito do Legislativo; v) ignora a ausência de efetiva legitimidade da candidata eleita em um pleito comprovadamente viciado; vi) desconsidera o objetivo primeiro da norma, que é impedir a fraude; vii) representa um retrocesso frente à jurisprudência que foi gradualmente consolidada pela Justiça Eleitoral; viii) implica ofensa a mulheres que

poderiam, de modo verdadeiramente legítimo, ter participado da disputa; ix) negligencia a possibilidade de canalização de votos para candidatas que efetivamente concorreram, mas que foram prejudicadas pela amostragem distorcida decorrente das candidaturas fictícias.

Ao proferir seu voto no caso, o Ministro Alexandre de Moraes destacou uma prática comum entre líderes partidários, especialmente em cidades menores: o partido escolhe concentrar seus esforços em um único candidato, geralmente em detrimento dos demais, visando maximizar as chances de eleição desse nome específico. Essa estratégia, ao excluir outras candidaturas, esvazia completamente o propósito da ação afirmativa, que é justamente ampliar a participação feminina na política. O ministro concluiu advertindo que, se a Justiça Eleitoral viesse compactuar com tal prática, estaria, na verdade, incentivando a fraude. Ilustrou seu ponto de forma contundente: “Olha, dos 30% de mulheres, você pode escolher uma, o resto, tudo fraude, laranja. Aposta nesta, porque se você eleger essa, você não vai ter problema algum”.

Por sua vez, o Ministro Floriano de Azevedo Marques divergiu parcialmente do relator, votando pela modulação dos efeitos da decisão para não aplicar, de forma automática, as consequências ordinárias do sancionamento em relação à votação das candidatas mulheres do partido: i) manter o DRAP do partido impugnado, a fim de viabilizar apenas a anulação parcial dos votos da legenda no pleito proporcional da localidade; ii) decretar a nulidade dos votos obtidos pelo partido Republicanos, somente em relação aos candidatos homens da respectiva legenda, com a cassação dos respectivos diplomas, preservando-se os votos das mulheres eleitas pela mesma agremiação; e iii) determinar novos cálculos dos quocientes eleitoral e partidário, a serem procedidos pelo Juízo Eleitoral.

O Ministro Raul Araújo divergiu em maior extensão, alegando que a aplicação fria e irrestrita da literalidade do dispositivo violado (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997) mereceria uma análise mais verticalizada e atenta às consequências práticas. Com esteio na teoria da “derrotabilidade da norma”, segundo a qual se admite o afastamento de regra geral diante de evidente incompatibilidade entre a hipótese descritiva da norma e sua finalidade, defendeu a validade dos votos atribuídos à legenda partidária para beneficiar a única candidata eleita.

A idéia de *defeasibility* ou derrotabilidade das normas jurídicas é apontada originariamente como proveniente do artigo de Herbert

Hart, publicado em 1948, sob o título *The Ascription of Responsibility and Rights*. As regras devem incorporar cláusulas implícitas do tipo "a menos que", permitindo exceções não previstas pelo legislador (Roque; Macri, 2021). A teoria invocada para afastar as consequências da fraude postula a existência implícita de uma cláusula de exceção, por exemplo, "a menos que".

Consequentemente, diante do caso concreto, surge a possibilidade da derrota ou superação da norma. Exemplo disso é o reconhecimento, pelo STF, da possibilidade de interrupção da gravidez em razão da anencefalia, ocasião em que o Supremo derrotou uma norma de Direito Penal proibitiva do aborto.

O Ministro Raul Araújo reconheceu a fraude à cota de gênero, mas por força da derrotabilidade da norma, afastou as consequências legais previstas ao caso concreto: i) preservação automática de mandatos femininos, não sendo necessário realizar cálculos complexos para confirmar a manutenção do mandato das candidatas eleitas, pois a garantia é objetiva e automática, independentemente de análise numérica; ii) modulação de efeitos como regra, entendendo que a adaptação dos efeitos jurídicos deve ser padrão (e não excepcional) sempre que houver candidatas eleitas, assegurando políticas afirmativas e aplicando a teoria da derrotabilidade, com exceções implícitas para evitar injustiças; iii) preservação excepcional de mandatos masculinos, já que, no caso específico, os mandatos de candidatos homens foram mantidos para evitar a extinção do único partido de oposição em Granjeiro/CE, protegendo o pluralismo político, base da democracia.

A Ministra Isabel Gallotti divergiu do Relator acerca das consequências do reconhecimento do ilícito, aderindo, na essência, ao voto do Ministro Floriano, embora com linha de fundamentação e dispositivo parcialmente diferentes. A Ministra reconheceu o ilícito nas candidaturas *fake*, mas entendeu que os votos femininos e o voto de legenda deveriam ser mantidos, destacando em seu voto trecho de particular interesse:

Entendo que se, por um lado, é necessário que esta Corte coíba a prática de fraude, por outro é relevante que se realize juízo de proporcionalidade e razoabilidade nas hipóteses em que o reconhecimento da fraude à cota de gênero implicar a cassação do diploma de mulher eleita pelo partido político que cometeu o ilícito. Isso porque essa consequência pode vir a acarretar, pela

via transversa, o fortalecimento de candidaturas masculinas – que, em tese, estarão aptos a assumir as vagas em decorrência da retotalização dos votos – e, em última análise, o agravamento da desigualdade representativa feminina no cenário político, exatamente o que o art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 visa a combater.

O argumento da violação à proporcionalidade também foi utilizado no contexto da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 6338, proposta pelo partido Solidariedade, que buscava refutar a interpretação dada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aos artigos 10, § 3º, da Lei 9.504/1997 e 22, XIV, da Lei Complementar 64/1990. O autor da ação pretendia obter uma interpretação conforme à Constituição para que a cassação integral dos registros de candidatos eleitos por fraude à cotas de gênero não ocorresse em certas situações, mitigando assim as consequências da fraude e protegendo os candidatos íntegros.

Na ocasião, a Ministra Relatora Rosa Weber, em seu voto, rejeitou os argumentos do autor sobre a violação da proporcionalidade, afirmando que a interpretação do TSE para o art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997 combinado com o art. 22, XIV, da Lei Complementar 64/1990 é: i) Adequada, porquanto apta a punir todos os envolvidos nas práticas fraudulentas, bem como extirpar do ordenamento jurídico os efeitos decorrentes dos atos abusivos, mediante a cassação do registro ou do diploma de todos que deles se beneficiaram; ii) necessária para evitar a contumaz recalcitrância das agremiações partidárias no cumprimento da ação afirmativa (cota de gênero) instituída pelo legislador, transformando as condutas eleitorais e incentivando, efetivamente, a participação feminina na política; iii) proporcional em sentido estrito, pois, ao contrário do sustentado, não acarreta desestímulo à participação do pleito, mas incentiva os partidos a fomentarem, desenvolverem e integrarem a participação feminina na política.

Na linha interpretativa dos métodos racional e teleológico, a Ministra Isabel Gallotti decidiu que:

A solução que melhor equaciona o problema consiste em reconhecer a fraude à cota de gênero, preservando, contudo, no caso de haver mulher eleita, os votos das mulheres que não concorreram para a fraude e os votos exclusivamente de legenda.

A interpretação utilizada no voto combinou regras para manter a vaga obtida pela candidata Renágila Viana. O reconhecimento da fraude à cota de gênero fundamenta o indeferimento do DRAP e de todos os pedidos de registro a ele vinculados. No entanto, nessa linha interpretativa, são preservados como válidos os votos obtidos pelas mulheres, invalidando-se os votos dos outros candidatos vinculados ao DRAP, e mantidas as demais cominações inerentes ao reconhecimento do ilícito.

Ao tratar do sentido e o alcance de uma regra de Direito, explica Carlos Maximiliano (2017, p. 153), que:

O fim primitivo e especial da norma é condicionado pelo objetivo geral do Direito, mutável com a vida, que ele deve regular; mas em um e outro caso o escopo deve ser compatível com a letra das disposições; completa-se o preceito por meio da exegese inteligente; preenchem-se as lacunas, porém não contra legem.

A nulidade dos votos obtidos pelo partido que cometeu o ato ilícito ao preencher o DRAP impõe a retotalização dos votos e novo cálculo dos quocientes eleitoral e partidário. Consequentemente, candidatos eleitos de ambos os gêneros, mulheres ou homens, mesmo que não tenham participado da fraude, podem sofrer as consequências da conduta ilícita do partido.

Isso é uma decorrência do sistema da representação proporcional, no qual os lugares são preenchidos conforme o quociente eleitoral e partidário, sistema que privilegia o desempenho da legenda partidária, sem qualquer distinção de gênero.

A lógica do sistema proporcional, ao contrário do majoritário, que enfatiza a figura do candidato, atribui grande relevo aos votos obtidos pelos partidos ou pelas legendas partidárias (Gomes, 2024, p.273).

Ademais, a vaga no legislativo pertence ao partido político, conforme exegese firmada pelo Tribunal Superior Eleitoral nas Resoluções números 22.526/2007, 22.563/2007 e 22.610/2007, bem como na Consulta no 1.407/DF que foi ratificada pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar, em 4 de outubro de 2007, os Mandados de Segurança n^{os} 26.602, 26.603 e 26.604. Consequentemente, se o mandatário se desliga da agremiação pela qual foi eleito, perde igualmente o mandato, salvo se houver justa causa.

Sendo assim, se a vaga pertence à legenda partidária, não faz sentido aferir se há responsabilidade subjetiva do candidato ou da candidata em fraude partidária, tampouco se algum mandatário foi eleito em benefício desta fraude. No caso julgado não havia indicativo de que a mulher eleita pelo Republicanos, Renágila Viana, tivesse concorrido para a fraude. Contudo, candidatos são eleitos não apenas com seus votos, mas pelo somatório dos votos de legenda de todos os componentes da chapa (homens e mulheres), que deve ser suficiente para o partido atingir o quociente partidário.

Tal como na desfiliação partidária sem justa causa, aplica-se o brocardo jurídico que expressa o princípio da igualdade de tratamento em situações análogas: *ubi eadem ratio, ibi idem jus*, ou seja, onde há a mesma razão, há o mesmo direito. Os votos recebidos pela legenda partidária favorecem todos os candidatos, sem qualquer distinção.

Independentemente do gênero daquele que ocupa o cargo, a vaga no Legislativo não pertence à pessoa eleita; justamente por isso, a sanção se dirige ao partido político. Assim, caracterizada a fraude à cota de gênero, mesmo que tenha sido eleita alguma mulher, a cassação do registro ou diploma atingirá diretamente os votos obtidos pela legenda partidária. Com efeito, a constatação de fraude na cota de gênero macula todos os votos recebidos pelo partido, pois o vício está na sua origem.

Por fim, a questão em debate não é apenas a importância de se proteger a lisura do pleito e punir o partido, mas também em que medida as interpretações que modulam os efeitos da fraude, buscando preservar o objetivo da cota de gênero, podem afetar a lógica do sistema proporcional brasileiro.

Considerações Finais

A quota eleitoral de gênero é caracterizada como uma ação afirmativa, cujo objetivo é garantir um espaço mínimo de participação de cada gênero (masculino e feminino) na vida política do País. O fundamento da quota de gênero está nos valores da cidadania, dignidade da pessoa humana, igualdade e pluralismo político. Trata-se de uma ação afirmativa idealizada principalmente para resguardar a posição das mulheres, que historicamente desfrutam de pouco espaço no cenário político brasileiro, geralmente controlado por homens.

A eliminação da discriminação contra a mulher é vista como um desafio a ser superado para construção de uma sociedade livre, justa e solidária. A fraude à cota de gênero representa grave afronta à democracia e à política de inclusão de mulheres no cenário político. Os dois casos aqui abordados mostram que a Justiça Eleitoral tem atuado de forma rigorosa para coibir essa prática com critérios objetivos, buscando garantir que a cota de 30% seja efetivamente cumprida em sua finalidade, e não apenas em sua forma.

A leitura e os debates enfrentados na ADI n.º. 6338, bem como nos dois Recursos Especiais Eleitorais n.º 193-92/PI e n.º 0600003-05.2021.6.06.0062, evidenciam que objetivo da lei não é apenas aumentar o número de candidatas a qualquer custo, mas garantir oportunidades reais de eleição e a participação efetiva das mulheres na política.

A sociedade está mudando, mas ainda é comum o vizo da cooptação de candidatas. As agremiações partidárias buscam na filiação mulheres para futuras candidatas apenas com o objetivo de cumprir o percentual mínimo exigido, visando assegurar o deferimento do DRAP, independentemente de sua participação efetiva e legítima na política.

Não há dúvida de que abrandar as consequências do reconhecimento do ilícito em candidaturas *fake*, além de criar instabilidade nas relações jurídicas, representaria um retrocesso em conquistas históricas. Os dados estatísticos sobre a participação feminina na política brasileira, colacionados no item IV da ADI 6338 / DF, mostram que essa participação vem aumentando timidamente, o que evidencia a necessidade de uma atuação mais enérgica do Estado para alcançar melhores níveis de paridade entre os gêneros.

A edição de 2025 do mapa “Mulheres na política: 2025”³ revela que o Brasil ocupa a 133ª colocação no ranking global de representação parlamentar feminina e a 53ª posição no ranking de representação ministerial. O país tem índices muito abaixo da média do continente americano: apenas 18,1% da Câmara dos Deputados é composta por mulheres, ou seja, 93 parlamentares; no Senado, elas representam 19,8%, totalizando apenas 16 senadoras. Esses números colocam o Brasil entre os piores desempenhos globais.

³ <https://www.onumulheres.org.br/noticias/brasil-ocupa-a-133a-posicao-no-ranking-global-de-representacao-parlamentar-de-mulheres/>

Logo, apesar de avanços pontuais, a participação política das mulheres brasileiras segue muito abaixo da média internacional e regional. O descumprimento das cotas de gênero, a baixa ocupação de cargos executivos e de liderança e a persistência de barreiras estruturais evidenciam a necessidade de políticas afirmativas mais robustas e fiscalização efetiva para garantir a igualdade de gênero na política nacional.

A *mens legis* da regra prevista no § 3º do artigo 10 da Lei 9.504/1997 é, sem dúvida, mudar o cenário de desigualdade, promovendo o aumento da participação da mulher na política. Entretanto, é difícil sustentar que está no espírito da lei a tolerância de candidaturas fictícias de mulheres “laranja”, cujo registro teve apenas a finalidade de assegurar o deferimento do DRAP.

A ação afirmativa consiste em promover a igualdade de gênero por meio da participação política real, efetiva e verdadeira. Com efeito, a violação dessa norma não pode ter outra consequência que não seja a nulidade dos votos obtidos pelo partido.

É interessante apresentar uma breve distinção entre princípios e regras, valendo-se de Ronald Dworkin e Robert Alexy, que partem do pressuposto que essa distinção é qualitativa, e não de grau. Segundo Virgílio Afonso da Silva, em seu artigo “Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção”, para Dworkin:

As regras, ao contrário dos princípios, expressam deveres e direitos definitivos, ou seja, se uma regra é válida, então deve se realizar exatamente aquilo que ela prescreve, nem mais, nem menos (Silva, 2003).

Os princípios da proporcionalidade e da finalidade, cujo grau de realização pode variar, foram utilizados para fundamentar alguns votos vencidos nos dois casos abordados. A modulação de efeitos, como a anulação parcial dos votos, diverge do ensinamento de Dworkin no sentido de que as regras valem, e por isso, são aplicáveis em sua inteireza, ou não valem e, portanto, não são aplicáveis (Silva, 2003).

Existe uma hipótese na qual o indeferimento da chapa pode acarretar a nulidade de todos os votos, levando à cassação inclusive de candidatas eleitas. Embora essa consequência possa ser lamentável do ponto de vista da participação feminina na política, certamente terá

um efeito didático e pedagógico sobre o partido político que fraudou a regra de cotas.

Os partidos políticos deveriam atuar sempre com honestidade e moralidade para dar credibilidade aos atores políticos. Assim, fraudes não precisariam ser julgadas pela Justiça Eleitoral, votos não seriam anulados e candidaturas não seriam cassadas. Em vez da modulação dos efeitos de decisão, como a anulação parcial dos votos de legenda, o caminho mais adequado seria os partidos aprimorarem seus quadros com filiados de ambos os gêneros e instruí-los quanto ao dever moral e cívico de efetivamente participar das eleições.

É importante ter sempre em mente que as consequências jurídicas àqueles que buscam burlar as normas são previsíveis; os atores políticos podem antever e mensurar os riscos de lançar candidaturas fictícias apenas para cumprir o percentual mínimo de gênero.

O fortalecimento das mulheres dentro dos próprios partidos, à guisa de exemplo, já foi observado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5617, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela distribuição de recursos do Fundo Partidário destinados ao financiamento das campanhas eleitorais femininas na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres.

Embora não seja uma iniciativa específica para a participação feminina na política brasileira, o projeto Parlamento Jovem, desenvolvido pela Escola Judiciária Eleitoral paranaense (EJE-PR), é um bom exemplo de que, em vez de convalidar práticas fraudulentas, existem soluções melhores para construir um futuro com campanhas eleitorais protagonizadas por candidatos e candidatas reais.

A construção de uma sociedade composta por cidadãos com maturidade política, que queiram participar do processo democrático como protagonistas, faz parte desse futuro a ser edificado. Como afirma Sérgio Banhos, “há desafios constantes, e a garantia da igualdade de gêneros na política é compromisso inadiável de todos” (Moreira, 2020, p.448).

O pretexto de cumprir ações afirmativas não pode justificar o afastamento de normas que sancionam atos ilícitos. Incrementar a participação feminina na política é um desafio cultural que não depende apenas de ações afirmativas, mas também de um processo de conscientização coletiva, por meio de estratégias de educação das próximas gerações de eleitores e candidatos.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Apresentação de Tércio Sampaio Ferraz Júnior; tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos; revisão técnica de Claudio De Cicco. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.
- GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 20. ed., rev., atual. e reform. Barueri: Atlas, 2024.
- GORZONI, Paula. **Entre o princípio e a regra: Teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy**. Crítica, São Paulo, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002009000300013> 1
- MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed., 9. tir. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MOREIRA, Eduardo José Leal; LIMA, Marcelo de Carvalho; TEIXEIRA, Márcio Aleandro Correia; VELOSO, Roberto Carvalho (Org.). **Direito Eleitoral e Democracia: Estudos em homenagem ao Desembargador Cleones Carvalho Cunha**. São Luís: EDUFMA, 2020.
- RICCI, Paolo (org.). **As eleições na Primeira República: 1889-1930**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021.
- ROQUE, A. C. L.; MACRI, L. **A construção da jurisprudência do STF à luz da teoria da derrotabilidade normativa**. In: DIAS, L. F.; ALONSO, R. P.; RAZABONI JUNIOR, R. B. *Novos direitos na contemporaneidade - Vol. 1*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2021. p. 95-118
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005
- SILVA, Virgílio Afonso da. **Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção**. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 607-630, 2003.

Polarização política do eleitorado brasileiro: uma revisão sistemática (2012-2022)

Vitória Barros Esteves¹

Murilo de Oliveira Junqueira ²

RESUMO

Este estudo analisa a polarização política no eleitorado brasileiro nos últimos dez anos, com base em publicações de periódicos nacionais e seguindo o protocolo de Cooper (2010) para implementação de uma revisão sistemática. Por meio de uma análise crítica dos artigos selecionados e do estabelecimento de conexões teóricas, os resultados mostram que o estudo da polarização política do eleitorado no Brasil é multifacetado, envolvendo diversas variáveis como informação política, ideologia, afeto, legitimidade democrática, tolerância política, ativismo de protesto, redes sociais e partidarismo. Em relação às evidências, os pesquisadores não encontraram indícios de polarização ideológica propriamente dita no Brasil durante o período recente; mas sim evidências de polarização afetiva, principalmente entre os grupos mais engajados.

Palavras-Chave: Polarização política; Eleitorado; Brasil; Revisão Sistemática; Ciência Política.

ABSTRACT

This study analyzes political polarization in the Brazilian electorate over the last ten years, based on publications from national journals and following Cooper's (2010) protocol for implementing a systematic review. Through a critical analysis of the selected articles and the establishment of theoretical connections, the results found show that the study of the political polarization of the electorate in Brazil is multifaceted, involving several variables such as political information, ideology, affect, democratic legitimacy, political tolerance, protest activism, social networks, and partisanship. Regarding the evidence, the researchers found no evidence of ideological polarization in Brazil during the recent period, but evidence of affective

¹ Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFGPA). LATTES: <http://lattes.cnpq.br/6684685674867098>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3914-6499>.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (UFGPA) e da Faculdade de Ciências Sociais da mesma universidade. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/2764182741921334>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3033-379X>

polarization, especially among the most engaged groups.

Keywords: Political polarization; Electorate; Brazil; Systematic Review; Political Science.

Introdução

Após os protestos de junho de 2013, a identificação das pessoas com os polos da esquerda e direita refloriu. Os manifestantes que foram às ruas gradativamente começaram a se dividir, e o movimento, que inicialmente apresentava certa unidade, fragmentou-se em duas militâncias completamente opostas (Brugnago; Chaia, 2015). Nos anos seguintes, pesquisadores observaram a continuidade dessa fragmentação, simbolizada, inclusive, pela famosa divisão com um muro de ferro no gramado da Esplanada, que separava grupos favoráveis e contrários ao impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff. Tais eventos incentivaram diagnósticos de que o Brasil estaria politicamente polarizado, especialmente em relação ao eleitorado (Bringel; Pleyers, 2015; Brugnago; Chaia, 2015; Tatagiba; Galvão, 2019; Avritzer, 2017). Além das ruas, o espaço online e as redes sociais também passaram a ser vistos como polarizados, em reflexo do que se observava na sociedade (Ortellado; Moretto, 2018).

Assim, diante das suposições de que as manifestações nas ruas e praças reorganizaram indivíduos, redes e coletivos, e, em grau maior, impactaram o próprio alinhamento político do eleitorado, torna-se mostra importante avaliar: (a) quais as evidências, na literatura brasileira de Ciência Política, de que, nos últimos dez anos, o eleitorado brasileiro se tornou mais polarizado? (b) quais as variáveis mobilizadas pelos autores para explicar o fenômeno da polarização política no contexto brasileiro?

Para responder a essas perguntas, foram selecionados uma amostra de onze artigos que compreende a totalidade dos trabalhos publicados sobre o tema da polarização política no Brasil, nos últimos 10 anos, do ponto de vista do eleitorado. Esses artigos servem também como um fio condutor para explorar uma literatura internacional mais ampla, que compara a situação brasileira com a de outros países, através de diferentes perspectivas teóricas.

Embora esse quantitativo possa parecer restrito, ele é resultado de critérios rigorosos de seleção. Asseguramos que apenas artigos revisados pelos pares, que abordam de maneira significativa a polarização política do eleitorado, no contexto brasileiro e dentro do domínio da Ciência Política ou disciplinas relacionadas correlatas, fossem incorporados à análise.

Adicionalmente, ressalta-se que, embora o período de análise seja relativamente recente (uma década), ele permite evidenciar o surgimento de novas agendas de pesquisa e dos primeiros resultados acerca das mudanças no comportamento do eleitorado brasileiro. E mais importante, permite avaliar se essas mudanças podem ser traduzidas como polarização política, uma vez que percepções sociais de “polarização percebida” nem sempre são confirmadas nos resultados empíricos.

O Brasil é um caso interessante para o estudo da polarização política, seja pelas peculiaridades do sistema político local, muito diferente do modelo norte-americano, onde se concentra a maior parte das pesquisas sobre o tema, seja pelo contexto pós-2013, marcado por conflitos políticos e pela radicalização da direita.

A partir da leitura crítica e do estabelecimento de conexões teóricas, buscamos construir um panorama abrangente e atualizado sobre a forma como o estudo da polarização política tem se desenvolvido no âmbito da Ciência Política brasileira. Dessa forma, esperamos contribuir para o avanço do conhecimento na área, fornecendo subsídios para pesquisas futuras e debates.

Com base nisso, a estrutura deste artigo se organiza da seguinte maneira: inicialmente, serão definidos os principais conceitos relacionados à polarização política. Em seguida, discutiremos a metodologia adotada, que consiste em uma revisão sistemática seguindo o protocolo de Cooper (2010). Nessa mesma seção descreveremos os artigos revisados e os critérios utilizados para a seleção da amostra.

Na sequência, serão apresentadas as principais conclusões dos artigos analisados, a partir de três tendências observadas nos estudos: (1) análise do valor da informação política e dos mecanismos virtuais de interação; (2) relação entre legitimidade democrática, tolerância política e protestos políticos; (3) estudos empíricos sobre polarização de opiniões e polarização afetiva.

Por fim, será apresentada uma breve conclusão.

O conceito de polarização política

Em primeiro lugar, destaca-se que a polarização política não é um fenômeno recente ou exclusivo do contexto brasileiro. Desde a década de 1970, a literatura norte-americana já desenvolve bases teóricas sobre o tema (Poole; Rosenthal, 1984), abordando-o a partir da ideologia, da opinião pública ou do partidarismo. Esses estudos analisam a polarização tanto sob a perspectiva das elites partidárias (ou dos partidos) quanto do eleitorado. Esse recorte (elites ou massas) dá origem a literaturas distintas, com diferentes teorias explicativas, tipos de dados e métodos de pesquisa (Abramowitz, 2010; Fiorina; Abrams, 2008; Lelkes, 2016; Ura; Ellis, 2012).

Neste trabalho, focaremos nas análises sobre a polarização no eleitorado, e não nas elites políticas (como políticos, mídia ou influenciadores).

Em segundo lugar, os avanços teóricos provenientes dessa literatura contribuíram para uma definição mais precisa do conceito de "polarização política" e para o estabelecimento de critérios que permitam identificar uma situação como verdadeiramente polarizada. Entre esses critérios, destaca-se a bimodalidade, que se manifesta quando os principais polos se deslocam para extremos opostos, ocorrendo, simultaneamente, o esvaziamento do centro.

Nos estudos sobre partidos, o centro normalmente significa partidos de centro. Já nas análises voltadas ao eleitorado, o centro corresponde aos eleitores moderados. Portanto, não basta a mera divisão do eleitorado ou um "alinhamento político fragmentado". A identificação dos eleitores com os partidos ou líderes políticos, por si só, não configura polarização.

Em terceiro lugar, a polarização pode ser estudada de três formas distintas: (I) polarização política partidária, caracterizada pelo esvaziamento dos partidos posicionados no centro do espectro ideológico; (II) polarização política ideológica, geralmente associada à diminuição dos eleitores moderados ou "de centro"; e (III) polarização afetiva, influenciada pelos níveis de desafeto em relação a grupos opositores.

Por tratarmos especificamente do eleitorado, a primeira tipificação não será abordada.

No que tange à segunda categoria, a polarização política ideológica, refere-se à divisão ou fragmentação significativa da opinião

pública ou das identidades políticas, geralmente em torno de ideologias contrastantes — por exemplo categorias como liberal versus conservador, progressista versus tradicionalista, esquerda versus direita —, ao passo que os eleitores moderados desaparecem. Nesse sentido, a polarização ideológica é determinada pela extensão da distância entre as opiniões ou identidades conflitantes.

Ademais, a polarização pode ser entendida como um processo, quando se refere ao crescimento dessa oposição ao longo do tempo. Importante ressaltar que as análises sobre a polarização ideológica operacionalizam a ideologia de duas formas distintas: de forma simbólica ou operacional.

A classificação simbólica baseia-se na autoexpressão ideológica, ou seja, em como as pessoas se autodeclaram. São perguntas como “você é liberal ou conservador?”, “você se identifica como esquerda ou direita?”¹. Por sua vez, a ideologia operacional analisa as posições dos indivíduos em relação a um conjunto de temas (issues), como, por exemplo, gastos militares, questão do aborto, políticas públicas, entre outros (Stimson, 2004)².

Mais recentemente, a literatura passou a se debruçar também sobre a chamada polarização afetiva (Iyengar *et al.*, 2012; Iyengar *et al.*, 2019; Levendusky, 2018; Mason, 2013; Lelkes, 2016). Esses estudos têm como base a teoria da identidade social, tendo os grupos — ao invés dos indivíduos — como o principal objeto de análise.

A polarização afetiva seria gerada por um forte componente emocional; uma visão negativa e cada vez mais acentuada daqueles que estão fora do grupo (*out-group*), contribuindo inversamente para caracterizar com traços positivos aqueles que estão dentro do grupo (*in-group*). A identificação partidária é o elemento crucial para essa distinção.

Nos últimos anos, surgiram também trabalhos que exploram a chamada “polarização política digital”, pautada principalmente na hipótese de que, ao se combinarem o uso de redes sociais, mecanismos de personalização que induzem à formação de bolhas e

¹ As críticas ao autopoicionamento ideológico constitui um debate rico na literatura, principalmente a partir dos achados da Escola de Michigan. No Brasil, vide Singer (2000); Carreirão (2002); Ames e Smith (2010); Oliveira e Turgeon (2015).

² Ellis e Stimson (2012) defendem que a ideologia operacional consegue exercer um poder preditivo maior, pois consegue identificar posicionamentos ideológicos consistentes e inconsistentes, os quais não poderiam ser obtidos pelo autopoicionamento.

a prevalência de desinformação no ambiente online, cria-se um cenário propício ao aumento da polarização política e do extremismo (Sunstein, 2018; Tucker *et al.*, 2018; Del Vicario *et al.*, 2017, 2017B; Flaxman *et al.*, 2016).

Metodologia da revisão sistemática

Neste trabalho, seguiremos o protocolo de revisão sistemática de Cooper (2010), que consiste em sete etapas: (1) formulação do problema; (2) busca da literatura; (3) coleta de informações dos estudos; (4) avaliação da qualidade dos estudos; (5) análise e síntese dos resultados; (6) interpretação das evidências e (7) apresentação dos resultados.

Nesta seção, explicaremos como essas sete etapas foram implementadas na pesquisa.

A primeira etapa (1) refere-se à formulação dos problemas (ou questões) a serem respondidos. Conforme mencionado anteriormente são elas: (a) quais são as evidências, na literatura brasileira de Ciência Política, de que, nos últimos dez anos, o eleitorado brasileiro se tornou mais polarizado? (b) quais as variáveis mobilizadas pelos autores para explicar o fenômeno da polarização política?

A literatura utilizada nesta revisão (2) foi extraída da base de dados da SciELO. Essa escolha visou priorizar artigos publicados em revistas e periódicos revisados por pares, em detrimento de outros tipos de publicações, como teses, dissertações ou apresentações em eventos acadêmicos, as quais frequentemente apresentam evidências preliminares de pesquisas ainda em andamento. É válido ressaltar também que as pesquisas publicadas em periódicos científicos tendem a ser mais aprofundadas que as outras mencionadas.

Inicialmente, foram encontrados 96 artigos com a utilização do termo “polarização política”, em todos os índices disponíveis da base SciELO (ano de publicação, autor, financiador, periódico, resumo e título), no período de 2012 a 2022. Esses artigos foram analisados por meio da leitura do título, resumo e introdução, resultando na exclusão de 82 trabalhos que: (I) não tratavam substancialmente de polarização política; (II) não abordavam o contexto brasileiro; (III) não pertenciam à área da Ciência Política ou áreas correlatas; ou (IV) tinham como foco de análise as elites partidárias.

Tais critérios de exclusão foram definidos para eliminar artigos que não teriam a possibilidade de responder às perguntas de pesquisa estabelecidas. Por exemplo, foram excluídos artigos que tratavam da polarização nos Estados Unidos, na Argentina, na Colômbia ou em qualquer outro país que não o Brasil. Do mesmo modo, foram descartados artigos de outras áreas do conhecimento como os de medicina, psicologia e história.

Também foram eliminados estudos cujo foco era dirigido às elites partidárias, como congressistas ou candidatos nas eleições brasileiras. Por fim, alguns trabalhos foram eliminados por não abordarem polarização política de forma substancial, ou seja, tinham no texto apenas duas ou três menções do termo, sobre como “o Brasil estava polarizado politicamente”, sem maiores discussões sobre o caráter ou evidências do fenômeno.

Realizada essas exclusões, este universo é composto por onze artigos, listados por ordem cronológica: Lattman-Weltman (2018); Machado e Miskolci (2019); Tatagiba e Galvão (2019); Pereira, Medeiros e Bertholini (2020); Oliveira (2020); Borba e Cardoso (2021); Domingues e Mendonça (2021); Ribeiro, Borba e Fuks (2022); Fuks e Marques (2022); Ortellado, Ribeiro e Zeine (2022) e Zafrilla (2022).

Destaca-se que o objetivo deste trabalho não foi reunir a maior quantidade possível de publicações sobre o tema, tampouco realizar uma análise bibliométrica. O foco principal é identificar estudos relevantes capazes de responder às perguntas de pesquisa propostas.

Além disso, os dados coletados foram direcionados à análise do conteúdo substantivo das discussões e à interpretação das evidências, como será apresentado a seguir.

Definido o universo e as questões de pesquisa, a terceira fase (3) refere-se à coleta de informações sobre os estudos. Assim como proposto por Sampaio (2019), utilizamos, para essa etapa, uma divisão a partir de macrodimensões que representam as duas principais categorias de informações a serem extraídas: a dimensão metodológica e a substantiva.

Na dimensão metodológica, os artigos foram classificados como empíricos quantitativos e puramente teóricos. Por artigos empíricos quantitativos, entendemos aqueles que analisam dados empíricos específicos, utilizando ferramentas estatísticas para entender a polarização política, seja ela tratada como variável dependente

ou independente. Já os artigos puramente teóricos são aqueles que realizam revisões ou desenvolvimento conceituais, ou que discutem as implicações teóricas da polarização sem recorrer à análise de um conjunto específico de dados.

Não foram encontrados, na amostra, artigos empíricos qualitativos, razão pela qual essa categoria não foi considerada na classificação apresentada.

Na dimensão substantiva, foram coletadas e sistematizadas informações sobre:

- (I) tipo de polarização política abordada (ideológica ou afetiva);
- (II) as variáveis mobilizadas;
- (III) a origem dos dados utilizados; e
- (IV) os principais resultados encontrados.

Primeiramente, em relação à metodologia, classificamos os estudos conforme seu enfoque, empírico quantitativo ou puramente teórico, considerando o conteúdo integral dos artigos. A classificação metodológica dos artigos pode ser visualizada no Quadro 1.

Quadro 01 — Síntese da classificação

Empírico quantitativo	Lattman-Weltman (2018); Tatagiba e Galvão (2019); Pereira, Medeiros e Bertholini (2020); Ribeiro, Borba e Fuks (2022); Fuks e Marques (2022); Ortellado, Ribeiro e Zeine (2022).
Puramente teórico	Machado e Miskolci (2019); Oliveira (2020); Borba e Cardoso (2021); Domingues e Mendonça (2021); Zafrilla (2022).

Fonte: Elaboração própria (2025).

A classificação metodológica dos artigos, apresentada anteriormente, demonstra que a literatura sobre polarização política contempla tanto artigos que trazem evidências empíricas quanto pesquisas de caráter substancialmente teórico. Estes últimos também desempenham um papel importante, pois desenvolvem novas teorias, aprofundam conceitos, e em última instância, pois desenvolvem novas hipóteses, aprofundam conceitos e, em última instância, permitem a formulação que podem ser testadas em trabalhos empíricos.

Ainda que a polarização não seja um fenômeno novo, a produção de novos conceitos e teorias é fundamental para compreendê-la como um processo dinâmico, influenciado pelos contextos

políticos, sociais e tecnológicos de cada época². Um exemplo é o estudo de Zafrilla (2022) que, mesmo sem apresentar evidências empíricas, discute de maneira significativa a relação entre polarização política e os mecanismos da internet.

Em contrapartida, verifica-se que os estudos empíricos quantitativos utilizam métodos variados, como: estatística descritiva e regressão logística (Fuks; Marques, 2022); CEM e regressão logística (Ribeiro; Borba; Fuks, 2022); estatística descritiva, regressão linear (Pereira; Medeiros; Bertholini, 2020); medidas de correlação, estatística descritiva e regressão linear (Ortellado; Ribeiro; Zeine, 2022). Excepciona-se o trabalho de Lattman-Weltman (2018) que utiliza um método próprio, elaborando funções matemáticas para testar seu modelo teórico.

A variedade de metodologias e técnicas adotadas indica a natureza multidimensional do estudo da polarização política, o que permite o desenvolvimento de novas estratégias de análise e amplia consideravelmente o conhecimento sobre as diferentes formas pelas quais a polarização se manifesta.

No que concerne à análise da dimensão substantiva, foram consideradas principalmente as seguintes informações: tipo de polarização política abordada; variáveis utilizadas; origem dos dados e resultados encontrados.

Em relação às variáveis observa-se que o estudo da polarização política do eleitorado brasileiro é multifacetado, mobilizando diversas variáveis, como informação política, ideologia, afeto, legitimidade democrática, tolerância política, ativismo de protesto, redes sociais e partidarismo.

Verifica-se também que nem todos os estudos consideram a polarização política (PP) como variável dependente. Em quatro estudos, ela é tratada como variável independente, enquanto, em um deles, é avaliada por meio de outra variável — a polarização afetiva, medida por meio da tolerância política —, conforme Quadro 2 a seguir:

³ Aliás, é a linha de estudo adotada por Fuks e Marques (2022), que confere valor de destaque ao contexto nos estudos da polarização, para compatibilizar os elementos nacionais com as medidas e conceitos de operacionalização.

Quadro 02 — Síntese da classificação das variáveis

PP como variável dependente	Machado e Miskolci (2019); Pereira, Medeiros e Bertholini (2020); Oliveira (2020); Fuks e Marques (2022); Ortellado, Ribeiro e Zeine (2022); Zafrilla (2022).
PP como variável independente	Lattman-Weltman (2018); Tatagiba e Galvão (2019); Borba e Cardoso (2021); Domingues e Mendonça (2021).
PP medida através de outra variável	Ribeiro, Borba e Fuks (2022).

Fonte: Elaboração própria (2025).

Avaliou-se em seguida a qualidade dos estudos (4), correspondente à quarta etapa do protocolo de Cooper (2010). Para aferir essa qualidade utilizou-se o critério da correspondência, através do qual um estudo é considerado de alta qualidade quando apresenta capacidade de responder à questão proposta; em contraste, é considerado de baixa qualidade quando não consegue fornecer subsídios adequados para respondê-la.

No tocante à primeira pergunta da pesquisa, cinco dos onze trabalhos apresentam alta capacidade explicativa, ou seja, fornecem evidências sobre a polarização política do eleitorado brasileiro (Pereira; Medeiros; Bertholini, 2020; Tatagiba; Galvão, 2019; Ribeiro, Borba, Fuks; 2022; Fuks, Marques, 2022; Ortellado, Ribeiro, Zeine, 2022). Quatro fornecem apenas argumentos teóricos (Machado; Miskolci, 2019; Oliveira, 2020; Borba; Cardoso, 2021; Domingues; Mendonça, 2021) e dois (Lattman-Weltman, 2018; Zafrilla, 2022) não fornecem evidências empíricas sobre o eleitorado, pois operam predominantemente com modelos teóricos.

Em relação à segunda pergunta da pesquisa, todos os onze trabalhos apresentam alta capacidade explicativa, uma vez que, em todos eles, foi possível identificar variáveis mobilizadas e tipologias de polarização política — inclusive novas tipologias, como discutido em Zafrilla (2022). É interessante notar também que, nos estudos em que o tipo de polarização (partidária, ideológica, afetiva) não foi expressamente indicado (Lattman-Wellman, 2018; Tatagiba; Galvão, 2019; Borba; Cardoso, 2021; Domingues, Mendonça, 2021) a polarização é mobilizada como variável independente ou como fator contextual. De maneira geral, esses trabalhos tratam a polarização política como um contexto de elevado conflito, volátil, onde os grupos se opõem de forma intensificada, mas não

apresentam uma definição clara nem indicam o tipo de polarização abordada.

Assim, mesmo com a aplicação de diversos critérios de exclusão rigorosos — que restringiram a amostra a artigos que tratam substancialmente da polarização política —, ainda foram identificados estudos que não definem nem operacionalizam o conceito de maneira precisa, dificultando a formulação de conclusões seguras sobre se o eleitorado brasileiro se tornou, de fato, mais polarizado no período recente. Ademais, poucos trabalhos abordam empiricamente a polarização política no Brasil, tratando-o como variável dependente (ou seja, uma variável a ser explicada). Apenas os estudos de Pereira, Medeiros e Bertholini (2020), Fuks e Marques (2022) e Ortellado, Ribeiro e Zeine (2022) enquadram-se nessa categoria.

Após essa análise da qualidade, avançamos para a quinta e sexta etapas do protocolo de Cooper (2010), correspondentes à (5) análise e síntese dos resultados e à (6) interpretação das evidências. Nesta fase, explorou-se as inferências que emergiram a partir da análise combinada dos diferentes resultados de pesquisa, aprofundando a discussão sobre tais achados e sua relação com a teoria. A análise foi estruturada a partir de tendências, entendidas aqui como linhas de pesquisa recorrentes na literatura recente sobre polarização política.

A primeira tendência concentra-se em estudos que investigam como a polarização política afeta o acesso e o processamento da informação política, inclusive o fluxo desta nos meios virtuais, examinando o papel das mídias sociais e dos algoritmos na amplificação desse fenômeno.

A segunda tendência refere-se aos impactos da polarização política na chamada “crise da democracia brasileira”, abordando aspectos como legitimidade democrática, tolerância política e ativismo de protesto.

Por fim, a terceira e última tendência reúne estudos que fornecem dados empíricos sobre o comportamento do eleitorado brasileiro, em especial no que diz respeito à polarização de opiniões, posições ideológicas e afetos políticos.

Essas três tendências, embora distintas, estão interligadas e revelam como a polarização política do eleitorado pode impactar diversas áreas do regime político brasileiro. Além disso, a caracterização

por tendências permite responder de forma articulada tanto à primeira questão de pesquisa, que busca evidências empíricas da crescente polarização do eleitorado brasileiro na última década, quanto à segunda pergunta, que trata das variáveis mobilizadas para explicar esse fenômeno.

Ao considerar essas tendências, obtém-se uma visão mais abrangente e fundamentada sobre a natureza da polarização política no Brasil e os fatores que contribuem para sua intensificação. As três serão exploradas em maior profundidade na próxima seção.

Três tendências dos estudos sobre polarização política do eleitorado brasileiro

Polarização política e informação política: do valor da informação política aos mecanismos virtuais de interação

Essa primeira tendência analisa substancialmente a conexão entre polarização política e informação política, seja buscando compreender o valor atribuído à informação pelos indivíduos, seja investigando de que forma dinâmicas contextuais específicas podem contribuir para a intensificação da polarização do eleitorado. Os três trabalhos mencionados — Zafrilla (2022), Lattman-Weltman (2018), Machado e Miskolci (2019) — são inteiramente teóricos, o que indica que a literatura nacional ainda carece empíricas mais robustas desses conceitos. Em particular, há uma lacuna quanto à investigação baseada em observações da relação entre o uso das redes sociais e a intensificação da polarização política do eleitorado no Brasil, sobretudo no período pós-2013.

O modelo teórico de Lattman-Weltman (2018) pressupõe que a informação política não possui valor intrínseco, mas que seu valor de utilidade varia em função de diversos fatores — dentre eles, o grau de polarização do sistema político. Nessa perspectiva, a polarização tem impacto na maneira como consumimos e interagimos com a informação política e na forma como absorvemos narrativas específicas, sejam elas notícias, discursos de campanha ou qualquer outra forma de informação política. Em outras palavras, em um

contexto de alta polarização política, o próprio consumo de informação política pelo eleitorado.

Ao abordar a polarização política como uma variável de conteúdo amplo, o autor não especifica a tipologia abordada, se ideológica, partidária ou afetiva (Lattman-Weltman, 2018, p. 244). Com frequência, observa-se a falta de especificação nos estudos teóricos desta revisão quanto à tipologia específica da polarização política. Essa ausência pode dificultar a operacionalização do conceito, caso se queira mensurar e testar modelos empíricos relacionados a ele.

É possível inferir, a partir do modelo proposto, que o valor ou utilidade atribuída à informação política pelo "consumidor" estaria diretamente relacionada à forma de seu engajamento político. Segundo Lattman-Weltman (2018), os militantes ou engajados seriam os indivíduos que mais investiriam na vida política e os que tendem a julgar indispensável sua própria intervenção no debate público. Esse aspecto do modelo teórico dialoga diretamente com hipóteses desenvolvidas na literatura internacional recente, segundo as quais os segmentos mais polarizados do eleitorado são justamente os mais engajados (Abramowitz, 2010; Fiorina, 2017; Kleiner, 2018; Fuks; Marques, 2022; Lattman-Weltman, 2018).

O cerne da discussão reside no fato de que eleitores engajados, além de apresentarem maior probabilidade de estar politicamente polarizados, atribuem maior valor à informação política em comparação ao cidadão comum. Eles também tendem a avaliar conteúdos narrativos, como *fake news*, boatos e discursos polarizadores, de maneira seletiva, aceitando ou rejeitando tais conteúdos de acordo com suas preferências políticas.⁴

Essas dinâmicas já são observadas em estudos contemporâneos, tanto na literatura internacional quanto nacional. Lelkes (2016), por exemplo, demonstrou que nos Estados Unidos a polarização política se concentra principalmente em relação aos "partidários", isto é, aqueles com maior envolvimento político. No contexto brasileiro, Ortellado, Ribeiro e Zeine (2022) identificaram níveis mais elevados de polarização afetiva entre a população mais engajada politicamente, definidos como aqueles que participam com maior frequência de atividades políticas.

⁴ Evidências adicionais sobre esse fenômeno nos eleitores brasileiros podem ser encontrados em Lelo (2020).

Nesta tendência, destaca-se também o trabalho de Zafrilla (2022), que investiga o impacto da internet e das redes sociais na polarização política. O autor reconhece que o uso dessas plataformas pode gerar uma polarização real, a qual se manifesta em duas dinâmicas: intergrupo e intragrupo.

A polarização intragrupo ocorre tanto de forma individual ou coletiva. A forma individual se dá quando os sujeitos radicalizam suas opiniões por meio da obtenção de informações sobre determinados assuntos nos meios *onlines*, especialmente quando essa obtenção decorre de mecanismos de personalização dos algoritmos. A forma coletiva intragrupo, por outro lado, refere-se à integração entre indivíduos que compartilham das mesmas visões políticas dentro de um grupo homogêneo, o que pode resultar na formação de bolhas informacionais e câmaras de eco. Por sua vez, a polarização intergrupo surge a partir da interação entre sujeitos com opiniões divergentes, em geral marcada por um debate combativo e antagonizado nos ambientes digitais (Zafrilla, 2022).

Ao examinar de forma mais detalhada a linha de argumentação proposta pelo autor, nota-se que ela parte da premissa de que a informação política que circula na internet é essencial para produzir essas interações intragrupo e intergrupo. Parte-se do entendimento de que os conteúdos políticos transitam pelas redes e que os indivíduos interagem com eles de forma ativa. No entanto, esse ponto de partida já é amplamente reconhecido pela literatura. O que vem ganhando força mais recentemente é a argumentação de que essa circulação de conteúdo nas redes não ocorre de forma irrestrita ou diversificada como se supunha inicialmente.

Ao contrário, cada vez mais se reconhece que os conteúdos são submetidos a mecanismos de filtragem e personalização, resultando na formação de ambientes informacionais fechados, denominados como bolhas filtradas, câmaras de eco, condomínios informacionais, ou outras denominações similares (Sunstein, 2018). Isso se deve à dinâmica de operação e monetização da internet, que se baseia na personalização de conteúdo e na "economia da atenção", não estando o conteúdo político virtual isento dessas customizações.

O argumento de Zafrilla (2022) está alinhado com a literatura recente da ciência política norte-americana. Autores como Pariser (2011), Magrani (2014), Sunstein (2018) e Tucker (2018) concordam que as bolhas virtuais tendem a aumentar a distância entre

os usuários e opiniões divergentes, ao confiná-los em condomínios políticos ideologicamente homogêneos. Entretanto, o conceito tradicional de polarização política pressupõe a demonstração empírica de um esvaziamento do centro. Isso levanta uma questão sobre o que seria considerado “centro” na internet. Seriam os indivíduos que não se manifestam? Aqueles que evitam debater determinados temas? Ou talvez aqueles que não se engajam nas discussões políticas nas redes?

Sem uma delimitação clara e observável desse centro, muitas análises acabam evidenciando apenas alinhamentos políticos divisivos, o que é comum em pesquisas baseadas em dados extraídos de redes sociais. Esses estudos frequentemente revelam apenas a divisão entre os usuários a partir da ideologia⁵ ou em temas específicos, como por exemplo, no mapeamento realizado por Ortellado e Ribeiro (2018). Inclusive, esse é um dos principais desafios na operacionalização do conceito de polarização aplicado às dinâmicas digitais.

Os debates sobre a relação entre informação política virtual e polarização política destacam igualmente os intensos conflitos entre diferentes grupos, nos quais predomina a rejeição por aqueles que estão fora do grupo, enfraquecendo a possibilidade de diálogo entre posições distintas. Tais características se aproximam da noção de um contexto em que há presença da polarização afetiva, marcada por um forte componente emocional. Nesse contexto, os indivíduos passam a atribuir traços negativos cada vez mais intensos aos que não pertencem ao seu grupo, ao mesmo tempo em que valorizam positivamente aqueles com os quais se identificam.⁶

Por sua vez, na intenção de investigar os impactos das redes sociais para a polarização política no Brasil, destaca-se o estudo realizado por Machado e Miskolci (2019). Seu tema de pesquisa é o efeito de isolamento informacional proporcionado pelas redes sociais, em que as visões de mundo são reforçadas dentro de grupos específicos, formando consensos polarizados e intensificando a polarização política em torno de certas pautas.

⁵ Nesse caso, a ideologia operacional poderia ser medida a partir de como os indivíduos se posicionam em relação aos temas discutidos na internet, o que iria requerer adaptações no modo tradicional de mensurar essa variável.

⁶ Além do afeto, é importante destacar que a base da construção do conceito norte-americano de polarização afetiva é o partidarismo, o qual infla o distanciamento social entre grupos.

Para os autores, nos últimos cinco anos, grupos políticos se aproveitaram do ecossistema técnico-informacional das plataformas para manipular notícias, definir agendas e promover suas ideias, contribuindo para a desinformação e a polarização política nesse espaço (Machado; Miskolci, 2019). No plano geral, o estudo procura explicar como a informação política nas redes sociais foi manuseada por esses grupos, especialmente após as manifestações de 2013, retratando o ativismo de rua e digital desse momento histórico.

A análise desses estudos revela uma tendência, por parte da literatura, de examinar a conexão entre polarização política e informação política, seja para compreender o valor atribuído a esta, seja para entender de que forma dinâmicas relacionadas a um contexto específico podem gerar polarização política do eleitorado.

Os três trabalhos mencionados, Zafrilla (2022), Lattman-Weltman (2018), Machado e Miskolci (2019) são artigos inteiramente teóricos, o que indica que a literatura nacional ainda precisa avançar na operacionalização empírica desses conceitos, investigando, principalmente, em que medida as redes sociais geraram polarização política do eleitorado após 2013.

Polarização política e a crise da democracia: legitimidade democrática, tolerância política e protestos políticos

A segunda tendência é representada por artigos que buscam entender como a polarização política, sobretudo a polarização do eleitorado, contribui para a “crise da democracia” no Brasil: Tatagiba e Galvão (2019); Borba e Cardoso (2021); Domingues e Mendonça (2021) e Ribeiro, Borba e Fuks (2022). Os artigos dessa tendência partem do pressuposto de que a polarização acirrada tem impactado negativamente a governabilidade, a representatividade e a confiança nas instituições democráticas. Especificamente, os artigos aqui elencados exploram essa crise a partir dos seguintes elementos: (I) diminuição da legitimidade ou “desejabilidade social” da democracia, (II) diminuição da tolerância política entre grupos políticos opostos; e (III) como os protestos podem ter gerado polarização contribuindo para a crise democrática brasileira.

O trabalho de Borba e Cardoso (2021) escolhe o caminho da legitimidade democrática. Para os autores, investigar se a democracia

está em crise perpasse, principalmente, por entender se ela é socialmente “desejada”. O foco desta abordagem não são as elites partidárias nem as instituições políticas, e sim o eleitorado.

Na linha de argumentação proposta pelos autores, quanto mais o eleitorado estiver polarizado politicamente, mais ele estará propenso a renunciar a princípios democráticos para ver seus oponentes derrotados, o que pode levar à reversão autoritária dos regimes políticos, sendo esta reversão, inclusive, desejada por parte desses eleitores.

Porém, algo importante a se destacar é que esta abordagem pressupõe que os eleitores estejam polarizados, ou seja, que eles estejam posicionados nos extremos. Ocorre que, nos estudos mais recentes sobre polarização política no Brasil, não se encontra evidências empíricas de polarização ideológica, ao passo que se obtém evidências de polarização afetiva (Fuks; Marques, 2022; Ortellado; Ribeiro; Zeine, 2022)⁷.

Por outro lado, no período recente, estudos comprovam que houve um maior alinhamento ideológico dos eleitores no Brasil (Ortellado; Ribeiro; Zeine, 2022; Fuks; Marques, 2022, Borges; Vidigal, 2018). Logo, o pressuposto de polarização ideológica estaria ausente, não obstante cada vez mais a legitimidade democrática parece ser questionada.

No caso brasileiro, seria, então, o caso de investigar se o alinhamento ideológico pode ter contribuído para a diminuição da legitimidade e desejabilidade democrática. Na verdade, o dilema de mero alinhamento político versus polarização política é um impasse que já vem sendo explorado pela literatura norte-americana, cujo entendimento é de que, embora a polarização política implique necessariamente em alinhamento, o eleitorado, no geral, pode estar alinhado sem estar profundamente polarizado (Levendusky, 2017).

Recentemente, autores como Fuks e Marques (2022), Nunes (2022), Costa (2019) e Domingues e Mendonça (2022) indicaram que os sinais percebidos de polarização política no Brasil são, na verdade, resultantes de uma polarização política assimétrica, que surge a partir de uma reorganização e radicalização da direita. Assim, o alinhamento político radicalizado da direita parece ter contribuído de forma mais significativa para uma possível diminuição

⁷ Para uma tese de doutorado que segue a mesma linha de argumentação, ver Costa (2019).

da legitimidade democrática, inclusive a partir de um comportamento digital de atores política da direita, materializado a partir da atividade digitais que disseminam valores antidemocráticos e ataques institucionais (Massuchin; Orso; Saleh, 2021).

Por sua vez, o artigo de Ribeiro, Borba e Fuks (2022) também busca investigar as novas formas de manifestações do eleitorado brasileiro e sua relação com os valores democráticos. Em especial, os autores analisam a mudança nos níveis de tolerância política e seus efeitos comportamentais. A polarização afetiva é medida através da intolerância ou tolerância do eleitorado em relação a determinados grupos, conjuntamente com o engajamento em atividades de protesto político.

A tolerância é medida através de perguntas como “você aceitaria ser amigo de uma pessoa do grupo X?”, “você se casaria com uma pessoa do grupo X?” entre outras. Os resultados da investigação mostraram-se preocupantes, uma vez que, nos três grupos analisados, o eleitorado brasileiro está fortemente dividido entre intolerantes e tolerantes, sendo que, em um dos resultados, houve preponderância dos intolerantes.

Por outro lado, os dados também revelam que ser tolerante eleva em 55% a probabilidade de participação em protestos. Ou seja, são os tolerantes (e não os intolerantes) que mais participam de manifestações. Uma hipótese levantada pelos autores para explicar esse resultado é que há semelhanças entre os custos sociais para a tolerância e para o ato de participar.

Esses autores, Ribeiro, Borba e Fuks (2022), analisam a polarização afetiva com base na tolerância política, representando um avanço significativo na medição desse fenômeno no Brasil. Os dados utilizados neste trabalho são provenientes do LAPOP (*Latin American Public Opinion Project*) de 2017, o único ano em que o levantamento incluiu perguntas que permitiam essa mensuração, graças à adição de itens que investigavam os sentimentos dos respondentes em relação a grupos alvos de antipatia.

Além disso, uma das questões do estudo abordava diretamente os sentimentos em relação ao PT e ao PSDB, revelando uma divisão significativa. Ribeiro e Fuks (2019), também utilizando também os dados do LAPOP 2017, identificaram que 37% do eleitorado brasileiro expressa uma profunda rejeição tanto ao PT quanto ao PSDB, sendo essa rejeição dispersa na sociedade.

Ambas as pesquisas evidenciam uma escassez considerável de surveys com itens capazes de mensurar a polarização afetiva no Brasil. Essa limitação é também temporal, uma vez que não há registros de pesquisas anteriores que permitam comparação com os dados de 2017. Tal escassez dificulta a mensuração da polarização afetiva em um país que possui uma série de peculiaridades em relação aos contextos europeu e norte-americano – como multipartidarismo, presidencialismo e um forte partidarismo negativo voltado principalmente para o PT.

Os artigos de Tatagiba e Galvão (2019) e Domingues e Mendonça (2021) realizam um esforço para compreender os protestos ocorridos nos últimos anos no Brasil e seus efeitos sobre a democracia. Na verdade, todos os quatro artigos desta tendência – e também o de Machado e Miskolci (2019), da tendência anterior – mobilizam os protestos como parte da justificativa de suas análises. Ou seja, partem do pressuposto de que algo mudou no Brasil pós-2013: a identidade ideológica das pessoas ressurgiu, e, em última instância, isso marcou o início da polarização política que se espalharia pelo país.

Nesse sentido, Tatagiba e Galvão (2019) argumentam que a polarização política foi uma dinâmica comum nos protestos recentes do Brasil (2011-2016). Atribuem como eixo principal desta polarização os grupos antipetistas, que assumiram protagonismo ao mobilizarem a luta contra a corrupção.

Domingues e Mendonça (2021), por sua vez, argumentam que a crise da democracia envolve uma série de fatores, incluindo o tribalismo polarizado e a contaminação da esfera pública por estratégias de desinformação e sobrecarga de informações. Especificamente em relação a esses "tribalismos polarizados", os autores destacam que a transformação de grupos opositores em inimigos tem sido uma constante na dinâmica de protestos, não apenas no Brasil, mas também em outros países.

Nessa perspectiva, emerge uma política de "vale tudo", na qual os custos da tolerância política se elevam, podendo inclusive haver interferência nos processos eleitorais, por vezes com apoio institucional, por parte de movimentos antidemocráticos. Os autores reconhecem ainda que essa polarização se beneficia do engajamento personalizado nas redes sociais e dos efeitos das bolhas de isolamento, resultando no enfraquecimento das identidades coletivas.

Por fim, Oliveira (2020) enfatiza como o combate à corrupção foi mobilizado nos protestos recentes no Brasil. Segundo o autor, houve uma transição do descontentamento generalizado, “contra tudo”, para ataques específicos ao PT e à esquerda. Essa transição, no entanto, não teria ocorrido de forma espontânea, mas seria fruto de um trabalho político de articulação e mobilização de grupos “antipetistas” (incluindo mídia, grupos partidários e atores do sistema judiciário), que transformam o descontentamento generalizado com o sistema político em indignação direcionada a um partido específico e ao sistema de alianças que o sustentava no poder.

Tal estratégia permitiu a conversão, consolidação e difusão da “luta contra a corrupção” como uma luta contra o PT, intensificando o partidarismo negativo em relação a esse partido, nomeado de forma difusa como “antipetismo”.

Dessa forma, tanto a primeira quanto a segunda tendência reconhecem que as dinâmicas do mundo virtual desempenharam um papel na polarização política no Brasil. Reconhecem ainda, que o ativismo de protesto não se limitou apenas ao mundo físico, estendendo-se também ao mundo virtual. As redes sociais tendem a reforçar alinhamentos políticos já existentes nas massas. Esse reforço pode ocorrer por meio de mecanismos automatizados, como os algoritmos de personalização, ou por meio de estratégias de desinformação e *micro-targeting* político (Bennet, 2014) – impulsionados ou não por lideranças políticas, líderes de opinião ou indivíduos engajados.

Além disso, existe uma perspectiva comum entre os artigos dessa segunda tendência: a interação entre polarização política e ativismo de protesto cria um ciclo em que as posições extremas se reforçam e se radicalizam progressivamente. Essa dinâmica contribui para a fragmentação da sociedade e prejudica a capacidade de diálogo político e de construção de consensos, podendo ainda gerar episódios de violência política e insurreição.

Os estudos que seguem essa linha pressupõem que já vivemos em um ambiente social no qual poucos cidadãos possuem crenças moderadas, enquanto o número de cidadãos com posições extremas é elevado. Isso não apenas aumenta a pressão para escolher um lado, como também afeta a forma como as pessoas selecionam e avaliam as informações consumidas e as mensagens que compartilham, reforçando atitudes previamente adotadas.

Outrossim, a expectativa do aumento da influência social e política do grupo oposto, acompanhada de políticas específicas que não representam as próprias convicções, pode desencadear sentimentos de privação relativa — ou seja, a sensação de que se recebe menos benefícios do sistema político-social, em comparação com as próprias expectativas e o que se percebe ser recebido por outros grupos. Esse sentimento, por sua vez, torna mais provável o engajamento em protestos coletivos.

Logo, a polarização exerce um efeito mobilizador importante sobre o comportamento de protesto.

Polarização política do eleitorado brasileiro nos dados empíricos: polarização de opiniões e polarização afetiva

Nessa última tendência, colacionamos os artigos que trazem evidências empíricas sobre a polarização política do eleitorado no Brasil, em especial aqueles que investigaram a polarização como variável dependente. São os artigos de Pereira, Medeiros e Bertholini (2020), Fuks e Marques (2022) e Ortellado, Ribeiro e Zeine (2022). Esses estudos são fundamentais para testar empiricamente hipóteses e teorias sobre o contexto brasileiro, utilizando abordagem quantitativa. Dito isso, é forçoso reconhecer que há um descompasso entre a centralidade do conceito de polarização no debate político brasileiro e a existência de poucos estudos empíricos sobre o tema.

Um dos fatores que pode explicar essa quantidade limitada de pesquisas é a baixa disponibilidade de *surveys* que possam ser utilizados para testar a polarização. As pesquisas de opinião com dados brasileiros mais citadas são o ESEB (Estudo Eleitoral Brasileiro), cuja primeira onda só ocorreu em 2002, e o LAPOP, cuja primeira disponibilidade ocorreu só em 2010. Nos Estados Unidos, *surveys* nacionais como o *General Social Survey* (GSS) e *National Electoral Studies* (NES) estão disponíveis, pelo menos, desde a década de 1970.

Na tentativa de superar essa lacuna, Costa (2019) criou o *Brazilian Policy Mood*, índice formado por 20 perguntas selecionadas a partir de pesquisas realizadas pelas seguintes

⁸ O conceito de privação política adotado segue a linha de Kleiner (2018, p. 04).

organizações: Datafolha, Ibope, Criterium, Fundação Perseu Abramo (FPA), Latinobarômetro, LAPOP, *World Value Survey* (WVS), *The Brazilian Electoral Panel Studies* (BEPS) e ESEB.

Além da quantidade limitada de dados primários, existem problemas no conteúdo das questões, como apontado por Borges e Vidigal (2018): as questões presentes nos ESEBs realizados em 2002, 2010 e 2014 não eram as mesmas, o que comprometeu a comparabilidade dos dados e, conseqüentemente, o estudo dos autores.

Outro ponto a se considerar é que apenas recentemente os *surveys* passaram a incluir perguntas que permitem investigar a tipologia mais recente da polarização – a polarização efetiva – como é o caso do LAPOP de 2017, único ano em que o levantamento foi realizado com perguntas voltadas a sentimentos do respondente em relação a grupos alvos de antipatia.

Feita essa ressalva inicial, passamos agora a discutir os três artigos alinhados à tendência desta seção.

O primeiro trabalho, de Pereira, Medeiros e Bertholini (2020), concentra-se na polarização de opiniões em relação às políticas de isolamento social e ao desempenho de políticos durante a pandemia. Os autores oferecem uma visão de como o eleitorado avaliou as medidas tomadas naquele ano. Os resultados da pesquisa identificaram polarização apenas nas opiniões dos eleitores de direita e centro-direita, especialmente em relação ao presidente e à sua atuação durante a pandemia. Esse estudo produziu dados primários sobre a opinião pública agregada dos eleitores em um dado momento verificando a posição destes em relação a determinadas lideranças políticas e permitindo análises longitudinais futuras.

No segundo trabalho, realizado por Fuks e Marques (2022), o contexto assume destaque para explicar a natureza, a dinâmica, o nível e até o tipo predominante da polarização em cada país. Os autores destacam elementos contextuais específicos do Brasil, como a baixa estruturação e as constantes rupturas do sistema partidário, assim como a persistência de padrões personalistas nas relações entre eleitores e políticos. Essa linha de argumentação — enfatizar o contexto — já vinha sendo utilizada por Fuks e Marques desde 2020 (Fuks; Marques, 2020) Por isso, escolheram analisar a polarização afetiva no Brasil tanto em relação aos

partidos (PAP)⁹ quanto às lideranças (PAL). Os resultados mostraram que, em 2018, tanto a PAP quanto a PAL obtiveram seus índices mais elevados¹⁰, o que indica que a polarização afetiva foi mais intensa naquele ano.

É importante notar que esse aumento coincide justamente com o ano do confronto entre o PT e o PSL. Até 2014, o principal embate do PT era contra o PSDB, uma dinâmica definida pelos autores como uma “bipolarização” (Limongi, Cortez, 2010; Cervi, 2014). Contudo, ao contrastar esse resultado com as descobertas de Borges e Vidigal (2018), que utilizaram dados do ESEB até 2014, observa-se que não foi identificada polarização afetiva entre os partidários do PT e do PSDB. Dessa forma, o crescimento registrado parece ter sido influenciado pela substituição do PSL como principal opositor do PT.

Outros resultados revelaram que houve um aumento no número de eleitores que se posicionaram ideologicamente, especialmente à direita. Ainda que tenha havido um aumento significativo de eleitores alinhados à direita em 2018, o percentual dos eleitores de centro manteve-se constante. Assim, para Fuks e Marques (2022), esses dados indicam que o fenômeno em curso no Brasil não se encaixa na definição de polarização ideológica encontrada na literatura norte-americana¹¹.

Na dimensão operacional da ideologia (dados do LAPOP de 2008-2019), os autores analisaram o posicionamento dos eleitores em relação a dois temas: direitos dos homossexuais para casar e a adoção de políticas firmes de combate à desigualdade. Os resultados mostraram que, embora os brasileiros estivessem mais divididos em relação a esses tópicos, essa divisão não assumiu a forma de clivagem partidária. De maneira geral, esses achados seguem a tendência de outros trabalhos, nos quais se percebe um maior alinhamento ideológico do eleitorado, mas não uma polarização ideológica propriamente dita.

Fuks e Marques (2022) testaram ainda se a polarização estaria concentrada nos segmentos mais engajados politicamente, seguindo

⁹ PAP é a diferença entre as notas dadas ao PT e ao partido que disputou com ele o segundo turno (2002-2018) e o PAL é operacionalizada a partir da diferença entre os módulos de afeto direcionado aos dois candidatos presidenciais do segundos turnos (FUKS, MARQUES, 2022).

¹⁰ PAP e PAL apresentaram aumento expressivo e estatisticamente significativo em 2018. (FUKS, MARQUES, 2022).

¹¹ Os dados mostraram que eleitores de direita aumentaram significativamente em 2018, passando de 23-28% para 43%, sendo o crescimento da esquerda discreto, e o centro, que havia aumentado de 2010-2014, se manteve constante.

uma tendência internacional. As variáveis explicativas adotadas foram o interesse por política, a participação política e a identificação partidária. Os resultados mostraram que indivíduos mais interessados por política têm mais chance de estarem polarizados afetivamente em relação a líderes e partidos, assim como de serem extremistas ideológicos. Da mesma forma, indivíduos mais participativos politicamente tendem a estar mais polarizados afetivamente em relação a líderes e partidos, além de apresentar maior propensão ao extremismo ideológico. Por fim, indivíduos com identidade partidária definida também têm mais chance de exibir polarização afetiva em relação a líderes e partidos de serem ideologicamente extremos (Fuks; Marques, 2022).

Esses resultados estão parcialmente alinhados com os argumentos teóricos apresentados por Kleiner (2018), segundo os quais indivíduos com alto interesse por política têm maior probabilidade de estarem polarizados, inclusive sendo extremistas ideológicos. No entanto, é importante ressaltar que Kleiner abordava essa questão em relação à polarização de opiniões, e não à polarização afetiva. Contudo, há elementos comuns entre os dois enfoques, como a correlação positiva entre engajamento político, interesse por política e vinculação a um partido específico com maiores chances de se tornar um extremista ideológico e de apresentar níveis mais altos de polarização (sobretudo em relação à polarização afetiva). Indivíduos com essas características não apenas reconhecem a importância crucial de sua ação política para evitar que o grupo opositor obtenha sucesso, como também agem ativamente para impedi-lo. Em níveis extremos de polarização política, esses eleitores, situados nos extremos ideológicos ou partidários, podem até mesmo estar dispostos a renunciar à democracia como forma de impedir que grupos adversários cheguem ao poder, o que representa uma ameaça à legitimidade democrática (Borba; Cardoso, 2021).

Por último, Ortellado, Ribeiro e Zeine, também publicado em 2022, oferece evidências empíricas adicionais sobre a polarização política do eleitorado brasileiro. Em relação à polarização de opiniões, os autores constataram que o tema “divórcio” apresentou os índices mais altos entre os temas morais analisados, seguido por questões sobre “direitos da população LGBTQIAP+”, “prostituição” e, com menor intensidade, “aborto”. Eles identificaram que o ano de nascimento é a variável com maior poder explicativo da

polarização de opiniões, o que sugere que a polarização observada no Brasil é, em grande parte, um conflito de valores entre gerações — aspecto não abordado pelos demais estudos citados.

Em relação à polarização ideológica¹², os autores confirmaram a hipótese de que o posicionamento ideológico dos eleitores brasileiros apresentou uma queda entre 1990 e 2010, voltando a crescer a partir de 2010-2012, com um progressivo aumento dos extremos ideológicos desde de então. Esses resultados corroboram os achados por Fuks e Marques (2020) e contradizem parcialmente as conclusões de Borges e Vidigal (2018).

Quanto à polarização afetiva¹³, os dados mostraram que ela é mais acentuada entre a população engajada, ou seja, aquela que participa de atividades políticas.

Assim, todos os estudos mencionados fornecem contribuições relevantes sobre a polarização política do eleitorado brasileiro, respondendo de modo substantivo à primeira pergunta de pesquisa proposta neste trabalho. Em síntese, no tocante à polarização de opiniões, os pesquisadores encontram evidências de que, durante a pandemia os eleitores de direita e centro-direita estavam mais polarizados do que se esperaria, principalmente em relação à atuação do presidente à época, Jair Messias Bolsonaro, no enfretamento da pandemia (Pereira; Medeiros; Bertholini, 2020). Essa abordagem possui a vantagem de permitir a verificação da opinião agregada dos eleitores sobre ações específicas de uma liderança política.

No plano geral, sobre temas políticos, Ortellado, Ribeiro e Zeine (2022) identificaram indícios de polarização em relação a assuntos que geram conflitos sociais. Diante disso, pode-se concluir que o eleitorado brasileiro apresenta, em certo grau, polarização quanto às suas opiniões. Importa destacar que, para explicar essa polarização de opiniões, os pesquisadores mobilizam diferentes variáveis explicativas, como ideologia simbólica (Pereira; Medeiros; Bertholini, 2020), idade (Ortellado; Ribeiro; Zeine, 2022) e até mesmo diferenças de renda (Costa, 2019), o que proporciona uma compreensão mais abrangente do fenômeno.

Por outro lado, as evidências empíricas não sustentam a hipótese de uma polarização ideológica do eleitorado entre 2012-2022

¹² O texto Ribeiro, Ortellado e Zeine (2022) denomina de “polarização de identidades” o que chamamos acima de “polarização ideológica”.

¹³ Os autores utilizaram o LAPOP 2017 e correlacionaram intensidade da identificação política com esquerda ou direita com a intensidade do gosto/desgosto por pessoas com determinadas identidades políticas.

no Brasil — contrariando, inclusive, expectativas formuladas por parte da literatura teórica. Quando se analisa a polarização ideológica através da metodologia considerada mais adequada — isto é, a partir da avaliação da divergência em relação a temas específicos (ideologia operacional), e não da autoidentificação ideológica (ideologia simbólica), observa-se que não há esvaziamento das posições moderadas. Essa constatação não se limita aos dois últimos estudos analisados nesta seção (Ortellado; Ribeiro; Zeine, 2022; Fuks; Marques, 2022), mas é reforçada por outros trabalhos da literatura brasileira, como Borges e Vidigal (2018) e Costa (2019).

Logo, ainda que seja difundida a suposição de que o Brasil atravessa um cenário de intensa polarização ideológica, essa percepção não se confirma nos dados empíricos. O que os estudos apontam, com maior precisão, é para um aumento no posicionamento ideológico a partir de 2010-2012, com uma crescente concentração de identidades nos extremos opostos do espectro. Isso indica, antes, uma fragmentação ideológica progressiva da sociedade brasileira.

Diante de evidências negativas como essas, ganham força os argumentos de que a polarização consegue ser mais bem explicada a partir de uma base identitária (*identity-based theory*) do que propriamente ideológica. E a polarização, neste contexto, diria menos respeito a divergências sobre políticas públicas ou questões sociais (*issues*) e mais à identificação grupal e ao afeto (Mason, 2018). Há diversas evidências empíricas de que o eleitorado brasileiro está polarizado no campo afetivo (Ortellado; Ribeiro; Zeine, 2022; Fuks; Marques, 2022; Ribeiro; Borba; Fuks, 2022; Costa, 2019). Essas pesquisas indicam, inclusive, que tal polarização se estrutura principalmente entre petismo e antipetismo — isto é, sentimentos positivos e negativos em relação ao PT — e que ela é mais saliente entre a população engajada, ou seja, aquela que participa de atividades políticas. Esse aspecto ressalta a importância do envolvimento político na forma como os indivíduos constroem e expressam suas identidades políticas.

É importante ressaltar que esses trabalhos foram publicados muito recentemente, um em 2020 e os outros dois em 2022, o que sugere que o contexto político atual no Brasil tem estimulado a produção acadêmica sobre o tema. No geral, esses resultados também evidenciam um ponto que destacamos na introdução deste trabalho: nem sempre as percepções sociais amplamente difundidas são

empiricamente traduzidas como polarização política. Essa "quebra de expectativa", como observada por pesquisadores desde a década de 1990 nos Estados Unidos (Dimaggio *et al.*, 1996), parece ocorrer também no Brasil, sobretudo no tocante à polarização ideológica.

Ao considerarmos de forma ampla todas as discussões apresentadas nessa seção, verifica-se que há uma preocupação central em investigar a existência da polarização, principalmente por sua possível relação com o aumento de fenômenos negativos, tais como violência política, fragmentação social e política, desinformação, declínio da confiança e legitimidade nas instituições, bem como a intolerância generalizada. Assim, essa preocupação parece estar mais associada à busca por explicações para esses fenômenos negativos atualmente observados do que à busca pela polarização em si.

Portanto, ao prosseguir com novas pesquisas, é fundamental dialogar com o quadro teórico já desenvolvido, promovendo investigações mais robustas sobre o contexto brasileiro de polarização política. Somente assim será possível obter informações mais precisas sobre as dinâmicas e características atuais do eleitorado brasileiro.

Considerações finais

Durante esta revisão sistemática, identificou-se um número reduzido de artigos que abordavam substancialmente a polarização política. Esse quantitativo limitado pode ser explicado por dois fatores: Primeiro, pelos critérios de inclusão adotados, que permitiram apenas a inserção de estudos considerados relevantes; segundo, pelo fato de a polarização política ser um fenômeno recente no contexto brasileiro.

Além disso, ao buscar responder à segunda questão de pesquisa, constatou-se que a maioria dos estudos não trata a polarização política como objeto principal de investigação. Por um lado, isso resulta em análises mais amplas, que examinam como a polarização influencia outras variáveis — como democracia, informação política, tolerância e legitimidade democrática. Por outro lado, essa abordagem acaba por negligenciar a investigação da polarização política em si, muitas vezes deixando de conceituá-la de maneira precisa e tratando-a como uma variável de definição vaga.

Além disso, a quantidade de trabalhos que apresentam evidências empíricas ainda é baixa. Isso pode indicar que, embora estejamos avançando significativamente no plano teórico, ainda caminhamos mais lentamente para operacionalizar e testar empiricamente a polarização política no Brasil.

É importante ressaltar que esse avanço mais lento pode ser explicado, em parte, pela disponibilidade limitada de dados de opinião pública, especialmente no que diz respeito aos *surveys*. Nos trabalhos analisados, as pesquisas mais citadas são o ESEB, cuja primeira onda só ocorreu em 2002 e o LAPOP cujo primeira base de dados ficou disponível apenas em 2010 — levantamentos relativamente recentes, se comparados aos estudos internacionais.

Na tentativa de superar essa limitação, autores como Costa (2019) recorreram a métodos que agregam itens de diversas fontes de opinião pública do Brasil. No que se refere especificamente à polarização afetiva, vale destacar que somente a partir de 2017, através do LAPOP, foram incluídas perguntas que permitem mensurá-la de forma mais adequada. Diante desse cenário, é possível considerar a exploração de outras fontes de dados, além das tradicionais pesquisas de opinião, para análise da polarização política como, por exemplo, dados extraídos da internet ou das redes sociais.

Quanto ao conteúdo substantivo dos textos presentes no universo analisado, identificaram-se três linhas de pesquisa que vêm sendo desenvolvidas no Brasil, aqui denominadas de tendências. A primeira tendência investiga a relação entre polarização política e informação política, examinando como essa relação afeta o valor da informação e como os mecanismos virtuais de interação podem produzir ou acentuar a fragmentação do eleitorado. A segunda tendência explora a conexão entre polarização política e a crise da democracia, com foco em aspectos como legitimidade democrática, tolerância política e protestos políticos. Por sua vez, a terceira tendência se debruça sobre a polarização política com base em evidências empíricas, com predominância de resultados que indicam que o eleitorado brasileiro está polarizado no que diz respeito às suas opiniões e, sobretudo, na dimensão afetiva — sendo esta última mais acentuada entre a população mais engajada.

Diante desses resultados, um caminho promissor para pesquisas futuras é o aprofundamento da investigação sobre os segmentos engajados, em todos os espaços em que se manifestam, incluindo o ambiente virtual. Outro possível eixo de desenvolvimento é o diálogo entre a literatura sobre polarização política e os estudos sobre a radicalização da direita, campo que apresenta suas próprias especificidades e desafios teóricos e metodológicos.

Isso evidencia que o estudo sobre a polarização política está longe de ser simples e unidimensional. Pelo contrário, trata-se de um fenômeno complexo, que exige abordagens interdisciplinares e contínuo refinamento analítico. É fundamental, portanto, continuar aprofundando a pesquisa nessa área, de modo a possibilitar uma compreensão mais abrangente, empírica e informada sobre o tema — contribuindo, assim, para a promoção de um ambiente político de maior diálogo no Brasil.

REFERÊNCIAS

- “BOLSONARISTAS têm conflito no Congresso com a Polícia Legislativa.” (2023), UOL Notícias, 8 jan.
- “PETISTA morto por bolsonarista: 6 vezes em que violência política pode ter sido estimulada em discursos”. (2022), *BBC News*, 11 jul.
- ABRAMOWITZ, A. I. (2010), *The Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy*. New Haven, Yale University Press.
- AMES, B.; SMITH, A. E. (2010), *Knowing left from right: ideological identification in Brazil, 2002-2006*. *Journal of politics in latin america*, 2, 3:3-38. Disponível em: <https://d-nb.info/1010398814/34>, consultado em 12/06/2023. ISSN:1868-4890.
- AVRITZER, L. (2017), *Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest*. *Opinião Pública*, 23, 1: 43-59. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-0191201723143>, consultado em 13/12/2022. ISSN: 1807-0191.
- BORBA, J.; CARDOSO, G. R. (2021), *Legitimidade democrática e apoio político: inovações recentes no debate internacional*. *Opinião Pública*, 27, 2: 333-359. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/PLJBkZCWMrGLZMZZpCBxvRn/abstract?lang=pt.>, consultado em 12/06/2023. ISSN: 1807-0191.
- BORGES, A.; VIDIGAL, R. (2018), *Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras*. *Opinião Pública*, 24, 1:53-89. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/pVWZC8RnnP6d3pnQKygcPRg/abstract?lang=pt.>, consultado em 21/11/2021. ISSN: 1807-0191.
- BRINGEL, B.; PLEYERS, G. *et al.* (2015), *Junho de 2013... dois anos depois: polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil*. *Nova sociedade*, 30, 88:4-17. Disponível em: https://www.academia.edu/19525635/Junho_de_2013_dois_anos_depois_Polariza%C3%A7%C3%A3o_impactos_e_reconfigura%C3%A7%C3%A3o_do_ativismo_no_Brasil. consultado em 21/11/2021. ISSN: 0251-3552.
- BRUGNAGO, F.; CHAIA, V. (2014), *A nova polarização política nas eleições de 2014: radicalização ideológica da direita no mundo contemporâneo do Facebook*. Aurora:

- revista de arte, mídia e política, 7, 21: 99-129. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4817>, consultado em 21/11/2021. ISSN: 1982-6672.
- CARREIRÃO, Y. S. (2002), **Identificação ideológica e voto para presidente**. Opinião Pública, 8, 1: 54-79, 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3475>, consultado em 11/06/2023. ISSN: 1807-0191.
- CARREIRÃO, Y. S. (2007), **Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006**. Opinião Pública, 13, 2: 307-339. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3527>, consultado em 11/06/2023. ISSN: 1807-0191.
- CARREIRÃO, Y. S. (2008), **Opiniões políticas e sentimentos partidários dos eleitores brasileiros**. Opinião pública, 14, 2: 319-351. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3517?locale-attribute=en>, consultado em 11/06/2023. ISSN: 1807-0191.
- CERVI, E. U. (2014), **Eleições casadas, votos solteiros e PT em namoro eleitoral com PSDB: uma descrição da tendência de polarização das eleições presidenciais entre 1994 e 2014**. Em Debate, 6, 6: 25-46. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6121>, consultado em 12/02/2023. ISSN: 2176-4883.
- COSTA, A. S. R. (2019), **Origem, causas e consequências da polarização política**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Brasília.
- COOPER, H. (2010), *Research Synthesis and Meta-Analysis: A Step-by-Step Approach*. 4a ed. Thousand Oaks: Sage.
- DEL VICARIO, M. et al. (2016), *Modeling confirmation bias and polarization*. *Scientific Reports*, 7, 1: 1-12. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/304757373_Modeling_confirmation_bias_and_polarization, consultado em: 11/06/2023. ISSN: 2045-2322.
- DEL VICARIO, M. et al. (2016), *Users Polarization on Facebook and Youtube*. *Plos One*, 11, 8: 1-24. Disponível em: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0159641>, consultado em: 11/06/2023. ISSN: 1932-6203.
- DIMAGGIO, P.; EVANS, J.; BRYSON, B. (1996), *Have American's social attitudes become more polarized?. American journal of Sociology*, 102, 3: 690-755. Disponível em:

http://cpi.stanford.edu/_media/pdf/Reference%20Media/DiMaggio_1996_Public_Opinion.pdf, consultado em: 21/11/2021. ISSN: 0002-9602.

ELLIS, C.; STIMSOM, J. A. (2012), *Ideology in America*. New York: Cambridge University Press.

FIORINA, M. P.; ABRAMS, S. J. (2008), *Political Polarization in the American Public*. *Annual Review of Political Science*, 11, 1:563-588. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.11.053106.153836?journalCode=polisci>, consultado em: 09/01/2024. ISSN: 1367-5788.

FLAXMAN, S.; GOEL, S.; RAO, J. M. (2016), *Filter Bubbles, Echo Chambers, and Online News Consumption*. *Public Opinion Quarterly*, 80, 1: 298–320. Disponível em: <https://academic.oup.com/poq/article/80/S1/298/2223402?login=false>, consultado em: 11/06/2023. ISSN: 0033-362X.

FUKS, M.; MARQUES, P. H. (2020), *Contexto e voto: o impacto da reorganização da direita sobre a consistência ideológica do voto nas eleições de 2018*. *Opinião Pública*, 26, 3: 401-430. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912020263401>, consultado em 13/12/2022. ISSN: 1807-0191.

FUKS, M.; MARQUES, P. H. (2022), *Polarização e contexto: medindo e explicando a polarização política no Brasil*. *Opinião Pública*, 28, 3: 560–593. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8671918>, consultado em 12/06/2023. ISSN: 1807-0191.

GRAHAM, M. H. ; SVOLIK , M. W. (2020), *Democracy in America? Partisanship, polarization, and the robustness of support for democracy in the United States*. *The American Political Science Review*, 114, 2: 392 - 409. Disponível em: <https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/campuspress.yale.edu/dist/6/1038/files/2019/10/Graham-and-Svolik-Democracy-in-America-Partisanship-Polarization-and-the-Robustness-of-Support-for-Democracy-in-the-United-States.pdf>, consultado em 12/06/2023. ISSN: 0003-0554.

IYENGAR, S.; LELKES, Y.; LEVENDUSKY, M.; MALHOTRA, N.; WESTWOOD, S. J. (2019), *The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States*. *Annual Review of Political Science*, 22, 1: 129–146. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-polisci-051117-073034>, consultado em 09/01/2024. ISSN: 1367-5788.

- IYENGAR, S.; SOOD, G.; LELKES, Y. (2012), *Affect, Not Ideology: A Social Identity Perspective on Polarization*. *Public Opinion Quarterly*, v. 76 n. 3, p. 405–431, 2012. Disponível em: <https://academic.oup.com/poq/article-abstract/76/3/405/1894274>, consultado em 09/01/2024. ISSN: 0033-362X.
- KLEINER, T. M. (2018), *Public opinion polarisation and protest behavior*. *European Journal of Political Research*, 57, 4: 941-962. Disponível em: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-6765.12260>, consultado em 21/11/2021. ISSN: 0304-4130.
- LATTMAN-WELTMAN, F. (2018), *Desventuras da influência política midiática no Brasil pós-1988: uma teoria da demanda por informação política*. *Opinião Pública*. 24, 2: 239-269. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912018242239>, consultado em 13/12/2022. ISSN: 1807-0191.
- LELKES, Y. (2016), *Mass polarization: Manifestations and measurements*. *Public Opinion Quarterly*, 80, 1: 392-410. Disponível em: <https://academic.oup.com/poq/article/80/S1/392/2223374>, consultado em 09/01/2024. ISSN: 0033-362X.
- LELO, T. V. (2020), *A influência do partidarismo na recepção de fake news e fact-checking em contexto de polarização política*. *Observatorio (OBS*)*, 14, 3: 134-154. Disponível em: <https://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/1534>, consultado em 21/08/2022. ISSN: 1646-5954.
- LEVENDUSKY, M. (2018), *Americans, not partisans: Can priming American national identity reduce affective polarization?* *The Journal of Politics*, 80, 1: 59-70. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/693987>, consultado em 21/11/2021. ISSN: 0022-3816.
- LEVENDUSKY, M. (2017), *Morris Fiorina's foundational contributions to the study of partisanship and mass polarization*. *The Forum*, 15, 1: 189-201, 2017. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Morris-Fiorina%E2%80%99s-Foundational-Contributions-to-the-Levendusky/82bfb0295c44b081e3a84e615d312b89e7eceddc>, consultado em 11/06/2023. ISSN: 1540-8884.
- LIMONGI, F.; CORTEZ, R. (2010), *As eleições de 2010 e o quadro partidário*. *Novos Estudos Cebrap*, 29, 3: 21-37. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/cBQMhf-QMBxDjQbqB3Xcwkzx/>, consultado em: 12/06/2023. ISSN: 1980-5403.

- MACHADO, J.; MISKOLCI, R. (2019), **Das jornadas de junho à cruzada moral: o papel das redes sociais na polarização política brasileira.** *Sociologia & Antropologia*, 9, 3: 945-970. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sant/a/q8zsjyJYW3Jf3DBFSzZJPB-g/?lang=pt.>, consultado em 12/06/2023. ISSN: 2238-3875.
- MASON, L. (2013), *The rise of uncivil agreement: Issue versus behavioral polarization in the American electorate.* *American Behavioral Scientist*, 57, 1: 140-159. Disponível em: https://www.academia.edu/2510368/The_Rise_of_Uncivil_Agreement_Issue_Versus_Behavioral_Polarization_in_the_American_Electorate., consultado em: 21/11/2021. ISSN: 0002-7642.
- MASON, L. (2018), *Uncivil Agreement: How Politics Became Our Identity.* Chicago: University of Chicago Press.
- MENDONÇA, R. F.; DOMINGUES, L. B. (2022), **Protestos contemporâneos e a crise da democracia.** *Revista Brasileira de Ciência Política*, 37, 1: 1-36. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/fh7HVMWfMVgz95W5tDGmtHk/>. consultado em 12/06/2023. ISSN: 2178-4884.
- OLIVEIRA, W. J. F. (2020), *Anti-corruption protests, alliance system and political polarization – Civitas.* *Revista de Ciências Sociais*, 20, 3: 439-453, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/6nX5fXJFVH9kDqcBzy8cwMd/abstract/?lang=en.>, consultado em 12/06/2023. ISSN: 1678-4588.
- OLIVEIRA, C.; TURGEON, M. (2015), **Ideologia e comportamento político no eleitorado Brasileiro.** *Opinião Pública*, 21, 3: 574-600. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/Pb63mLjcLy8pNzjjKRGmZmG/?format=pdf&lang=pt.>, consultado em: 12/06/2023. ISSN: 1807-0191.
- ORTELLADO, P., RIBEIRO, M. M.; (2018), **Gráficos Mostram polarização política nas redes sociais no Brasil.** *Revista Galileu*, 10 ago.
- ORTELLADO, P.; RIBEIRO, M. M.; ZEINE, L. (2022), **Existe polarização política no Brasil? Análise das evidências em duas séries de pesquisas de opinião.** *Opinião Pública*. 28, 1: 62-91. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-0191202228162.>, consultado em: 13/12/2022. ISSN: 1807-0191.
- PAVESI, P.; VALENTIM, J. (2019), **Emoção e Polarização nas e pelas Redes Digitais: a gestão de repertórios afetivos por públicos em rede.** *Revista Sinais*, 2, 23:100-127.

Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/sinais/article/view/24056>., consultado em 21/11/2021. ISSN: 1981-3988.

PEREIRA, C.; MEDEIROS, A.; BERTHOLINI, F. (2020), **O medo da morte flexibiliza perdas e aproxima polos**: consequências políticas da pandemia da COVID-19 no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 54, 4: 952-968. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/wnnq8HZZPkscGB69yV6FN9M/?lang=pt>., consultado em 12/06/2023. ISSN: 1982-3134.

POOLE, K. T.; ROSENTHAL, H. (1984), *The polarization of American politics*. *The Journal of Politics*, 46, 4: 1061-1079, 1984. Disponível em: <https://authors.library.caltech.edu/81761/2/sswp476%20-%20published.pdf>., consultado em 11/06/2023. ISSN: 0022-3816.

RIBEIRO, E.; BORBA, J.; FUKS, M. (2022), **Tolerância política e ativismo de protesto no Brasil**: efeitos comportamentais do apoio a direitos políticos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1, 38, p. 1-26, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/kJVmz6vRSShmCtRTJpmDCDr/>., consultado em 12/06/2023. ISSN: 2178-4884.

RIBEIRO, E.; FUKS, M. (2019), **Tolerância política no Brasil**. *Opinião Pública*, 25, 3: 531-555. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912019253531>., consultado em 13/12/2022. ISSN:1807-0191.

SAMPAIO, D.; FILHO, D. B. F. (2019), **Como o dinheiro influencia as eleições municipais no Brasil**: uma revisão sistemática. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 1, 88: 1–25. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/469>, consultado em 11/06/2023. ISSN: 2317-6644.

SAMUELS, D.J.; ZUCCO, C. (2018), *Partisans, Antipartisans, and Nonpartisans: Voting Behavior in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

SINGER, A. (2000), *Direita e esquerda no eleitorado brasileiro*. São Paulo: EDUSP.

SUNSTEIN, C. R. (2017), **Republic**: Divided Democracy in the Age of Social Media. Nova Jersey: Princeton University Press.

STIMSON, J. (2004), *Tides of consent: How public opinion shapes American politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- SVOLIK, M. W. (2019), **Polarização versus democracia**. *Journal of Democracy* (em português), 8, 2: 1-21. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/jd-out/O%20significadode4dejunho.pdf>., consultado em: 12/06/2023. ISSN: 1045-5736.
- SVOLIK, M. W. (2020), *When polarization trumps civic virtue: partisan conflict and the subversion of democracy by incumbents*. *Quarterly Journal of Political Science*, 15, 1: 3-31. Disponível em: <https://www.nowpublishers.com/article/Details/QJPS-18132>., consultado em 12/06/2023. ISSN: 1554-0634.
- TATAGIBA, L.; GALVÃO, A. (2019), **Os protestos no Brasil em tempos de crise** (2011-2016). *Opinião Pública*, 25, 1: 63–96, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/C5zs3mVLLL3YXVvVpw4jhkG/abstract/?lang=pt>., consultado em 11/06/2023. ISSN: 1807-0191.
- TUCKER, J. et al. (2018), *Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature*. Elsevier.
- URA, J. D. ELLIS, C. R. (2012), **Partisan moods: Polarization and the dynamics of mass party preferences**. *The Journal of Politics*, 74, 1: 277-291. Disponível em: [http://people.tamu.edu/~jura/papers/Ura%20&%20Ellis%20\(2012\)%20JOP.pdf](http://people.tamu.edu/~jura/papers/Ura%20&%20Ellis%20(2012)%20JOP.pdf)., consultado em 11/06/2023. ISSN: 0022-3816.
- ZAFRILLA, P. J. P. (2022), *El tribalismo digital, entre la furia y la farsa: pinchemos la burbuja de la polarización artificial en internet*. *Opinião Pública*, 28, 1: 33-61. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-0191202228133>., consultado em 13/12/2022. ISSN: 1807-0191.
- ZUCCO JÚNIOR, C. (2011), **Esquerda, direita e governo**. A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T.; ZUCCO JÚNIOR, C. (Orgs.). *O congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Revisitando a questão da diplomação exclusiva do candidato a vice nos casos de morte do titular entre o dia das eleições e a data da diplomação

Francisco Gonçalves Simões ¹

RESUMO

O artigo revisita a questão da diplomação exclusiva do candidato a vice-prefeito quando o titular falece no intervalo entre o dia das eleições e a data da diplomação. O estudo, de natureza jurídico-dogmática com viés analítico-crítico, analisa a relação entre o resultado político das urnas e o resultado jurídico homologado pela Justiça Eleitoral. É apresentada a posição consolidada do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), firmada na Consulta nº 1.204 e em acórdãos como o nº 15.069, que permite a diplomação isolada do vice. Esse entendimento baseia-se na premissa de que a diplomação possui efeitos meramente declaratórios, sendo os efeitos constitutivos provenientes do resultado das urnas, e na aplicação do princípio da simetria com regras de vacância. A análise crítica do artigo refuta essa posição. Argumenta-se que a morte do titular antes da diplomação rompe a necessária simetria entre o resultado político integral da chapa eleita e o resultado jurídico que se pretende homologar. As razões pragmáticas (custos, instabilidade) e a aplicação do princípio da simetria são consideradas inadequadas, pois as normas constitucionais invocadas tratam de vacâncias após a diplomação regular de ambos os eleitos, um cenário fático-jurídico distinto. A consequência inescapável da tese defendida é a negativa de diplomação isolada do vice, tornando necessária a realização de novas eleições. Embora gere custos, isso é visto como o preço necessário para manter a integridade democrática e a simetria entre a vontade popular e o resultado jurídico, essenciais para a legitimidade e credibilidade da Justiça Eleitoral.

Palavras-Chave: Direito Eleitoral; Diplomação; Sistema Majoritário; Falecimento; Novas Eleições.

¹ Revisitando a questão da diplomação exclusiva do candidato a vice nos casos de morte do titular entre o dia das eleições e a data da diplomação. Doutorando em Direito pela Universidade Complutense de Madrid (UCM). Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Processo Civil pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar e em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral (EJE) do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR) e pela Universidade Positivo (UniPositivo). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). LATTES: <http://lattes.cnpq.br/0092982260610704>

ABSTRACT

The article revisits the issue of the exclusive certification (diplomação) of a vice mayoral candidate when the principal candidate dies between election day and the date of certification. The study, juridical-dogmatic in nature with an analytical-critical approach, examines the relationship between the political outcome at the polls and the legal result validated by the Electoral Court. It presents the consolidated position of the Superior Electoral Court (TSE), established in Consultation No. 1,204 and rulings such as No. 15,069, which allow for the isolated certification of the vice candidate. This understanding is based on the premise that certification has merely declaratory effects, with the constitutive effects arising from the election results, and on the application of the principle of symmetry in rules regarding vacancies. The article's critical analysis refutes this position. It argues that the death of the principal candidate prior to certification breaks the necessary symmetry between the full political result of the elected ticket and the legal result that is intended to be validated. Pragmatic reasons (costs, instability) and the application of the principle of symmetry are deemed inadequate, as the constitutional rules invoked refer to vacancies occurring after the regular certification of both elected candidates—a fact-legal scenario that is fundamentally different. The inescapable consequence of the thesis defended is the denial of isolated certification of the vice candidate, making new elections necessary. Although this entails costs, it is viewed as the necessary price to uphold democratic integrity and the symmetry between the popular will and the legal outcome—both essential for the legitimacy and credibility of the Electoral Justice system.

Keywords: Electoral Law; Graduation; Majoritarian System; Death; New Elections.

Introdução

A renovação dos ciclos eleitorais, a cada dois anos, além de reforçar a manutenção da natureza democrática do nosso Estado de Direito permite, igualmente, que algumas hipóteses jurídicas que, em um único ciclo eleitoral podem ser rarefeitas ou mesmo inexistentes, possam ser apanhadas ao longo do tempo.

Nessas hipóteses, o intervalo entre os períodos eleitorais é propício para a investigação, com mais vagar, de suas incidências e eventuais efeitos jurídicos. Essa é a proposta do presente estudo.

O tema analisado trata da diplomação exclusiva do candidato a vice-prefeito nos casos em que o prefeito eleito vem a falecer entre o dia das eleições e a data da diplomação.

A sua importância é revelada porque, por trás do plano das notícias eleitorais, há um debate sobre a relação entre o resultado político expresso nas urnas e o resultado jurídico homologado pela Justiça Eleitoral por meio da diplomação dos eleitos.

Nas eleições locais de 2024, reportagem do Portal de Notícias da Globo (G1), essa situação se concretizou em 3 (três) municípios, a saber: Arroio dos Ratos (RS), Augusto Pestana (RS) e Cabreúva (SP)¹, vindo a ser diplomado exclusivamente o candidato a vice-prefeito e permanecendo a localidade, durante aquele mandato, sem um titular do cargo de vice-prefeito.

Embora se enfoque o tema pelo prisma recente das eleições de 2024, o raciocínio que se pretende desenvolver é aplicável a todos os cargos eletivos nacionais disputados pelo sistema majoritário, simples ou qualificado.

A revisitação jurídica à qual ora se lança tem por objetivo a identificação de pontos de incremento na compreensão das questões com, quiçá, futuro reflexo na jurisprudência do C. Tribunal Superior Eleitoral.

A metodologia adotada no presente estudo é de natureza jurídico-dogmática, com viés analítico-crítico.

Parte-se da identificação do entendimento jurisprudencial consolidado no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral quanto à diplomação exclusiva do candidato a vice-prefeito nas hipóteses de falecimento do titular entre o dia das eleições e a data da diplomação.

Em seguida, procede-se ao exame das correntes doutrinárias atinentes à natureza jurídica do ato de diplomação, com o intuito de fixar as premissas teóricas sobre as quais se estrutura o raciocínio desenvolvido.

A partir desse arcabouço, promove-se o cotejo entre os fundamentos adotados pela jurisprudência e os limites normativos e principiológicos do Direito Eleitoral, com especial atenção à necessária simetria entre a manifestação da vontade popular e a sua homologação jurídica pelo Poder Judiciário.

O percurso metodológico adotado permite, assim, formular uma crítica interna ao paradigma vigente, sob o prisma da legitimidade democrática e da integridade do processo eleitoral.

¹ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/01/02/3-prefeitos-eleitos-morreram-antes-da-posse-1-foi-pres-e-mais-20-foram-barrados-pela-justica.ghtml>. Acesso em 30/05/2025, às 15:31hs.

A exclusiva diplomação do candidato a vice nos casos de falecimento do titular entre a data do pleito e o dia da diplomação

No ciclo eleitoral de 2024 foram realizadas eleições locais em 5.569 municípios brasileiros e foram eleitos o mesmo número de Prefeitos e Vice-Prefeitos.

Porém, foram diplomados apenas 5.566 prefeitos eleitos, já que os cidadãos eleitos nos Municípios de Arroio dos Ratos (RS), Augusto Pestana (RS) e Cabreúva (SP) faleceram entre o dia das eleições e a data de suas diplomações.

Assim, de forma a suprir a vacância na chapa indivisível, a Justiça Eleitoral diplomou dois vice-prefeitos e uma vice-prefeita como Prefeitos.

Embora essa compreensão jurídica sirva de lastro para a jurisprudência pacificada da Justiça Eleitoral – como se vai demonstrar – há um questionamento quanto aos efeitos jurídicos do ato de diplomação que a coloca em xeque, como se pretende demonstrar.

A análise que se propõe parte da posição consolidada da jurisprudência eleitoral, abordando em seguida a natureza jurídica do ato de diplomação dos eleitos para, depois, cotejar ambas as premissas fixadas e, ao final, usar a conclusão como elemento crítico da primeira premissa.

A posição consolidada da jurisprudência:

A questão que se põe em discussão não é costumeiramente apresentada para análise do Tribunal Superior Eleitoral, especialmente depois do julgamento da Consulta nº 1.204, no ano de 2006.

Ainda assim, foi possível identificar, em pesquisa na jurisprudência do C. Tribunal Superior Eleitoral, uma série de cinco julgados sobre o tema, dos quais, apenas três serão analisados.²

O primeiro acórdão analisado, e que será referido em todos os julgamentos posteriores, é o acórdão nº 15.069 (REspEL nº 15.069/RN, rel. Min. Maurício Correa, de 25/09/1997), referente

² Os dois acórdãos que se deixa de analisar foram proferidos no Mandado de Segurança nº 442, acórdão nº 5.421, rel. Min. Helio Proença Doyle, datado de 19/06/1973, e o acórdão nº 6.289, proferido no julgamento do Recurso nº 4.886, de 12/04/1977 e publicado no Boletim Eleitoral nº 318, de janeiro de 1978. Optou-se pela análise dos julgados posteriores à ordem constitucional inaugurada em 1988.

às eleições de 1996, assenta o seguinte fundamento para permitir a diplomação exclusiva do vice-prefeito no caso de falecimento do titular eleito antes da diplomação³:

É certo que, na hipótese em exame, o prefeito eleito falecera antes da diplomação. Mas esse fato não afasta o direito subjetivo do Vice-Prefeito em ver-se diplomado, pois, como já decidira essa Corte, esse direito não pode ser extinto pelo fato da morte do prefeito com quem foi eleito, sobretudo porque os efeitos da diplomação são meramente declaratórios, já que os constitutivos evidenciam-se com o resultado favorável das urnas.

A segunda ocasião na qual analisada a questão está retratada no acórdão proferido no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n° 2.081, julgado em 29/02/2000, da lavra do Min. Eduardo Ribeiro.

A fundamentação do acórdão faz breve referência a três julgamentos anteriores para, então, adotar como fundamentação as razões de decidir contidas no Recurso Especial n° 15.069, concluindo por negar provimento ao recurso especial.

Cita-se o trecho da fundamentação que faz a referência aos anteriores julgados do Tribunal Superior Eleitoral:

Este Tribunal enfrentou situação idêntica à desses autos, ao julgar o Mandado de Segurança n° 442 e os Recursos Especiais n° 4.886 e 15.069. Desse último, reproduzo trecho do voto condutor do acórdão, de que foi relator o Min. Maurício Corrêa⁴:

³Em trecho anterior da fundamentação o E. Min. Relator prestigia a decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral no Recurso n° 4.886, ressaltando que “*Observo que esse julgamento se dava na vigência da ordem constitucional revogada. Mas, como ressaltado pelo Ministério Público Federal, a disciplina constitucional e legal quanto às condições de assunção pelo Vice-Prefeito ao cargo de Prefeito, pela ordem constitucional inaugurada em 1988, não diferem daquelas vigentes coetaneamente com a Emenda n° 01/69. A assunção do Vice-Prefeito, do Vice-Governador, assim como a do Vice-Presidente, nos-cargos respectivos, se dá a título de substituição, quando houver impedimento do titular, e a título de sucessão, quando estiver vago o cargo. É o que se extrai do art. 79 da Constituição Federal. No caso em que prenuncia a vaga, com a morte do Prefeito eleito, antes da posse, há para o Vice-Prefeito uma sucessão de direito subjetivo ao mandato como titular.*”

⁴Em relação ao Mandado de Segurança n° 442, acórdão n° 5.421, rel. Min. Helio Proença Doyle, datado de 19/06/1973, colhe-se o seguinte trecho da ementa: “*1. Proclamados os eleitos e antes da data fixada para a solenidade da entrega dos diplomas, falece o prefeito eleito. 2. O TRE empossa o vice-prefeito no cargo de prefeito e mais tarde resolve mantê-lo como vice-prefeito e determina novas eleições para prefeito. 3. [...] A solenidade da diplomação não tem finalidade constitutiva, mas meramente declaratória. O objeto precípua da existência do vice-prefeito é o de substituir ou suceder o prefeito, sendo que a causa da vacância do cargo, no caso específico, não pode afastá-lo desse direito, obtido através do voto popular. 4. Mandado de segurança concedido para cassar o ato impugnado, que determinou nova eleição para prefeito, mantido o impetrante no cargo como sucessor do prefeito falecido.*”. In: <https://temaselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/mandato-eletivo/vacancia>. Acesso em 31/05/2025, às 05:02hs. Como se nota, é a origem da linha de entendimento quanto à natureza declaratória do ato de diplomação.

A importância desse julgamento, para o presente estudo, é a adoção integral dos fundamentos jurídicos contidos no Recurso Especial nº 15.069, reforçando a posição do Tribunal Superior Eleitoral quanto à natureza declaratória da diplomação dos eleitos.

A terceira oportunidade em que debatido o tema pelo Tribunal Superior Eleitoral, e que consolidou a posição jurisprudencial em razão da forma como apresentada àquela Corte, foi no procedimento de Consulta⁵ nº 1.204 (Resolução nº 22.236), de relatoria do Min. Cezar Peluso, com julgamento ocorrido em 08/06/2006.

As respostas fornecidas pelo Tribunal Superior Eleitoral em consultas têm o condão de servir como orientação aos demais Tribunais Regionais Eleitorais, aos jurisdicionados e, ainda, segundo a compreensão do próprio TSE, impede que sejam formuladas novas consultas sobre o mesmo tema⁶.

O voto condutor da consulta apresenta os arts. 28, 77, §§ 1º, 4º e 5º, e 79, da Constituição Federal, além da Instrução nº 105, que regulamentava os registros de candidatura nas eleições de 2006. Em seguida, apresenta fundamentação no seguinte sentido:

O ocupante do cargo de vice é substituto e sucessor natural do titular. Logo, o falecimento deste último, ressalvadas as situações disciplinadas de maneira diversa pela legislação aplicável, gera direito subjetivo do primeiro em relação ao cargo vago, ainda que a morte seja anterior à diplomação dos eleitos, porque, consoante a reiterada jurisprudência desta Corte, "os efeitos da diplomação do candidato pela Justiça Eleitoral são meramente declaratórios, já que os constitutivos evidenciam-se com o resultado favorável das urnas" (Brasil, 1997).

A fundamentação adentra, ainda, à aplicabilidade ao caso analisado de dispositivos constitucionais sobre a vacância do cargo de Presidente da República, aplicando-se o princípio da simetria.

O Governador eleito e diplomado pela Justiça Eleitoral tem direito a tomar posse nos termos da legislação aplicável. Sua morte antes da posse no cargo subsume-se, por aplicação do princípio da simetria, às regras previstas nos

⁵ A previsão de Consultas ao Tribunal Superior Eleitoral está no art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral: Art. 23 - *Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, [...] XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político;*

⁶ Essa compreensão é assente e antiga na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, citando-se, por todas a Consulta nº 478-77.2015.6.00.0000, rel. Min. Gilmar Mendes, julgada em 15/12/2015.

arts. 80 e 81 da Constituição Federal, para a vacância do cargo de presidente da República. Nesse sentido: Acórdão nº 19.420, Rei. Min. SÁLVIO DE FIGUEIREDO, publicado na sessão de 5.6.2001; Acórdão nº 1.274, Rel^a Min. ELLEN GRACIE, DJ de 24.10.2003; e Res. TSE nº 22.087, Rei. Min. GILMAR MENDES, de 10.10.2005.

Como as consultas à Justiça Eleitoral devem ser formuladas como questionamentos abstratos sobre matéria eleitoral, é de praxe que sejam apresentadas respostas aos questionamentos. Na ocasião analisada se fixaram quatro teses, das quais, a pertinente ao caso em estudo é a terceira:

c) Na hipótese de falecimento após a realização do segundo turno e antes da diplomação dos eleitos, por aplicação da jurisprudência do TSE, será diplomado como titular o vice-governador eleito, visto que "os efeitos da diplomação do candidato pela Justiça Eleitoral são meramente declaratórios, já que os constitutivos evidenciam-se com o resultado favorável das urnas".⁷

O primeiro aspecto de relevo extraído dessa breve digressão histórica é a força que a racionalidade⁸ contida no julgamento do Recurso Especial nº 15.069 detém junto ao Tribunal Superior Eleitoral, servindo de referência para a fixação de resposta em Consulta daquela Corte mesmo depois de 09 (nove) de ter sido proferida.

Com efeito, a compreensão de que os efeitos da diplomação são meramente declaratórios, já que os efeitos constitutivos derivam do resultado das urnas, permanece como guia jurisprudencial e, inclusive, informa a solução nos três casos mencionados na apresentação do tema, sendo a primeira premissa fixada no estudo.

Averbe-se, por zelo, que a referência ao princípio da simetria, contida na resposta da Consulta acima transcrita e feita por meio da citação de três julgados anteriores do C. Tribunal Superior

⁷ É de relevo anotar que a votação quanto a essa tese não foi unânime, sendo proferido voto divergente pelo Min. Marco Aurélio de Melo por meio de breve manifestação oral transcrita no acórdão (p. 11).

⁸ Em razão do efeito de permanência do acórdão proferido no julgamento do Resp nº 15.069, servindo como referência estável para os futuros debates daquela Corte Superior sobre o tema, ou seja, cumprindo a sua função de orientar o debate com os casos concretos futuros e o seu reconhecimento posterior como decisão acertada que baliza a compreensão jurisprudencial, é possível reconhecer que se trata de precedente judicial, no sentido empregado pela common law, e que a racionalidade citada constitui a sua *ratio decidendi* (na nomenclatura inglesa) ou *holding* (segundo a doutrina norte-americana).

Eleitoral, não afetam a análise ora conduzida porque os acórdãos citados trataram de hipóteses de dupla vacância do cargo, situação essa distinta da ora analisada.

Da natureza jurídica do ato de diplomação dos eleitos:

Fixada a compreensão jurisprudencial sobre o tema em debate, o próximo passo é reconhecer que uma figura central do estudo deve ser a análise do ato de diplomação dos eleitos, de sua natureza jurídica e de seus efeitos.

Nesse passo, o exame da natureza jurídica do ato de diplomação dos eleitos revela que nesse ponto, o estado da arte doutrinária é indefinido (Zilio, 2024, p.659):

A natureza jurídica da diplomação não encontra convergência doutrinária: a) para Tito Costa (2004, p. 116), “não é uma decisão em sentido verdadeiramente processual, revestindo-se mais de natureza administrativa”; b) conforme José Jairo Gomes (2011, p. 569), a diplomação “não é decisão judicial”, mas sim “atividade administrativa na qual é certificado oficialmente o resultado final do processo eleitoral”; c) Márlon Reis (2012, p. 219-220), de outra parte, assevera que a “diplomação consiste num ato judicial de cunho decisório e de natureza a um só tempo jurisdicional e administrativa”, sendo “um ato decisório de natureza mista”; d) Waber Agra e Carlos Velloso (2012, fl. 335), por fim, classificam a diplomação como “uma decisão judicial... de jurisdição voluntária” e “natureza declaratória”.

Em busca de melhor classificar as posições doutrinárias, Flávio Cheim Jorge, Ludgero Liberato e Marcelo Abelha Rodrigues (2020, p. 430-431) oferecem panorama que divide as correntes doutrinárias em duas:

a) a diplomação é um simples ato administrativo que declara a validade de todo o procedimento eleitoral anterior, produzindo ainda o efeito de homologar atos nele ocorridos, vindo a garantir a segurança jurídica das eleições. É ato de jurisdição voluntária e o fundamento dessa corrente é a coisa julgada formal que decorre da diplomação, impedindo o Juiz Eleitoral de revisitar as questões eleitorais e se retratar, exigindo meio processual autônomo para sua invalidação. Ainda, apontam que a corrente prestigia os arts. 183 e 185, do Código Eleitoral.

b) A segunda corrente entende a diplomação como verdadeiro ato administrativo, pois o magistrado eleitoral, ao diplomar os eleitos, confirma os resultados das urnas, e “o ato da diplomação é homologatório, pois dá juridicidade ao resultado das urnas” (p. 431). A diplomação atesta o resultado das eleições aferido nas urnas e valida o processo eleitoral, sendo, igualmente, ato de jurisdição voluntária que só pode ser fustigado judicialmente, nas formas previstas em lei.

As divergências doutrinárias quanto à natureza jurídica do ato da diplomação não impedem a constatação de alguns pontos em comum: i) é um ato praticado pelo Juízo Eleitoral competente; ii) sua reforma depende do meio processual adequado de impugnação; iii) é ato necessário para certificar, homologar ou, ainda, validar no plano jurídico o resultado das eleições expresso nas urnas.

Além de esses pontos coincidentes ecoarem a posição jurisprudencial consolidada no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, é de mister ressaltar ainda o alerta de que “o acesso ao mandato, malgrado dependa do documento atestatório da Justiça Eleitoral, fundamenta-se, de fato, no resultado das urnas, este sim a coluna de sustento da relação representativa” (Alvim, 2016, p. 425-426).

Nesse norte, afirmando que após o resultado favorável nas urnas há necessidade do diploma para o acesso ao cargo, parece assente a doutrina, como se colhe da opinião de Alvim (2016, p. 425), Gomes (2024, p. 537), Jorge, Liberato, Rodrigues (2020, p. 428), Machado (2020, p. 330), Rezende (2020, p. 686), e Zilio (2024, p. 660).

Colhidas as posições jurisprudenciais, é possível adentrar ao seu cotejo e crítica.

Considerações críticas:

Com essas considerações é possível destilar o ponto que se buscar debater: Se o direito de exercer o cargo eletivo é constituído pelo resultado das urnas, porém, o acesso ao cargo depende de uma decisão do Juízo Eleitoral, com efeitos homologatórios, qual o efeito dessa homologação?

Antes de poder responder a essa questão, é importante reforçar que o resultado político produzido nas urnas produz dois efeitos: i) é fonte do direito de exercício do cargo; ii) gera a expectativa de ser diplomado para, assim, estar habilitado para o exercício do

cargo. Trata-se de expectativa porque é possível que decisão judicial proferida, por exemplo, em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral⁹ casse o registro do eleito e, assim, impeça a diplomação.

No ponto, é de valia o alerta de que “[a]ntes da diplomação a posse do eleito não é possível” (Jorge; Liberato; Rodrigues, 2020, p. 428).

Concretizada a expectativa da diplomação, simbolizando a vitória no pleito e que o rito processual e suas formalidades foram observadas (Gomes, 2024, p. 537), não há mais nenhum óbice jurídico – salvo eventual impugnação por ação judicial autônoma – para a fruição do direito subjetivo ao exercício do cargo.

Assim, ainda que o resultado político produzido pelas urnas permita a legítima expectativa de exercício do cargo, somente com o aperfeiçoamento da transição desse resultado para o plano jurídico, por meio do ato de diplomação dos eleitos, é que deixam de existir óbices jurídicos para a fruição do direito subjetivo ao exercício do cargo.

A crítica que se passa a verter reside na distinção entre o resultado político das eleições e o seu resultado jurídico.

Já se colheu uma pista sobre a resposta ao expor que a diplomação confere juridicidade ao resultado das urnas. Adotada essa premissa, a questão desafia maior verticalização.

Se a diplomação é necessária para permitir o acesso ao exercício do cargo, por meio de um selo de juridicidade ao resultado das eleições, é forçoso reconhecer que o resultado expresso nas urnas e a aptidão jurídica para o exercício do cargo eletivo estão em planos distintos.

O recorte do conceito de processo eleitoral¹⁰ que resulta no ato constitutivo do direito de exercer o cargo eletivo – resultado positivo das urnas – deve ser entendido como um processo de natureza política, abrange todos os atos necessários para o pleno exercício da capacidade eleitoral ativa do eleitorado e da capacidade eleitoral passiva dos candidatos.

⁹ O art. 22, *caput*, da Lei Complementar nº 64/90 contempla três das hipóteses legais que permitem o ajuizamento de Ação de Investigação Judicial Eleitoral – “uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social”, sendo o rol de causas de pedir completado pela hipótese de fraude à cota de gênero (art. 10, § 3º, da Lei das Eleições), sendo essa última fruto de compreensão jurisprudencial do C. Tribunal Superior Eleitoral (Recurso Especial Eleitoral nº63184, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo, 05/10/2016

¹⁰ Entendido apenas como o lançamento de candidaturas, realização de propaganda eleitoral – em todos os seus meios permitidos – e a votação no dia das eleições.

Contudo, para que esse resultado de natureza política possa produzir efeitos jurídicos – como o acesso ao cargo eletivo – é necessária a sua homologação pelo Juízo Eleitoral – o ato de diplomação – aqui entendido como o ato apto a converter o resultado de um processo político em um resultado jurídico.

Não se adentra à discussão sobre a diplomação ter a aptidão de validar os atos praticados no processo eleitoral, eis que o ponto central e necessário para a análise, é justamente que a homologação do resultado político tem o condão de validar no plano jurídico um resultado político.

Reforça-se, uma vez mais, a chave do pensamento: há uma distinção entre o resultado do processo político, fruto da manifestação popular, e o resultado jurídico que habilita efetivamente os eleitos a exercerem seus cargos.

A existência isolada do primeiro permite a afirmação de que determinada candidatura foi aprovada pelo eleitorado, porém, por si só, não é suficiente – e no ponto se rememora a ressalva de Alvim (2016, p. 425-426) - para que o eleito se apresente para o exercício do cargo obtido nas urnas.

De sua própria sorte, o segundo resultado tem o condão de permitir que o candidato exerça o cargo eletivo para o qual eleito e diplomado, porém, se o ato de diplomação for dissonante do resultado político, é possível a sua impugnação, pois “quando se ataca o Diploma, está-se, em verdade, a alegar que o resultado político que nele se estampa por alguma razão destoa do produto puro da vontade popular” (Alvim, 2016, p. 426).

O que se entende é que ambos existem como duas fitas simétricas entrelaçadas, em forma de dupla hélice, e o que as une é justamente o ato de diplomação.

Assim, a existência isolada de cada um dos resultados serve às suas próprias finalidades, mas é somente quando há paridade entre as duas, atestada pelo ato de diplomação, é que o resultado das eleições, em todos os seus sentidos, pode ser produzido.

O cotejo da compreensão crítica com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral

Assentada essa distinção, parece que há um óbice à plena operacionalização da posição pacificada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Se não há mais simetria entre o resultado político, em razão do falecimento do candidato ao cargo titular pelo sistema majoritário, como é possível a produção do simétrico e reflexo resultado jurídico?

Não se descarta de que a compreensão encampada pelo Tribunal Superior Eleitoral estampa um resultado pragmático da provocação da jurisdição. Diante do falecimento do titular, e como forma de preservar o processo eleitoral hígido, confere-se ao vice a posse e o exercício do cargo titular.

A essas considerações também se deve acrescentar a fundamentação por invocação de dispositivos constitucionais que informa a resposta da Consulta nº 1.204, acima mencionada:

Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de 4 (quatro) anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em 6 de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77 desta Constituição.

[...]

Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997)

§ 1º A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado.

[...]

§ 4º Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação.

§ 5º Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer, em segundo lugar, mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso.

[...]

Art. 79. Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente.

Parágrafo único. O Vice-Presidente da República, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei complementar, auxiliará o Presidente, sempre que por ele convocado para missões especiais.

Art. 80. Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

§ 2º Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.

Cumpra, portanto, analisar separadamente as duas linhas de fundamentação adotadas na mencionada Consulta nº 1.204.

A adoção de argumentos pragmáticos:

Quanto às razões pragmáticas adotadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, estas não apresentam uma solução jurídica para que se permita a homologação do resultado político prejudicado pelo falecimento do titular da chapa em um resultado jurídico.

É certo, averbe-se, que essa solução pragmática previne a ocorrência dos custos financeiros de uma nova eleição, suportados majoritariamente pela União, bem como protege a circunscrição eleitoral da instabilidade política decorrente de novas eleições, concentrada no exercício temporário dos cargos do Executivo pelo Presidente do Poder Legislativo respectivo.

Esses poderiam ser objetivos implícitos nas razões pragmáticas adotadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, porém, como se demonstrará mais a frente, os custos financeiros necessários para a manutenção da simetria entre o resultado político das eleições e o resultado jurídico homologado pela Justiça Eleitoral são inerentes ao pilar central da legítima representação política em um Estado Democrático de Direito.

Retomando a crítica ao posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral, há a presunção de que o falecimento do titular antes da

diplomação legitima o exercício do cargo pelo candidato eleito ao cargo de vice, porém, essa presunção é relativa, já que nem sempre, na política nacional, a formação das chapas traduz harmonia entre os seus integrantes.¹¹

Em razão da natureza secreta do voto (art. 60, § 4º, inciso II, da Constituição Federal), e quiçá da falta de um interesse político nesse sentido, não se encontrou estudos ou pesquisas que investiguem o contexto da descoberta do eleitorado na escolha de um candidato a titular do cargo majoritário.

Ou seja, não é possível saber se as escolhas do eleitorado são formadas: i) em função exclusivamente do candidato titular, sem se importar com o vice; ii) em função do titular e do vice; ou iii) em função do titular apesar do vice.

Ainda nesse norte, a possibilidade de coligações para a disputa de cargos pelo sistema majoritário permite o fenômeno de que os integrantes da chapa representem interesses políticos distintos, senão diversos, são amalgamados com a intenção de atrair votos.¹²

Observe-se que nas três eleições mencionadas no início do estudo se constata que: i) no Município de Augusto Pestana/RS, os dois candidatos eram filiados ao Movimento Democrático Brasileiro – MDB; ii) no Município de Arroio dos Ratos/RS, havia coligação partidária, pois o titular era do MDB e o vice filiado ao Partido Popular – PP; iii) no Município de Cabreúva/SP, também houve a formação de uma coligação, já que o titular integrava o Partido Liberal e a vice estava filiada ao PODEMOS.

Essas diferenças políticas, observadas apenas no plano das filiações partidárias e sem ingressar em posições políticas pessoais, sinalizam, minimamente, que há distinções entre o candidato a titular e ao vice que permitiriam questionar a presunção relativa de que o eleitorado aceita a assunção exclusiva do candidato a vice em relação à renovação das eleições.

Ainda que se possa tratar a questão sob o prisma da indivisibilidade da chapa majoritária, melhor sorte não assiste à postura pragmática da jurisprudência.

¹¹ Basta lembrar, aqui, o caso mais recente e conhecido da vida política nacional envolve a ex-presidente Dilma Rousseff e o ex-vice-presidente Michel Temer.

¹² Ainda no campo dos exemplos famosos, pode-se citar a chapa formada por Luiz Inácio Lula da Silva e José Alencar nas eleições presidenciais de 2002.

Quanto ao princípio da indivisibilidade das chapas majoritárias, não se desconhece o posicionamento doutrinário de que a racionalidade por ele protegida “é que haverá duas pessoas, igualmente eleitas por voto direto, igualitário, secreto e universal, para o desempenho de determinado projeto de governo”, e que esse modelo de chapa eleitoral serve “como elemento de endosso do cumprimento da vontade expressa pelo eleitorado nas urnas” (Fachin; Simões, 2020, p. 231-232)

Porém, como se colhe da introdução do artigo, o recorte adotado naquela análise é o “da existência de um ato de vontade, com as hipóteses legais de substituição de candidatos em casos de inelegibilidade, renúncia, indeferimento ou cancelamento de registro eleitoral e, por fim, de falecimento” (Fachin, Simões, 2020, p. 227).

Pontue-se, ainda, a ressalva de que o tratamento conferido ao evento morte como fator de exclusão da indivisibilidade da chapa majoritária está adstrito ao período compreendido entre o registro de candidatura e o dia das eleições, situação essa que pode impactar a formação da vontade popular e o próprio resultado eleitoral.

Não houve, para concluir, o endereçamento da questão do falecimento do titular da chapa após o dia das eleições e a data da diplomação dos eleitos.

O ponto fundamental de distinção é a realização das eleições.

O que se defende é que a manifestação do eleitorado no dia das eleições é o fundamento essencial da representação política.

Se no dia das eleições não era possível, pelo evento morte, que ambos os candidatos da chapa recebessem votos¹³ e, ainda assim, o candidato supérstite foi eleito, essa fonte de legitimação da representação popular deve ser respeitada.

Diferente é o caso de eleição conjunta dos dois candidatos com o posterior falecimento do titular da chapa. Aqui, a manifestação da vontade popular que legitima a representação eleitoral se revela incompleta porque a morte rompeu a simetria entre o resultado político das eleições e o pretendido resultado jurídico produzido pela diplomação.

Assim, a situação fática apresentada para a diplomação não é mais o espelho da escolha política do eleitorado.

¹³ “Contudo, nas situações em que o lapso de tempo existente entre o falecimento do candidato e a realização das eleições não se revele suficiente para o protocolo do pedido de substituição, ou mesmo de medida cautelar acima mencionada, deve-se aceitar a possibilidade de que o candidato supérstite prossiga, de forma isolada, com sua candidatura.” (Fachin, Simões, 2020, p. 254).

Nesse ponto, renovam-se as críticas, já expostas, quanto ao papel do candidato titular na captação de votos junto ao eleitorado, bem como as críticas referentes ao candidato a vice.

Um derradeiro argumento endereça a questão do voto único em chapa majoritária formada por dois candidatos (três no caso do Senado Federal) e, portanto, o candidato a vice seria igualmente titular de uma quantidade de votos que o elegeria como se titular fosse.

O argumento não prospera justamente porque no plano político a formação da vontade do eleitoral é pela eleição da chapa inteira e não de parcela dela.

Vale dizer, o fato de que ambos os candidatos compartilham os votos unitários que foram atribuídos à chapa não significa que cada um dos candidatos recebeu um voto, ou mesmo, que os votos poderiam ser reequilibrados entre seus integrantes no evento morte.

Significa, sim, que somente a unicidade da chapa, ou seja, a chapa entendida como indivisível, é que possui a legitimidade do plano político para pleitear a homologação do resultado para seu ingresso no plano jurídico.

Uma vez rompida a chapa pelo evento morte, ocorrido entre o dia das eleições e a data da diplomação, desaparece a chapa indivisível titular dos votos, não sendo possível a transferência de sua titularidade para um ou outro dos candidatos, já que, como afirmado, não é possível escrutinar o voto para fazer adequadamente essa partilha.

Para arrematar o argumento, se fosse possível esse escrutínio, o candidato a vice poderia correr o risco de a partilha lhe prejudicar, atribuindo-lhe menos votos do que aqueles necessários para a validação jurídica do resultado político.

Porém, como essa providência é absolutamente impossível, permanece a compreensão de que o rompimento da chapa indivisível impede que o resultado político colhido nas urnas possa ser convertido em resultado jurídico por meio da diplomação.

A conclusão da crítica, expressa de outra forma, o rompimento da chapa indivisível pelo evento morte ocorrido entre o dia das eleições e a data da diplomação prejudica, de forma insuperável, que o resultado político extraído das urnas permaneça hígido e válido para ser homologado pelo Juízo Eleitoral pelo ato de diplomação.

Da aplicação do princípio da simetria:

A fundamentação da Consulta nº 1.204 também encontra lastro na invocação do princípio da simetria, a partir dos arts. 28, 77, §§ 1º, 4º e 5º, 79, 80 e 81, todos da Constituição Federal.

Em breve panorama histórico, o princípio da simetria era expresso na Constituição de 1967, na qual o art. 13, inciso III, determinava que os Estados-Membros adotassem em suas Constituições Estaduais as mesmas regras da Constituição Federal para os respectivos processos legislativos. Já a atual Constituição Federal não contempla dispositivo semelhante, porém, houve a perpetuação do princípio na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Souza Neto; Sarmiento, 2016, p. 335).

O princípio da simetria pode ser definido como “princípio federativo que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição da República e as Constituições dos Estados-Membros” (Motta, Barchet, 2008, p. 55), com o acréscimo de que “a extensão da restrição, na leitura da Corte [STF], não se circunscreve ao núcleo essencial da separação de poderes; abrange também detalhes do arranjo institucional previsto na Constituição Federal” (Souza Neto; Sarmiento, 2016, p. 335).

Neste contexto, a primeira crítica que deve ser apresentada é de que a Constituição Federal não contempla – apesar de ser reconhecida como analítica em sua extensão – a hipótese fática até aqui debatida.

Tampouco o tema está contemplado no sistema de separação de poderes. Se lhe fora concedido assento constitucional, estaria contemplado no capítulo que fala dos direitos políticos e das formas de acesso aos cargos eletivos.

Não se nega que as duas matérias estão relacionadas, entretanto, uma vez que a Constituição Federal atribuiu aos Estados-Membros, e aos Municípios, a competência de legislar sobre a sua estrutura política (art. 25, *caput*, da CF/88) – fundada na separação de poderes – sem, contudo, atribuir-lhes a competência legislativa quanto ao exercício dos direitos políticos (art. 22, inciso I, da CF/88), não há que se falar na aplicação do princípio da simetria.

Todas as normas sobre o exercício dos direitos políticos são emanadas da União e são igualmente aplicadas em todos os níveis da Federação, esvaziando o campo de incidência do princípio da

simetria – a existência de normas constitucionais de estados-membros da federação que devem seguir determinados preceitos constantes na Constituição Federal.

Para além desses argumentos, o fato inescapável é que a ausência de disciplina da matéria na Constituição Federal impede que se afirme possível a aplicação do princípio da simetria para os casos eleitorais analisados.

Admite-se, apenas para o fim de esgotar o argumento, que o sentido empregado para o princípio da simetria pelo Tribunal Superior Eleitoral no julgamento da Consulta nº 1.204, seria o de que a normalidade institucional protegida pelas normas constitucionais que regulam a vacância dos cargos presidenciais também deveria ser estendida para a hipótese debulhada neste artigo.

A resposta ao eventual argumento se estrutura em três planos.

No primeiro, escorado no art. 77, § 4º, da Constituição Federal¹⁴, e serve de lastro para a tese até aqui defendida. A morte do candidato, antes de aperfeiçoada a manifestação popular (no caso, antes de realizado o segundo turno) prejudica a própria formação do resultado político das urnas.

Observe-se que o próprio texto constitucional confere idêntico tratamento à hipótese ao explicitado acima sobre o falecimento do candidato antes do dia das eleições, reforçando o caráter essencial de que o resultado político das urnas exprima, com rigor, a formação da vontade política do eleitorado, não se admitindo chapas incompletas.

O segundo trata da substituição do presidente em caso de impedimento, segundo o art. 79, *caput*¹⁵, da Constituição Federal. Registre-se, desde logo, que os impedimentos do Presidente da República referem-se aos seus afastamentos que podem surgir se ele “se licencia — caso em que é voluntário — ou quando involuntariamente não pode exercê-lo, por doença grave, por aprisionamento pelo inimigo, por sequestro etc., e, sobretudo, quando é suspenso de suas funções em razão de processo contra ele movido” (Ferreira Filho, 2022, p. 198).

Se existe o regular exercício do cargo, significa que no momento da aferição jurídica da simetria entre o plano político e do plano

¹⁴ § 4º Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação.

¹⁵ Art. 79. Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente.

jurídico, não havia óbice à homologação do resultado político das urnas por meio do ato de diplomação.

A distinção fática quanto à existência dessa simetria no caso dos impedimentos do Presidente da República e de sua inexistência no tema do presente estudo, é óbice insuperável, segundo se defende, para o acolhimento do princípio da simetria.

O último é referente à previsão do art. 81¹⁶ da Constituição Federal, ao indicar que em casos de dupla vacância durante o primeiro biênio do mandato, devem ser realizadas novas eleições e, se ocorrida no segundo biênio, haverá eleição indireta no Congresso. Em ambos os casos os novos eleitos deverão completar o mandato de seus antecessores.

Uma vez mais, parece que o argumento pela aplicação do princípio da simetria aponta, justamente, pela sua inaplicabilidade em razão da inexistência de simetria entre o plano jurídico do exercício do mandato e o plano político no qual colhido o resultado das urnas.

Na hipótese de dupla vacância no primeiro biênio do mandato – situação mais próxima temporalmente do impedimento da diplomação exclusiva do vice – existe a ruptura total da representação política assinada pelas urnas, devendo ser renovado o resultado político das urnas para permitir a continuidade do novo mandato temporário.

Ainda que no caso de dupla vacância no segundo biênio do mandato a renovação do resultado político seja indireta, por eleição no Congresso Nacional, a racionalidade é a mesma – rompida a anterior simetria entre o plano político e o plano jurídico, essa relação deve ser refeita a partir de novo processo eleitoral.

Ou seja, mesmo que, apenas por argumentação, se pudesse ampliar o conceito do princípio da simetria, essa técnica não resultaria em argumento apto a prejudicar a tese que permeia todo este artigo.

Verticalizando a questão um pouco mais, e com um pequeno ajuste de sentido, não é possível invadir o contexto da descoberta

¹⁵ Art. 81. *Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.*

§ 1º *Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.*

§ 2º *Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.*

dos Ministros do Tribunal Superior Eleitoral ao afirmarem que seria possível a aplicação do princípio da simetria.

O que se poderia especular, para fins de argumentação, é que buscaram assemelhar a situação da vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República com a situação de diplomação exclusiva do candidato a vice nos casos de morte do titular entre o dia das eleições e a data da diplomação.

Porém, é inescapável perceber que as citadas normas constitucionais disciplinam a aferição do resultado da eleição de Governadores e do Presidente da República, bem como, as situações ocorridas após a diplomação e a posse no vargo, que importem em vacância do cargo do titular.

Assim, essas normas partem de uma situação fático-jurídica distinta: houve a regular diplomação e homologação do resultado eleitoral político em resultado jurídico. Vale dizer, essas normas são aplicáveis para os momentos posteriores à diplomação válida de ambos os candidatos.

Por isso que a hipótese fática ora analisada – morte do titular da chapa majoritária antes da diplomação – não pode ser subsumida às mencionadas normas constitucionais, justamente, porque não houve a integral homologação jurídica do resultado político das eleições.

Por fim, é de se reconhecer que, à primeira vista, há efetivamente uma aparência de semelhança entre as duas hipóteses fáticas pois: i) há uma chapa majoritária composta por dois candidatos (três no caso do Senado Federal); ii) um dos dois falece e, portanto, no plano fático, não ocupará o cargo; iii) há um vice que pode ocupar o vazio institucional.

Logo, e sob a aparência da semelhança, a solução prevista na Constituição Federal para os casos de vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República deveriam ser replicadas para os casos nos quais a morte ocorre entre o dia das eleições e a data da diplomação.

Contudo, a aparência de semelhança não resiste à percepção de que deve haver simetria entre o resultado político extraído das urnas e o resultado jurídico que decorre da diplomação dos eleitos e que, no caso da morte do titular da chapa, surge um insuperável dissenso entre o resultado legitimador da representação popular e aquele que se pretende ver homologado pela Justiça Eleitoral.

A semelhança entre as duas situações fáticas analisadas é aparente e, nessa condição, não permite a transposição da mesma racionalidade jurídica plasmada na Constituição Federal para as hipóteses fáticas ora estudadas.

A conclusão é, por todo o exposto, pela inadequação da aplicação do princípio da simetria para justificar a diplomação exclusiva do candidato a vice nos casos de morte do candidato titular entre o dia das eleições e a data da diplomação.

Como bem apontou o voto divergente do Ministro Marco Aurélio na votação da terceira tese de resposta na Consulta nº 1.204: “Peço vênua para neste caso entender que não se diploma o vice porque, a rigor, ele seria um vice sem a existência do titular, que não chegou a ser diplomado. E então se terá a convocação de novas eleições.”

Das consequências do posicionamento adotado

Após o exame crítico da questão, o resultado é de que ambas as linhas de fundamentação adotadas pelo Tribunal Superior Eleitoral para projetar o resultado jurídico para os casos em tela restaram refutadas.

Na hipótese de que as teses defendidas no presente estudo sejam adotadas pela jurisprudência eleitoral, a consequência inexorável é de que deveria ser negada a diplomação isolada do candidato a vice.

Assim, seria igualmente necessária a renovação da expressão popular que legitima a representação política daquela circunscrição eleitoral, ou seja, seria necessária a realização de novas eleições.

Não se nega que a solução proposta pode representar um alto custo financeiro para a renovação do processo eleitoral, bem como, que caso o vice supérstite concorra novamente pode não lograr ser eleito, o que poderia ser por ele entendido como um prejuízo político.

Em relação aos inevitáveis custos financeiros de um novo processo eleitoral, não há solução que o contorne.

Entretanto, é o preço a ser pago pela manutenção de um Estado Democrático de Direito que assegura aos seus cidadãos a integridade entre o fruto de sua manifestação de vontade eleitoral – produzindo um resultado político –, será respeitada na produção de um resultado jurídico homologatório apto a permitir o exercício dos cargos eletivos.

Tratando de eventual cenário no qual o vice que não foi diplomado concorre nas novas eleições e resta derrotado nas urnas, experimentando prejuízo político, há duas considerações que devem ser feitas.

A primeira é de que esse resultado legitima a perspectiva defendida neste estudo, especialmente quanto à necessidade de observância de uma simetria entre o resultado político expresso pelas urnas e o resultado jurídico produzido pela diplomação dos eleitos.

Se o vice não diplomado não angaria votos suficientes para ser eleito em sua nova chapa, resta severamente prejudicada a presunção de que ele seria um legítimo representante do resultado político do processo eleitoral e, portanto, legitimado a receber a diplomação da Justiça Eleitoral.

A segunda é de que os prejuízos políticos experimentados pelo vice, justamente porque não foram previamente homologados pela Justiça Eleitoral em um resultado jurídico, deve ser mantido na esfera política, na qual os dissabores de derrotas eleitorais devem ser suportados pelos participantes do processo eleitoral.

Ser candidato não traduz qualquer expectativa de vitória nas urnas, sendo dever de todos os candidatos compreenderem que são os titulares de suas candidaturas, porém, apenas o eleitorado pode ungir os poucos candidatos eleitos. Aprender essa dinâmica e aceitá-la é parte da vida política.

Considerações Finais

O presente estudo analisou a hipótese de diplomação exclusiva do candidato a vice-prefeito em razão do falecimento do candidato titular entre o dia das eleições e a data da diplomação, pontuando, de saída, o posicionamento da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, consolidado na Consulta nº 1.204, no sentido da validade desse procedimento em razão de a diplomação ser dotada apenas de efeitos homologatórios do resultado das urnas, estes sim, fonte constitutiva do direito de exercer o cargo eletivo.

Refuta-se a compreensão adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral, na medida em que a homologação produzida pela diplomação opera a transferência do resultado das eleições de um plano político para um plano jurídico necessário para a posse no cargo e, tal homologação somente se revela possível enquanto mantida a simetria entre

o resultado político das urnas e aquele que deve ser estampado na diplomação.

A crítica ao posicionamento consolidado do Tribunal Superior Eleitoral foi exposta por duas ordens de argumentos.

Quanto à percepção de que está lastreada em argumentos de ordem pragmática, mormente a rápida solução da questão, com a economia dos custos da realização de uma nova eleição e evitando a instabilidade política decorrente da renovação do pleito eleitoral, argumentou-se que a solução pragmática desconsidera a necessidade de simetria entre o resultado político das eleições e o seu resultado jurídico, sob pena de se desconsiderar a vontade popular.

Como bem apontou o voto divergente do Ministro Marco Aurélio na votação da terceira tese de resposta na Consulta nº 1.204: "Peço vênica para neste caso entender que não se diploma o vice porque, a rigor, ele seria um vice sem a existência do titular, que não chegou a ser diplomado. E então se terá a convocação de novas eleições."

Já quanto à aplicação do princípio da simetria, as objeções levantadas afirmam que esse princípio é voltado para obrigar as Constituições dos Estados-Membros da República a replicarem as normas da Constituição Federal sobre a separação de poderes, além de identificar que as normas constitucionais invocadas pelo Tribunal Superior Eleitoral tratam de situações de vacância ocorridas após a diplomação dos eleitos.

Nesse ponto, apresentou-se argumentação que distingue as situações fáticas posteriores à diplomação, quando já houve a observância da simetria entre o resultado político das urnas e o resultado jurídico delas homologado pela Justiça Eleitoral, e a hipótese fática ora analisada, quando essa pretendida simetria não é alcançada.

Enfatizou-se, ainda, que há uma situação na qual seria possível a diplomação isolada do candidato a vice: quando a morte do titular ocorresse antes do dia das eleições e não fosse mais possível a sua substituição, pois, nessa hipótese, o eleitorado teria expressado sua vontade política aceitando o candidato a vice de forma isolada.

Aceitas as objeções do presente estudo ao entendimento consolidado do Tribunal Superior Eleitoral, a consequência jurídica inescapável seria a da negativa de diplomação do candidato a vice isolado e a convocação de novas eleições para que fosse renovada a simetria entre o resultado político expresso nas urnas e o resultado jurídico que viria a

ser homologado pela Justiça Eleitoral por meio do ato de diplomação dos eleitos.

Sabe-se que há limitação aos recursos financeiros do Estado e que a realização de novas eleições impõe um custo extra ao Erário, porém, já está aceito que o custo das eleições é necessário para a manutenção do Estado Democrático de Direito. Vale dizer, há um preço financeiro a ser pago para que se obtenha a simetria entre o resultado político das urnas e a sua contraparte jurídica homologada pelo Poder Judiciário e, se o resultado inicial não puder sustentar essa simetria, o custo da renovação das eleições deve ser suportado como custo regular do processo democrático.

Há ainda consequências políticas que podem ser experimentadas pelo candidato a vice que não foi diplomado.

Se disputa as novas eleições e não é eleito, esse resultado reforça a tese ora defendida de que o resultado político anterior não mais era apto para expressar, com acuidade, o resultado jurídico que se buscava legitimar pela diplomação.

Ainda, a eventual experimentação de resultados políticos desfavoráveis deve ser mantida no plano político, no qual o sabor das vitórias e o dissabor das derrotas é inerente ao jogo político.

Para concluir, o respeito pela jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral não pode servir como obstáculo para a revisitação acadêmica de temas que, como o presente estudo buscou demonstrar, produzem efeitos de relevo no cotidiano do processo eleitoral.

Incumbe à jurisdição eleitoral garantir a plena eficácia e observância da Constituição Federal de 1988 e o Estado Democrático de Direito que com ela se inaugurou, especialmente no plano do exercício dos direitos políticos.

Por isso que o estudo constante e crítico dos institutos jurídicos de direito eleitoral, como o ato de diplomação dos eleitos e suas consequências jurídicas, se revela essencial para a consecução da democracia representativa e de uma perfeita simetria entre o resultado político obtido nas urnas e o resultado jurídico produzido pela Justiça Eleitoral por meio da diplomação.

Sem que essa simetria seja assegurada, restam prejudicadas a própria noção de legitimidade da representação eleitoral e de soberania popular, com a consequência sinistra da descredibilização da Justiça Eleitoral e do próprio Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

- ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral**. Curitiba: Juruá, 2016.
- BRASIL. TSE. **Recurso Especial Eleitoral nº4886**, Acórdão, Relator(a) Min. Firmino Ferreira Paz, Publicação: DJ - Diário de justiça, 02/12/1977. Publicação: BEL - Boletim eleitoral, Tomo 318.
- BRASIL. TSE. **Mandado de Segurança nº442**, Acórdão, Relator(a) Min. Hélio Proença Doyle, Publicação: BEL - Boletim eleitoral, Tomo 00267.
- BRASIL. TSE. **Recurso Especial Eleitoral nº15069**, Acórdão, Relator(a) Min. Maurício Corrêa, Publicação: RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Tomo 9. Publicação: DJ - Diário de justiça, 17/10/1997.
- BRASIL. TSE. **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº2081**, Acórdão, Relator(a) Min. Eduardo Ribeiro, Publicação: DJ - Diário de justiça, 24/03/2000.
- BRASIL. TSE. **Recurso Especial Eleitoral nº19420**, Acórdão, Relator(a) Min. Sálvio De Figueiredo, Publicação: RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Tomo 12. Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, 05/06/2001.
- BRASIL. TSE. **Agravo Regimental em Medida Cautelar nº1274**, Acórdão, Relator(a) Min. Ellen Gracie, Publicação: RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Tomo 14. Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 1, 24/10/2003.
- BRASIL. TSE. **Resolução, Relator(a) Min. Gilmar Mendes**, Publicação: RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Tomo 16. Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 1, 10/10/2005.
- BRASIL. TSE. **Consulta nº1204, Resolução, Relator(a) Min. Cezar Peluso**, Publicação: DJ - Diário de justiça, 07/08/2006.
- BRASIL. TSE. **Recurso Especial Eleitoral nº63184**, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo , 05/10/2016.
- CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**, Belo Horizonte: Del Rey, 10ed., 2020.

- FACHIN, Luiz Edson; SIMÕES, Francisco Gonçalves. **Indivisibilidade da chapa nas eleições majoritárias**. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Reynaldo Soares da; BANHOS, Sérgio Silveira; CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de (Coord.). Democracia, Justiça e cidadania: desafios e perspectivas. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso. Belo Horizonte: Fórum, 2020, t.1: Direito eleitoral política e democracia, p. 227-250.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Gen. 42ed., 2022.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Barueri: Atlas, 20ed. atual, rev. e amp., 2024.
- JORGE, Flávio Cheim, LIBERATO Rudgero, RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. Salvador: JusPodivm, 3ed. atual., rev. e amp., 2020.
- MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2ed., 2018.
- MOTTA Sylvio; BARCHET, Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2ed, 2009.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2ed, 2ª reimpressão, 2016.
- ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. Salvador: JusPodivm, 10ed. atual. rev. e amp., 2024.

Liberdade de expressão, princípio da igualdade e pré-campanha eleitoral

Roberto Aurichio Junior ¹

Viviane Stein ²

RESUMO

O presente artigo trata de uma crítica ao sistema legislativo e jurisprudencial brasileiro atual em relação à propaganda política no período de pré-campanha eleitoral, frente à garantia constitucional fundamental da liberdade de expressão. A sociedade moderna mostra-se plural e diversificada e dessa forma ao Estado proporcionar meios para que todos os grupos possam participar efetivamente dele e se sintam pertencentes a ele. A Constituição Federal de 1988 traz, em seu bojo, meios e formas de abarcar essas diferenças, e um deles poderia ocorrer por meio da liberdade de expressão, com a possibilidade de manifestação da intenção de candidatar-se a qualquer tempo. A participação e a integração de todos os grupos que formam a sociedade brasileira plural tendem a possibilitar a diminuição da desigualdade na medida em que os próprios excluídos passam a ter a possibilidade de pensar e influenciar no destino do Estado.

Palavras-Chave: Estado; Constituição; Liberdade de Expressão; Propaganda política; Pré-campanha.

ABSTRACT

This article is a critique of the current Brazilian legislative and jurisprudential system in relation to political propaganda in the pre-election campaign period in view of the fundamental constitutional guarantee of freedom of expression. Modern society appears to be plural, diverse and, therefore, the State is responsible for providing means so that all groups can effectively participate in this State and feel that they belong to this State. The 1988 Federal Constitution brings within

¹ Direito Eleitoral Uninter 2023. Mestrado em Psicologia pela Universidade Tuiuti do Paraná (2018). Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil UniBrasil com início no 1º Semestre de 2024. Foi membro da “Comissão de Apoio à Vítimas de Crime” - OAB/PR. Professor universitário, professor convidado e Membro da Comissão de Avaliação Institucional da Escola da Magistratura do Estado do Paraná. Membro da Comissão de Educação Jurídica da OAB/PR. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/9872350204161642>

² Servidora Pública Federal. Possui Graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba (1996). Especialista em Direito Previdenciário pelo Centro Universitário Curitiba (2005). Possui Pós-Graduação em Direito Público com ênfase no Princípio da Dignidade da Pessoa Humana pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil UniBrasil (2008). Possui Pós-Graduação em Direito Eleitoral pela Universidade Positivo (2019). Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil UniBrasil com início no 1º Semestre de 2024. Possui 29 anos de experiência na área de Direito Eleitoral, tendo trabalhado como Chefe de Cartório, Assessora Jurídica da Presidência do Tribunal Regional Eleitoral e atualmente trabalha na Corregedoria Regional Eleitoral do Paraná. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/8672387575431734>

it means and forms to encompass these differences, and one of them could be through freedom of expression with the possibility of expressing an intention to run for office at any time. Participation, the integration of all corporate groups that form the plural Brazilian society, tends to make it possible to reduce inequality as the excluded themselves begin to have the possibility of thinking and influencing the destiny of the State.

Keywords: State; Constitution; Freedom of Expression; Political propaganda; Pre-campaign.

Introdução

O presente trabalho pretende estudar os limites estipulados na legislação eleitoral relativamente à propaganda durante a pré-campanha, frente à garantia do direito fundamental à liberdade de expressão, e como isso se dá no contexto complexo e plural da sociedade brasileira atual, bem como nas novas perspectivas conferidas à Constituição Federal de 1988, considerando suas características de abertura, integração e cooperação.

Este estudo visa abordagem metodológica dialética, com método procedimental monográfico, por meio de pesquisa qualitativa, documental e bibliográfica.

Antes de tratarmos da liberdade de expressão, é importante destacar a democracia. Dahl (2001, p.16) conceitua a democracia como “[...] quando um determinado número de membros de uma comunidade se vê como bastante iguais, estando bem qualificados para dar uma palavra em seu governo, está configurada a democracia”.

Nesse conceito de democracia, a participação dos membros da sociedade em condições de igualdade torna-se fundamental. Assim, a liberdade de expressão revela-se essencial para o exercício da democracia.

Inicialmente, pretende-se traçar breves considerações acerca de como estão estabelecidas as restrições e, conseqüentemente, como está sendo realizada a pré-campanha eleitoral no Brasil, para, em seguida, analisar até que medida tais restrições podem vir a conflitar com a liberdade de expressão.

É certo que nas sociedades democráticas — entre as quais se inclui a brasileira —, a liberdade de expressão é elevada à esfera

de garantia fundamental, estruturante da própria democracia. Dessa forma, restrições a esse direito devem ser analisadas atentamente. Não se pretende, contudo, defender a liberdade de expressão enquanto direito absoluto; no entanto, as restrições devem ser mínimas e necessárias. Nesse sentido:

[Se] entende que as liberdades de informação e de expressão servem de fundamento para o exercício de outras liberdades, o que justifica uma posição de preferência — *preferred position* — em relação aos direitos fundamentais individualmente considerados (Barroso, 2005, p. 105-106).

Nota-se a necessidade do respeito entre a liberdade de expressão e os direitos fundamentais individuais, com preferência por aquela.

A expressão livre do pensamento supõe um direito de liberdade que implica uma relação estreita entre o Estado e o indivíduo. Afinal, a liberdade de expressão torna-se particularmente relevante quando utilizada para criticar o governo ou determinados aspectos da realidade social, debater ideias majoritárias ou questionar o status quo. Sem abdicar do solo democrático e da possibilidade de que outros também possam usufruir do mesmo direito de colocar suas ideias em disputa na arena deliberativa, a liberdade de expressão pode e deve servir para testar a maturidade das instituições políticas, lançando luz sobre o acerto ou desacerto das decisões tomadas pelos representantes do povo (Clève, 2016, p. 83).

Cumprе salientar que a liberdade de expressão é fundamental para o Estado Democrático de Direito.

Ademais, sociedades complexas como as modernas estão impregnadas de pluralismo jurídico. O Estado já não detém o monopólio do direito, e os cidadãos, mais do que nunca, necessitam ter as suas participações garantidas, com reais oportunidades de influenciar decisões e programas de governo.

Isso pode ocorrer de diversas formas. Em democracias deliberativas, que se tornam cada vez mais necessárias, estão sendo forjadas maneiras de ampliar a participação maior da sociedade, como audiências públicas, assembleias de bairro, manifestações de opiniões, enquetes realizadas pelos representantes, entre outros mecanismos.

No entanto, ao nosso ver, além dessas formas, torna-se de suma importância permitir que todos os grupos sociais possam entrar na

política e ocupar cargos eletivos. Para isso, é necessário que tenham a oportunidade de se fazerem conhecidos, igualando as chances em relação àqueles que já estão na vida pública e são conhecidos pelo grande público.

Por fim, os estudos serão voltados à forma como a Constituição Federal, em sua chamada abertura para dentro e em suas características de integração e cooperação, regula a liberdade de expressão e como tal regulamentação se apresenta frente à pré-campanha eleitoral. Ainda apontaremos as contradições jurisprudenciais acerca dos atos permissivos na pré-campanha, que demonstram que a regulamentação, na forma de proibição em que se encontra, apenas confunde e nulifica as chances de novos atores ingressarem na política, sendo necessária a garantia da mais ampla liberdade de expressão.

A regulação das campanhas eleitorais e sua finalidade isonômica

A legislação eleitoral, durante muito tempo, permitia a propaganda política apenas no período eleitoral, isto é, a partir do momento em que os candidatos registravam suas candidaturas perante a Justiça Eleitoral é que passava a ser lícita a divulgação explícita de sua condição de candidato.

Desde a Lei nº 12.034 de 2009, a legislação eleitoral iniciou um movimento reformista, buscando abrandar as restrições impostas à divulgação das candidaturas antes do chamado período eleitoral. Ainda assim, manteve uma série de limitações como, por exemplo, a vedação expressa à menção de eventual possibilidade de uma candidatura futura.

Com a reforma eleitoral realizada pela Lei nº 13.165/2015 tentou-se uma regulamentação mais clara para a pré-campanha. Houve uma substancial diminuição do tempo de campanha, visando, dessa forma, limitar os gastos eleitorais e reduzir a influência do poder econômico nas eleições. Regulamentaram-se as condutas permitidas na pré-campanha e, até certo ponto, prestigiou-se a liberdade de expressão, uma vez que, até então, era vedada por completo a propaganda eleitoral antes do registro de candidatura. Passou-se, assim, a admitir a divulgação da existência de intenções de eventuais candidaturas futuras.

Assim, a legislação nova trouxe uma lista de condutas permitidas, sendo todo o restante passível de ser considerado propaganda antecipada, conforme se pode verificar pela leitura do art. 36-A da Lei nº 9.504/97¹, conhecida como Lei das Eleições.

No entanto, as restrições ainda são numerosas. Tendo em mente que a plena igualdade entre os cidadãos só pode ser alcançada se houver iguais e reais chances de ocupar cargos eletivos — pois “cada cidadão é apto para participar de partidos políticos, candidatar-se a cargos eletivos e ocupar postos de autoridade” (Rawls, 1997) —, é necessário que se permita a todo cidadão tornar-se conhecido dos eleitores para que tal igualdade se concretize.

Quando se restringe a campanha eleitoral a um período extremamente curto e, na pré-campanha, não se permite livremente que o pré-candidato se apresente e divulgue suas propostas, acaba-se por beneficiar a manutenção daqueles que já ocupam cargos eletivos. Além disso, tal restrição pode ser caracterizada como uma limitação indevida à liberdade de expressão.

Nesse contexto da necessidade de proteção à liberdade de expressão, o Colendo STF já reconheceu a inconstitucionalidade do

¹ Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

II - a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, discussão de políticas públicas, planos de governo ou alianças partidárias visando às eleições, podendo tais atividades ser divulgadas pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

III - a realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

IV - a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

V - a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

VI - a realização, a expensas de partido político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

VII - campanha de arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4o do art. 23 desta Lei. (Incluído dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

§ 1o É vedada a transmissão ao vivo por emissoras de rádio e de televisão das prévias partidárias, sem prejuízo da cobertura dos meios de comunicação social. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 2o Nas hipóteses dos incisos I a VI do caput, são permitidos o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 3o O disposto no § 2o não se aplica aos profissionais de comunicação social no exercício da profissão. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

artigo 35 da Lei 9504/1997², dispositivo que vedava a divulgação de pesquisas eleitorais nos quinze dias anteriores ao pleito eleitoral.

A inconstitucionalidade foi declarada na ADI 3741, sob relatoria do eminente Ministro Ricardo Lewandowski, que consignou, na ementa do acórdão, a garantia da liberdade de expressão e do direito à informação livre e plural no Estado Democrático de Direito³.

Destaca-se, ainda, a edição da Resolução nº 23.610/2019 pelo TSE, referente à propaganda eleitoral, à utilização e geração do horário gratuito e às condutas ilícitas em campanha eleitoral, posteriormente alterada pela Resolução do TSE nº 23.732/2024. Tais normas mantêm o entendimento de que não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais das pré-candidatas e dos pré-candidatos, bem como os atos previstos no art. 36-A, caput e incisos, I a VII, e e §§ da Lei das Eleições nº 9.504/1997, podendo inclusive ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive pela internet⁴.

² Art. 35-A. É vedada a divulgação de pesquisas eleitorais por qualquer meio de comunicação, a partir do décimo quinto dia anterior até as 18 (dezoito) horas do dia do pleito. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) (Vide ADIN 3.741-2)

³ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.300/2006 (MINI-REFORMA ELEITORAL). ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEI ELEITORAL (CF, ART. 16). INOCORRÊNCIA. MERO APERFEIÇOAMENTO DOS PROCEDIMENTOS ELEITORAIS. INEXISTÊNCIA DE ALTERAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL. PROIBIÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE PESQUISAS ELEITORAIS QUINZE DIAS ANTES DO PLEITO. INCONSTITUCIONALIDADE. GARANTIA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DO DIREITO À INFORMAÇÃO LIVRE E PLURAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO DIRETA. I - Inocorrência de rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos e dos respectivos candidatos no processo eleitoral. II - Legislação que não introduz deformação de modo a afetar a normalidade das eleições. III - Dispositivos que não constituem fator de perturbação do pleito. IV - Inexistência de alteração motivada por propósito casuístico. V - Inaplicabilidade do postulado da anterioridade da lei eleitoral. VI - Direito à informação livre e plural como valor indissociável da idéia de democracia. VII - Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 35-A da Lei introduzido pela Lei 11.300/2006 na Lei 9.504/1997.

⁴ Art. 3º Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais das pré-candidatas e dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet (Lei nº 9.504/1997, art. 36-A, caput, I a VII e §§) :

I - a participação de pessoas filiadas a partidos políticos ou de pré-candidatas e pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates na rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico;

II - a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, da discussão de políticas públicas, dos planos de governo ou das alianças partidárias visando às eleições, podendo tais atividades serem divulgadas pelos instrumentos de comunicação intrapartidária;

III - a realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes das filiadas e dos filiados que participarão da disputa e a realização de debates entre as pessoas pré-candidatas;

IV - a divulgação de atos de parlamentares e de debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos;

Efetivamente, não há igualdade política sem a garantia de uma completa liberdade de expressão. A igualdade, princípio basilar da Constituição Federal de 1988, não se realiza sem a efetiva igualdade política, a qual pressupõe que todos os cidadãos tenham iguais oportunidades de influenciar o resultado de uma eleição. Isto é, a participação no debate público de ideias deve ser o mais amplo possível. Reforçamos: não há igualdade política sem liberdade de expressão.

Considerando que, desde a Antiguidade Clássica, o conceito de liberdade está ligado à efetiva participação política, como aponta Hannah Arendt (2011): “o que todos os filósofos gregos tinham como certo, por mais que se opusessem à vida na polis, é que a liberdade se situa exclusivamente na esfera política”, isto é, livres eram os cidadãos que participavam na polis.

As inúmeras restrições à liberdade de expressão impostas nas campanhas políticas — especificamente na pré-campanha — acabam por excluir, ainda mais, do cenário de debates, novos candidatos que, por não serem previamente conhecidos do público, ficam fora das mídias e, devido às inúmeras limitações legislativas, impossibilitados de se tornarem conhecidos. Isso resulta na manutenção dos mesmos grupos que sempre ocuparam o poder, impedindo a tão necessária renovação periódica na política.

A liberdade de expressão, enquanto fundamentada pelo princípio da dignidade da pessoa humana, deve ter necessariamente uma

V - a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive em shows, apresentações e performances artísticas, redes sociais, blogs, sítios eletrônicos pessoais e aplicativos (apps); (Redação dada pela Resolução nº 23.732/2024)

VI - a realização, a expensas de partido político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido político, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias;

VII - campanha de arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 da Lei nº 9.504/1997.

§ 1º É vedada a transmissão ao vivo por emissoras de rádio e de televisão das prévias partidárias, sem prejuízo da cobertura dos meios de comunicação social (Lei nº 9.504/1997, art. 36-A, § 1º) .

§ 2º Nas hipóteses dos incisos I a VII do caput, são permitidos o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver, observado o disposto no § 4º deste artigo (Lei nº 9.504/1997, art. 36-A, § 2º) .

§ 3º O disposto no § 2º deste artigo não se aplica às(aos) profissionais de comunicação social no exercício da profissão (Lei nº 9.504/1997, art. 36-A, § 3º) .

§ 4º A campanha a que se refere o inciso VII deste artigo poderá ocorrer a partir de 15 de maio do ano da eleição, observadas a vedação a pedido de voto e as regras relativas à propaganda eleitoral na internet (Lei nº 9.504/1997, art. 22-A, § 3º ; vide Consulta TSE nº 0600233-12.2018).

§ 5º Exclui-se do disposto no inciso V deste artigo a contratação ou a remuneração de pessoas naturais ou jurídicas com a finalidade específica de divulgar conteúdos político-eleitorais em favor de terceiros. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

§ 6º Os atos mencionados no caput deste artigo e em seus incisos poderão ser realizados em live exclusivamente nos perfis e canais de pré-candidatas, pré-candidatos, partidos políticos e coligações, vedada a transmissão ou retransmissão por emissora de rádio, por emissora de televisão ou em site, perfil ou canal pertencente a pessoa jurídica. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)

prevalência no ordenamento jurídico, assumindo uma posição preferencial em casos de colisão de direitos.

Ao cidadão deve ser permitido expressar-se livremente, inclusive ao se apresentar como candidato em futuras eleições, debatendo plataformas de governo, para assim se tornar conhecido do grande público e ter chances iguais em relação aos políticos já consolidados e frequentemente presentes na grande mídia.

Como pontuou Aline Osório, o Princípio da Igualdade tem dois conteúdos básicos: a igualdade de acesso à competição eleitoral e a igualdade de oportunidades de visibilidade. Nesse sentido, busca-se assegurar que todas as ideias políticas possam participar da disputa eleitoral, garantindo-se à sociedade o conhecimento de todas as alternativas políticas (Osório, 2017).

As alterações legislativas realizadas nos últimos anos, acompanhadas por uma considerável redução no tempo de campanha eleitoral, representaram um aparente avanço em termos de liberdade de expressão. No entanto, não são suficientes para assegurar um debate realmente amplo, uma efetiva divulgação de propostas e ideias, tampouco uma participação concreta de atores externos ao cenário político estabelecido.

Isso se evidencia pelas interpretações da legislação e pelas decisões que vêm sendo prolatadas que vêm limitando essa liberdade de expressão. É patente na legislação a proibição de pedido expresso de voto, sendo permitida a divulgação de quem são os pré-candidatos e quais as suas propostas. No entanto, tal permissão tem sido interpretada de maneira restritiva pelos tribunais.

Os Tribunais Regionais Eleitorais, em 2024 — ano de eleições municipais —, estruturaram seus julgados relativos à pré-campanha eleitoral com base na teoria das chamadas “palavras mágicas”. Trata-se de expressões similares a um pedido de voto que, ainda que não sejam diretas, demonstram essa intenção. É clara a subjetividade dessa teoria, pois expressões como, “conto com seu apoio nas próximas eleições para chegar à Prefeitura” podem ser vedadas, enquanto “conto com você” pode ser permitida, conforme a interpretação dada pelo julgador.

Vejam os dois casos concretos. No Recurso Eleitoral nº 0600018-61.2024.6.25.0022 - originário de Poço Verde - Sergipe, julgado em 20/08/2024, o Tribunal Regional Eleitoral naquela unidade da federação entendeu que o seguinte discurso, proferido por um

político local, apoiador de um pré-candidato à Prefeitura, configuraria pedido explícito de voto.

[...] Vou estar com você quando e tantas vezes você precisar de mim até o dia 06 de outubro pra gente mandar ele ir embora e pra gente só estar aqui pra confirmar aquilo que o povo de Poço Verde já decidiu: que você é quem vai conduzir ao lado de Edna, de Toinho, de todo mundo que tá aqui, mas principalmente ao lado de vocês o destino do povo de Poço Verde.

Já no Recurso Eleitoral nº 0600046-65.2024.6.05.0093, originário de Ibiassucê, Bahia, julgado em 29/08/2024, o Tribunal Regional Eleitoral daquele estado entendeu que o seguinte discurso não afrontaria as restrições previstas para a pré-campanha eleitoral, tratando-se apenas de considerações acerca dos critérios que devem nortear os eleitores na escolha de seus candidatos. Veja-se:

Em minha cidade, principalmente. Então, não precisam votar em mim porque ninguém aqui me deve favor nenhum. Eu quero que vocês analisem e votem pelo que é correto, se vocês acham correto que a Prefeitura deve distribuir todos os seus recursos, para as pessoas da comunidade com todas as reivindicações, votem. Se achar que não, eu acho que não deve votar. Eu acho que essa escolha do voto é uma coisa importante para todo mundo, não é? Essa escolha do voto, é para saber, porque a pessoa que a senhora, que vocês estão votando, é uma pessoa que inspira confiança. Se essa pessoa não inspirar confiança, e chegar aqui, na casa de vocês, invadir o espaço de vocês, tirar o sono, tirar o conforto da casa, pra chegar aqui, ou tentando subornar vocês, ou comprar vocês, ou mentir pra vocês, eu acho que vocês não devem votar. Então, eu tenho um compromisso, eu tô na campanha, estou sim. Não é a campanha porque é meu sobrinho, eu tô na campanha de qualquer pessoa que for correta com o grupo. Então eu tô junto, não tem um projeto, é eu quero é meu sobrinho, eu quero é minha sobrinha, não. Qualquer pessoa do grupo pra mim, tá tudo, é bem-vinda. Mas eu garanto a vocês que eu vou cobrar deles se for do nosso grupo o candidato, o vencedor das eleições.

Ora, é fácil perceber que, em ambos os casos, há basicamente o mesmo conteúdo: manifestações de posicionamentos políticos tendo em vista futuras campanhas eleitorais. Ambas deveriam ser plenamente permitidas, pois apenas viabilizam a livre circulação

de ideias e fomentam o debate, o que é de suma importância em sociedades democráticas.

Nesse sentido, a Corte Eleitoral do Paraná também assentou a liberdade de expressão no período pré-eleitoral. Veja-se o ACÓRDÃO n° 56.319, de 23 de setembro de 2020, RE n° 0600039-13.2020.6.16.0124, relator Dr. Rogério de Assis.

EMENTA: ELEIÇÕES 2020 – RECURSO ELEITORAL – PROPAGANDA ELEITORAL – BRINDE – DISTRIBUIÇÃO DE MÁSCARAS-AUSÊNCIA DE PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO - MEIO PROSCRITO - INTERPRETAÇÃO LÓGICA DO SISTEMA ELEITORAL - APLICAÇÃO DAS RESTRIÇÕES IMPOSTAS À PROPAGANDA ELEITORAL AOS ATOS DE PRÉ-CAMPANHA CIÊNCIA DO CANDIDATO - RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

1. Os atos de pré-campanha estão atualmente previstos e regulamentados na legislação eleitoral, não se caracterizando, necessariamente, propaganda eleitoral antecipada.
2. A interpretação sistemática da legislação que trata da propaganda eleitoral, nos permite concluir acerca da incompatibilidade da realização de atos legais de pré-campanha com a extrapolação dos limites de forma e meio impostos à campanha eleitoral propriamente dita, sob pena de se permitir uma disparidade de forças entre os futuros candidatos.
3. É lícita na pré-campanha a divulgação da intenção do candidato de lançar-se em uma futura disputa eleitoral, com a divulgação de sua plataforma de ideias, no entanto o veículo do qual se serve não pode ser proscrito pela legislação que rege a campanha eleitoral.
4. As circunstâncias fáticas do caso em análise, quais sejam, a distribuição e divulgação da entrega dos brindes em rede social, permite concluir a ciência do pré-candidato dos atos de pré-campanha.
5. A realização de atos de pré-campanha por meio da distribuição de brindes, importa em ofensa ao art. 39, §8º da Lei 9.504/97, acarretando a imposição de multa, independentemente de pedido expresso de voto.
6. Recurso conhecido e desprovido.

E também o ACÓRDÃO n° 56.213, de 13 de agosto de 2020, RE n° 0600012-61.2020.6.16.0049, relator Dr. Roberto Ribas Tavarnaro:

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. REPRESENTAÇÃO POR PROPAGANDA ANTECIPADA. SITE DE TERCEIRO. IMPRENSA

ESCRITA E INTERNET. REDE SOCIAL DA PREFEITURA E DO AGENTE PÚBLICO. PRELIMINAR DO RECORRIDO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE. SÚMULA 26 DO TSE. AFASTAMENTO. SUPOSTA PROPAGANDA EM FAVOR DO VICE-PREFEITO. NÃO CARACTERIZAÇÃO. PUBLICIDADE SEM PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTOS. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

1. Inexiste violação ao princípio da dialeticidade recursal quando se constata a correlação entre os fundamentos de fato e de direito apresentados na peça recursal e as razões de decidir contidas na sentença.
2. A responsabilização do beneficiário pela propaganda antecipada realizada por terceiro demanda a existência de prova segura - não apenas indícios - quanto à ciência da propaganda tida por ilegal, na forma do art. 40-B da Lei nº 9.504/1997. Precedentes do TSE.
3. O fato do terceiro, responsável por veicular a propaganda impugnada, participar da gestão do agente público, não comprova, per si, o prévio conhecimento deste, quando a publicação for veiculada em site particular daquele.
4. A notícia que destaca a figura do pré-candidato, exaltando suas qualidades pessoais e biografia, mas que não envolve pedido explícito de voto, não configura propaganda eleitoral antecipada.
5. "Tratando-se de imprensa escrita, admite-se maior liberdade na manifestação a respeito de temas de interesse público, inclusive por meio de críticas ou referências elogiosas a agentes políticos, ressalvando-se, por óbvio, os casos graves ou reveladores de abuso." (TSE, REspE nº 1809, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe 13/10/2015).
6. A veiculação de matéria de interesse comunitário pela Prefeitura antes dos 3 meses que antecedem o pleito, a despeito de fazer alusão a ato administrativo do agente público e eventual pré-candidato, mas sem desbordar dos limites da publicidade e transparência, não consubstancia propaganda antecipada.
7. As publicações pessoais de pré-candidato em rede social particular, sem pedido explícito de voto, mas simplesmente promoção pessoal permitida pela legislação à luz da liberdade de expressão, não caracterizam propaganda eleitoral antecipada. Inteligência do art. 36-A da Lei das Eleições.
8. Recurso conhecido e desprovido.

Da mesma forma vem se manifestando o Tribunal Superior Eleitoral, buscando sempre a manutenção da liberdade de expressão:

[...] Propaganda eleitoral antecipada. Placas de plástico. Pedido explícito de votos. Ausência. Art. 36-A da Lei nº 9.504/97. Incidência [...] 1. Este Tribunal Superior, em julgamento recente, assentou que, ‘com a regra permissiva do art. 36-A da Lei nº 9.504, de 1997, na redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015, retirou-se do âmbito de caracterização de propaganda antecipada a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais de pré-candidatos e outros atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet, desde que não haja pedido expresso de voto’ [...] 2. A veiculação de mensagens com menção a possível candidatura, sem pedido explícito de votos, como ocorreu na espécie, não configura propaganda eleitoral extemporânea, nos termos da redação conferida ao art. 36-A pela Lei nº 13.165/2015. [...] (Brasil, 2014)

[...] Propaganda eleitoral antecipada e irregular. Art. 36-A da Lei nº 9.504/97. Ausência dos elementos caracterizadores. Inexistência de pedido explícito de votos. Arts. 37, § 2º, e 39, § 7º, da Lei nº 9.504/97. [...] 1. A ratio essendi subjacente ao art. 36, caput, da Lei das Eleições, que preconiza que a propaganda eleitoral somente será admitida após 15 de agosto do ano das eleições, é evitar, ou, ao menos, amainar a captação antecipada de votos, visando a não desequilibrar a disputa eleitoral, não vulnerar o postulado da igualdade de chances entre os candidatos e, no limite, não comprometer a própria higidez do prélio eleitoral. Nessa perspectiva, a Lei das Eleições previu, ainda, regras para divulgação da propaganda eleitoral nesse período, como aquelas insculpidas nos arts. 37, 38 e 39. 2. A divulgação de publicidade de caráter eleitoral ocorrida antes de 15 de agosto é tratada pelo legislador como propaganda eleitoral antecipada/extemporânea, cujo conceito foi amainado na minirreforma eleitoral introduzida pela Lei nº 13.165/2015, de modo que, nos termos do art. 36-A da Lei nº 9.504/97, ‘não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet’. 3. A propaganda eleitoral extemporânea caracteriza-se somente quando há o pedido explícito de votos, nos termos do art. 36-A da Lei nº 9.504/97 [...] 4. A publicidade veiculada antes de 15 de agosto do ano das eleições, com referências a pleito eleitoral ou a eventual candidato, que nem sequer caracteriza propaganda eleitoral extemporânea não se sujeita, por consectário, aos regramentos para divulgação de propaganda eleitoral dispostos na Lei nº 9.504/97.5. In casu : a) das premissas constantes do aresto regional, não

se verificam elementos capazes de configurar a realização de propaganda eleitoral extemporânea por meio de banner, notadamente porque não houve pedido explícito de votos no teor da mensagem divulgada no artefato publicitário, mas somente informações sobre o partido, o cargo a ser disputado e o nome de urna do candidato e foto ao lado do presidente estadual do PHS, conteúdo que está albergado pelas liberdades de expressão e informação, que ostentam uma posição preferencial (preferred position) dentro do arquétipo constitucional das liberdades. b) considerando que não ficou evidenciada a propaganda eleitoral antecipada por meio do artefato publicitário, não incide, por corolário, a norma proibitiva prevista no art. 37, § 2º, da Lei nº 9.504/97. c) no tocante ao evento realizado no hotel Serra Palace, em 8.7.2016, igualmente, não há falar em veiculação de propaganda antecipada ou irregular. Isso porque se extrai do aresto regional que houve apresentação de artista para animar a reunião eleitoral ocorrida no hotel para divulgação da pré-candidatura do ora Agravado, sem constar, todavia, qualquer evidência acerca da existência de elementos configuradores de propaganda eleitoral antecipada (i.e. pedido explícito de voto) [...] (Brasil, 2017).

[...] Eleições 2016. Propaganda eleitoral antecipada. Art. 36-A da Lei nº 9.504/1997. Ausência de pedido explícito de votos [...] a divulgação de eventual candidatura ou o enaltecimento de pré-candidato não configura propaganda eleitoral antecipada, desde que não haja pedido explícito de voto. Precedentes. 3. No caso, não há elementos suficientes para a configuração da propaganda eleitoral antecipada. Extrai-se da moldura fática delineada no acórdão regional que não houve o pedido explícito de votos, mas apenas a divulgação de possível candidatura, com exaltação das qualidades pessoais do segundo agravado [...] (Brasil, 2019).

Portanto, além das críticas acima expostas, as restrições impostas à divulgação de pretensas candidaturas, de projetos de governo, de ideias e posicionamentos políticos não se mostram compatíveis com as garantias dos princípios da liberdade de expressão e da igualdade constitucional.

A liberdade de expressão na ordem constitucional

A ordem constitucional brasileira está inserida, por óbvio, em uma ordem internacional estabelecida no pós-Segunda Guerra

Mundial, que possui valores essenciais à construção de uma ordem social livre, justa e solidária, conforme preconiza o artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil⁵.

No nosso texto constitucional brasileiro, a liberdade de expressão encontra-se prevista entre as garantias constitucionais no artigo 5º, inciso IX.

É sob essa perspectiva que devem ser analisadas as restrições à pré-campanha eleitoral, isto é, tendo por base a ordem constitucional fundada no princípio da dignidade da pessoa humana, na igualdade e, conseqüentemente, na liberdade de expressão.

Cada vez mais, as dimensões social e cultural demonstram a afirmação e importância das particularidades, a sociedade é complexa. Prova disso são os movimentos sociais cada vez mais fortes, como os ecológicos, feministas, pacifistas, antirracistas, LGBTQIA+, entre outros (Maliska, 2013).

As sociedades atuais, e entre elas a brasileira, são plurais, compostas por uma miríade de etnias, religiões, culturas, vivências, objetivos, enfim, realidades. Dessa forma, a Constituição deve estar aberta a essa realidade e precisa responder às necessidades desse pluralismo jurídico. Como bem demonstrou o Professor Maliska (2013, p. 36), ao citar Canotilho:

O ‘pluralismo de direitos’ pressupõe uma sociedade multicultural (‘pluralismo cultural’) formada por vários grupos culturais (‘índios, hispânicos’, cabo-verdianos, africanos, turcos, indianos) que produzem normas (relativas por ex. a casamentos, modas, contratos, ensino de religião) que atuam no mesmo espaço social e interagem com as normas produzidas pelas ‘macroculturas’ dominantes nesse mesmo espaço.

Estamos inseridos em uma sociedade pós-moderna, em que ideias lineares, verdades e valores universais já não condizem com a realidade. A sociedade é complexa e necessita ter espaço para todas

⁵ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:...

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

as formas de pensamento, conceitos e ideias, não sendo mais possível o estabelecimento de padrões rígidos, nas palavras do Professor Maliska (2013, p. 34):

[...] o pensamento pós-moderno rejeita ideias lineares, como de progresso, de verdades e valores universais e igualmente de qualquer forma de pensar que possa levar à definição de pessoas fixas e identidades unitárias ao invés de compreender a identidade como um processo contínuo de experimentação e autodefinição na evolução das relações sociais.

Portanto, a Constituição Federal de 1988 buscou contemplar toda essa diversidade, prevendo direitos e um aparelhamento teórico capaz de garanti-los, sendo essa a essência da abertura da ordem constitucional para dentro.

Percebe-se, nessa nova perspectiva, a existência de uma diversidade de fontes para o direito, que já não está totalmente atrelado ao Estado. Assim, ao deixar de deter o monopólio da emissão do direito, o Estado possibilita que costumes, práticas jurídicas e as diversas formas de normatizações existentes na sociedade voltem a ter uma importância que não possuíam desde o final da Idade Média.

O conceito de liberdade de expressão, inserido nessa ordem constitucional aberta para dentro, não pode deixar de agregar elementos dessa própria ordem, isto é, deve ser uma liberdade de expressão que pode ser exercida por todos esses grupos sociais diversos, e não apenas pelas classes dominantes, nas palavras do Professor Maliska (2013, p. 40):

A abertura da ordem constitucional para dentro, desta forma, aponta para a necessidade de elementos comuns que promovam a unidade dessa sociedade pluralista. O Pluralismo e Constituição estão em relação de dependência, de modo que tanto Pluralismo não existe sem Constituição, quanto a Constituição enquanto possibilidade de afirmação do Princípio da Isonomia não existe sem diversidade.

Assim, em uma sociedade plural e diversa, são necessárias formas de integração para que se possa proporcionar maneiras de uma convivência pacífica e com dignidade. Rainer Forst (Maliska, 2013) defende que, quanto mais homogêneas as sociedades, melhores as

condições para encontrar consensos e estabelecer princípios de justiça social. Assim, o sentimento de pertencimento revela-se fundamental para a construção de uma comunidade política fundada na justiça social. Sentir-se igual aos demais, falar a mesma língua, compartilhar os mesmos costumes e ter a mesma cor de pele foram fatores históricos relevantes para a formação das condições ideais que possibilitaram o surgimento do bem-estar social.

Ao transportar essa ideia de identidade para a sociedade brasileira contemporânea, caracterizada por sua diversidade e pluralidade, percebe-se que saber que se é ouvido, que a liberdade de expressão é efetiva — não apenas no sentido de poder manifestar pensamentos, mas também de existir uma estrutura social que efetivamente acolha essas manifestações — faz com que todos os grupos sociais se sintam pertencentes. Isso porque passam a perceber que podem, de fato, influenciar os rumos da nação.

Nesse sentido, conforme o conceito de integração trazido por Smend (Maliska, 2013), é necessária uma unidade para se concretizar a construção da ideia de ser brasileiro, e essa ideia está diretamente relacionada à possibilidade de participação efetiva de todos os grupos sociais nos cargos eletivos, ou seja, com reais chances de serem eleitos. Talvez essa integração seja também um caminho para aproximar as pessoas da política, pois, ao se verem integradas à sociedade brasileira com possibilidades reais de participação, a política deixa de ser um assunto gerador apenas de polêmicas e antagonismos, passando a fazer parte do cotidiano dos indivíduos.

Ademais, considerando a característica integradora da Constituição Federal de 1988, verifica-se que a integração política está diretamente relacionada ao conceito de cidadania. Cidadão é aquele que é titular de direitos, e é no plano da cidadania que todos somos iguais, pois todos somos detentores dos mesmos direitos. Portanto, é nesse âmbito que a sociedade pode buscar a integração dos grupos economicamente menos favorecidos. Ao se permitir que grupos tradicionalmente excluídos participem da política — não apenas através do voto, mas na ocupação de cargos eletivos —, as políticas públicas e a condução do Estado, de forma geral, tendem a se voltar para a integração desses grupos. Isso ocorre porque seus representantes terão espaço para opinar, propor e evidenciar a necessidade de políticas específicas, direcionando o olhar da classe política para todos os grupos sociais e suas necessidades. Assim, é

no campo da cidadania, entendida como uma cidadania plena e efetiva, que a função integradora da Constituição poderá realmente se concretizar.

Existem duas teorias que buscam compreender como se estabelece o sentimento de pertencimento em sociedades marcadas pela desigualdade. Identificação e participação são os conceitos fundamentais que diferenciam as duas posições comunitaristas – a substancialista e a participativa. Uma enfatiza a necessidade de uma identificação forte dos indivíduos com a comunidade; a outra, a necessidade de uma participação universal (Maliska, 2013).

Ora, como concretizar essa participação universal se as restrições à divulgação da intenção de candidatar-se a um cargo eletivo mostram-se praticamente intransponíveis para aqueles que estão fora do poder? Veja-se que os ocupantes de cargos eletivos estão constantemente demonstrando suas ideias, propostas e intenções, posicionando-se como potenciais candidatos o tempo todo. Por outro lado, os pertencentes a grupos minoritários, historicamente excluídos do poder, enfrentam enorme dificuldade para se tornarem conhecidos e manifestarem suas pretensões políticas sem incorrer em nenhuma das restrições impostas à pré-campanha.

Além da abertura da Constituição para dentro e para fora, é igualmente relevante analisar a ordem constitucional sob a perspectiva do conceito de cooperação, como elemento fundamental dessa ordem. Isso porque há um espaço político que se estende para além do Estado e que também se manifesta no interior deste, implicando tanto a produção normativa cooperativa quanto à cooperação material.

A cooperação material, no plano interno, envolve o exercício de direitos e deveres fundamentais, resgatando a ideia de cidadania como dever cívico de participação nos destinos da comunidade. Envolve, assim, todas as formas de parcerias entre o poder público e a sociedade voltadas a atingir uma finalidade de interesse público.

A cooperação material, aliada ao constitucionalismo social, fomenta uma cooperação que alcança regiões menos desenvolvidas, sendo essencial para a manutenção da unidade nacional. Esse constitucionalismo busca promover a igualdade de oportunidades mediante o respeito à diversidade e ao pluralismo, procurando identificar as minorias e integrá-las respeitando as suas

individualidades. A integração, nesse sentido, constitui o critério de unidade indispensável para a preservação da ordem constitucional.

É perceptível, ainda, que, em muitos grupos minoritários, prevalece a percepção do Estado como um inimigo, o que se obriga a manter uma luta constante pela efetivação de seus direitos. Essa postura combativa, acaba por afastar esses grupos da possibilidade de vislumbrar alternativas de colaboração, uma vez que lhes é extremamente onerosa uma participação efetiva na política estatal.

Ao se promover uma maior participação dos cidadãos e ao se incutir uma cultura política pautada no reconhecimento dinâmico de direitos (Hernández, 2022), constrói-se uma sociedade mais igualitária e inclusiva. Veja-se:

¿Habría algún mecanismo para poder operar los derechos de manera social? Yo creo que sí, si concibiéramos a los derechos como una labor colaborativa, que depende no de un sistema sino del colectivo que entendiendo su responsabilidad (ROIG, 2018, p. 44). en la necesidad de una construcción de un espacio sinérgico que articule expectativas y necesidades con bienes comunes y posibilidades; un ejercicio que denominaré simbiótico, porque no todos necesitan todos los derechos al mismo tiempo; una cultura de los derechos que presupone un sistema que los produce necesariamente genera un mercado, competencia y muchísimas limitaciones para satisfacer la demanda; necesitamos un modelo donde partamos de lo que tenemos para posteriormente crear estrategias para distribuirlos equitativamente con la complicidad de la propia sociedad.

(...)

Cómo podrá observarse no se trata sólo de un simple cambio de nombre sino de un cambio de paradigma en la concepción de lo político-electoral, que muchas veces convenientemente se asigna como la actividad exclusiva de la clase política, cuando lo político-electoral debería ser una actividad propiamente ciudadana; aquí se plantea la paradoja despolitizar al Estado para repolitizar a la sociedad (ESPOSITO, 2006).⁷

⁷ Haveria algum mecanismo para operar direitos de forma social? Eu penso que sim, se concebermos os direitos como um esforço colaborativo, que depende não de um sistema, mas do grupo que entende sua responsabilidade (ROIG, 2018, p. 44). Na necessidade da construção de um espaço sinérgico que articule expectativas e necessidades com bens e possibilidades comuns; um exercício que chamarei de simbiótico, porque nem todos precisam de todos os direitos ao mesmo tempo; uma cultura de direitos que pressupõe um sistema que os produz gera necessariamente um mercado, concorrência e muitas limitações para satisfazer a procura; precisamos de um modelo onde partimos do que temos para depois criar estratégias para distribuí-los equitativamente com a cumplicidade da própria sociedade.

(...)

Como pode ser visto, não se trata apenas de uma simples mudança de nome, mas uma mudança de paradigma na concepção do político-eleitoral, que muitas vezes convenientemente atribuída como atividade exclusiva da classe política, quando o político-eleitoral deve ser uma atividade propiamente cidadã; aqui está o paradoxo de despolitizar o Estado para repolitizar a sociedade (ESPOSITO, 2006). (Tradução própria)

Complementando a discussão, trazemos o pensamento de Habermas (Lubenow, 2010, p.1) que se dedicou a inserir o discurso participativo no âmbito das instituições estatais. Para o autor, a democracia participativa busca assegurar a integridade da atuação daqueles que foram eleitos, estabelecendo um controle natural contra o abuso do poder econômico e político — que é justamente o que influencia negativamente a democracia. Vejamos:

Como se vê, o autor resgata o modelo democrático em que a representatividade dos cidadãos e o seu acesso ao processo de formação das leis é não só facilitado, mas constitui um pressuposto de legitimidade legislativa que deve ser institucionalizado. Em análise sobre a teoria de HABERMAS, o professor Jorge Adriano LUBENOW (2010) esclarece que: O princípio procedimental da democracia visa amarrar um procedimento de normatização (o que significa: um processo de institucionalização da formação racional da opinião e da vontade), através do caráter procedimental, que garante formalmente igual participação em processos de formação discursiva da opinião e da vontade e estabelece, com isso, um procedimento legítimo de normatização (Lubenow, 2010, p.1)

Portanto, segundo Habermas, é de suma importância para a manutenção da democracia a criação de mecanismos jurídicos institucionalizados que possibilitem o mais amplo debate de ideias, bem como a criação e manutenção de uma sociedade com formação democrática e baseada na opinião e na vontade de seus cidadãos. Dessa forma, a mais ampla manifestação do pensamento político, em todos os momentos — inclusive com pedidos de votos para eleições futuras —, viabiliza essa participação popular, pois cidadãos que não pertencem ao meio político passam a se sentir livres e até estimulados a debater ideias a se apresentar como futuros candidatos, desde que tenham chances reais de serem ouvidos.

A participação do cidadão é essencial. Formas de participação direta, em uma sociedade moderna com democracia representativa, são difíceis de viabilizar, ainda que existam instrumentos como plebiscitos, referendos e audiências públicas. Contudo, a possibilidade de participação no debate de propostas políticas

e na viabilidade de candidaturas reais, capazes de competir por serem conhecidas pelos eleitores, representa um importante caminho para efetivar essa participação. Nesse sentido, vejamos o que afirmou Habermas (2012, p. 164):

Os direitos políticos procurados têm que garantir, por isso, a participação em todos os processos de deliberação e de decisão relevantes para a legislação, de modo que a liberdade comunicativa de cada um possa vir simetricamente à tona, ou seja, a liberdade de tomar posição em relação a pretensões de validade criticáveis. [...] Iguais direitos políticos fundamentais para cada um resultam, pois, de uma juridificação simétrica da liberdade comunicativa de todos os membros do direito; e esta exige, por seu turno, uma formação discursiva da opinião e da vontade que possibilita um exercício da autonomia política através da assunção dos direitos dos cidadãos.

Outrossim, permitir apenas àqueles que já são detentores de poder discutir ideias e propostas políticas — pois, como mencionado anteriormente, são esses os atores políticos que permanecem nas mídias ao longo de todo o ano, que dispõem da máquina pública a seu favor e que são devidamente orientados sobre como se expor sem incidir nas restrições previstas pela legislação eleitoral — não é democrático. Essa prática não viabiliza uma participação efetiva nem tampouco uma real representatividade.

Ao não participar de fato, ao não ser ouvido, o cidadão não se sente pertencente àquele universo político. Consequentemente, não se sente representado e passa a enxergar o político como um adversário, ou até mesmo como um inimigo. Vejamos:

Nesse cenário, sendo o abuso de poder um instituto apto a afetar a representatividade dos cidadãos, pode-se entendê-lo como um potencial instrumento de prejudicialidade da sinceridade do discurso, interferindo não só no processo eleitoral, mas no próprio princípio democrático e nas condições para um exercício discursivo e adequado da autonomia política, até porque, nos regimes democráticos, a legitimidade do governante é elemento constitutivo do próprio Estado, conforme leciona Miranda (2007, p. 19).

Ainda, cabe aqui apontar que, quando todos os segmentos da sociedade se veem representados, os detentores de cargos políticos se nutrem de efetiva legitimidade, o que possibilita uma gestão muito mais tranquila e evita discussões infundadas, além de polarizações desnecessárias. Como assentou Jellinek, citado por Miranda (2007, p. 19), “o poder tem de se assentar na convicção popular sobre a legitimidade.” Ademais, essa legitimidade se constitui em um dos pilares das sociedades democráticas.

Nas sociedades modernas e plurais, principalmente na esfera pública, a comunicação dos conteúdos e informações é essencial. As manifestações nas redes sociais e os termos buscados em sites de pesquisas são monitorados justamente para identificar quais assuntos estão em pauta, o que a população comenta e quais temas despertam maior interesse. Esses dados são utilizados como termômetro para definir pautas a serem levadas aos meios institucionais — parlamentos, campanhas de candidatos, ações governamentais, entre outros.

Sobre a importância dessa comunicação informal, vejamos o que diz Habermas:

A esfera pública pode ser mais aproximadamente descrita como uma rede para a comunicação de conteúdos e tomadas de posição, isto é, de opiniões; nela os fluxos comunicativos são filtrados e sintetizados de modo a se condensar em opiniões públicas voltadas a temas específicos. Da mesma maneira que o mundo da vida em seu conjunto, também a esfera pública se reproduz mediante a ação comunicativa, para a qual é suficiente o domínio de uma linguagem natural; ela se ajusta à compreensibilidade geral da práxis argumentativa cotidiana (Habermas, 2020, p. 458).

a economia e o aparato do Estado como domínios de ação integrados sistemicamente, que não podem mais ser transformados democraticamente a partir de dentro, isto é, não podem mais ser revertidos a um modo político de integração sem danificar seu sentido sistêmico próprio e, com isso, destruir sua capacidade funcional. [...] O novo equilíbrio de poder não deve ser produzido entre os poderes do Estado, mas entre diferentes recursos da integração social. O objetivo [...] [é] a contenção democrática da interferência colonizadora dos imperativos sistêmicos nos domínios do mundo da vida. [...] Uma mudança

democrática radical dos processos de legitimação tem como objetivo um novo equilíbrio entre os poderes da integração social, de modo que a força social integradora da solidariedade – ‘a força produtiva da comunicação’- possa se impor contra os ‘poderes’ dos dois outros recursos controladores, o dinheiro e o poder administrativo, e assim fazer valer as demandas do mundo da vida, orientadas para o valor de uso (Habermas, 2014, p. 68-69)

Dessa forma, segundo Habermas, essa integração entre que é falado e pensado pela sociedade e o sistema político faz desenvolver nos cidadãos um senso de pertencimento à coletividade. Esse sentimento seria ainda mais forte com a possibilidade de uma discussão política verdadeiramente livre, inclusive com a oportunidade de se colocar como potencial candidato em futuras eleições. Isso se deve, como já exposto neste texto, à possibilidade real de influenciar as esferas de poder; somente assim o cidadão se enxergará como pertencente àquela sociedade. Essa percepção se consolida com a chance efetiva de ser eleito, independentemente de estar inserido nos grupos tradicionalmente dominantes. Vejamos:

O paradigma procedimental assume natureza formal por prever as condições sob as quais os cidadãos devem interagir e se entender intersubjetivamente, sem, contudo, fixar o resultado dessa dinâmica. Por não se orientar por nenhum padrão social concreto ou forma de vida particular, ele se mostra adequado para os contextos do pluralismo. Não lhe interessa delimitar previamente os resultados da deliberação; interesse-lhe que as pessoas se sintam pertencentes a um ambiente intrinsecamente heterogênea. Para isso, elas precisam refletir sobre a semântica da sociedade, atribuir sentido à vida coletiva, desenvolver uma cultura de participação. Com isso, a integração social entre as diversas formas de vida que marcam a modernidade se torna possível.

Dworkin (2006, p. 381) resume de forma irretocável o que se defende no presente texto, vejamos:

A liberdade de expressão para toda pessoa se justifica precisamente pela impossibilidade de um Estado conferir tratamento distinto aos seus cidadãos, privilegiando certas visões de mundo em detrimento de

outras. Por isso, ser tratado como um igual significa que ninguém deve ser impedido de influenciar o ambiente moral e político mediante “suas próprias escolhas, gostos e opiniões e do exemplo de sua vida; o fato de esses gostos e opiniões chocarem aqueles que têm o poder de prender ou calar a pessoa não é motivo suficiente para que ela não possa expressar-se.

No entanto, para proporcionar uma participação efetiva dos cidadãos nos destinos da comunidade, é necessário que todos aqueles que assim desejarem possam participar da disputa por cargos eletivos com reais chances de serem eleitos. Portanto, mais uma vez, percebe-se a importância de se garantir a mais ampla liberdade de expressão na pré-campanha eleitoral, para que o candidato outsider não precise medir cada palavra ao declarar que é pré-candidato, ou ao pedir apoio, temendo especificar a que cargo ou em qual eleição pretende concorrer, sob pena de ser penalizado com uma multa eleitoral que, muito possivelmente, não terá recursos para pagar.

Enquanto isso, os políticos profissionais, já inseridos no meio político, permanecem constantemente em evidência na mídia, são convidados para entrevistas, participam dos mais variados eventos e têm seus nomes conhecidos e divulgados durante todo o período em que a campanha eleitoral ainda está vedada. Além disso, contam com assessorias jurídicas especializadas na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, recebendo orientações precisas sobre como se expressar para não incidir nas restrições da pré-campanha.

Outrossim, a liberdade de expressão, enquanto direito fundamental, não pode ser interpretada de maneira restritiva; ao contrário, a Constituição Federal de 1988 possui uma dimensão procedimental que se abre para a sociedade. Por isso, esse direito fundamental deve ser interpretado, nos casos reais que chegam aos tribunais, de forma ampla, garantindo-se a máxima liberdade de expressão.

O papel do Estado não é o de interferir na manifestação dos grupos que desejem se expressar, mas sim o de preservar o debate público, assegurando as condições necessárias para que a comunidade política possa exercer seu autogoverno. Para o fortalecimento da democracia, é essencial que o maior número

possível de versões sobre um mesmo tema possa circular. A construção da cidadania depende do acesso à maior diversidade sobre determinado assunto e, posteriormente, da possibilidade de cada indivíduo realizar reflexões pessoais acerca do tema (Clève, 2016, p. 86).

Controle estatal na pré-campanha eleitoral

Estando estabelecida a primazia da liberdade de expressão e a sua necessária presença nos discursos políticos, a fim de se permitir a efetiva participação de todos os grupos existentes na sociedade brasileira pós-moderna, cabe analisar a necessidade de algum controle por parte do Estado durante o período eleitoral.

Ora, o Estado já dispõe de mecanismos de controle da campanha eleitoral, durante o período permitido, que visam essencialmente coibir abusos do poder econômico, garantir a igualdade na disputa e impedir a compra de votos. Tais mecanismos, contudo, devem ser aplicados durante toda a participação política, com a fiscalização dos gastos e não na restrição das ideias.

Em outras palavras, a manifestação de futuras candidaturas, de ideias, de planos de governo ou de projetos sociais, com ou sem pedido de votos, apoios, ou mesmo contribuições para a realização da campanha, não deveria ser restringida sob nenhum argumento. O que se faz necessário é a fiscalização rigorosa dos gastos e o combate a despesas não justificadas ou realizadas sem a devida transparência durante a pré-campanha eleitoral.

Contudo, da forma como a legislação eleitoral se encontra atualmente estruturada, não há previsão de prestação de contas para atos realizados na pré-campanha. Apenas em situações em que se consiga demonstrar abuso do poder econômico é que se pode cogitar a atuação da Justiça Eleitoral, e mesmo assim existe relevante discussão na jurisprudência acerca da possibilidade de manejo de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) por fatos ocorridos antes da escolha do candidato em convenção partidária.

Vejamos o que pontua Lauro Barreto (1999) a respeito:

Alguns eleitoralistas de renome como, por exemplo, Adriano Soares da Costa, entendem que o que determina o início do prazo para o ajuizamento dos pedidos de instauração dessa Investigação é o registro da candidatura pela Justiça Eleitoral. Outros, como Joel José Cândido, defendem a tese de que este prazo pode até mesmo anteceder ao deferimento do registro dos candidatos, quando então a Investigação Judicial Eleitoral é proposta em face de não-candidato ou de ainda-não-candidato.

Portanto, durante a pré-campanha eleitoral, ainda que existam restrições à divulgação da intenção de candidatura, não há controles claros e eficazes sobre os gastos, dado a inexistência de mecanismos específicos de fiscalização. Ora, seria muito mais benéfico para a democracia brasileira que houvesse um rigoroso escrutínio desses gastos pela Justiça Eleitoral, com a participação vigilante da própria comunidade política, do que o escrutínio das palavras, das intenções ou de eventuais pedidos (ou não) de votos.

Considerações Finais

Diante de todo o exposto, conclui-se que, em uma sociedade moderna, democrática e plural, deve haver necessariamente espaço para que todos os grupos façam parte da comunidade política e para que todas as ideias possam ser livremente debatidas e defendidas. Não se sustenta o sentido de uma pré-campanha sem liberdade: não faz sentido apresentar-se como pré-candidato sem poder solicitar apoio ou votos.

É indispensável a existência de um compromisso político entre os diversos segmentos sociais, o que somente será alcançado com a efetiva participação de todos. E essa participação plena só poderá ocorrer mediante a garantia de máxima liberdade de expressão.

Constata-se, pela doutrina examinada, que os pensadores do constitucionalismo contemporâneo — aberto, cooperativo e integrador — em uma sociedade plural composta por inúmeros segmentos, apontam para caminhos que conduzem à diversidade das fontes do Direito, rompendo com o monopólio estatal. Observa-se, ainda, pela divergência nas interpretações sobre o

que é permitido ou vedado durante a pré-campanha, que própria sociedade, em seu âmbito autorregulatório, vem compreendendo como possível e até como desejável uma pré-campanha mais permissiva, alinhada aos valores constitucionais da liberdade de expressão.

Outrossim, em uma pré-campanha onde esteja assegurada a máxima liberdade de expressão, também se concretiza a efetiva igualdade, pois tanto os atuais ocupantes de cargos eletivos quanto cidadãos até então desconhecidos teriam oportunidades mais igualitárias de divulgarem as suas candidaturas e debater suas propostas e ideologias políticas.

Não se pode, entretanto, descuidar dos abusos, principalmente do abuso do poder econômico, que é o ponto central da presente discussão. Por isso, mostra-se essencial um controle efetivo de gastos, já na fase da pré-campanha, assim como ocorre durante o período oficial de campanha eleitoral.

No entanto, nesse mundo novo, absolutamente digital, em que o palanque se faz presente em todos os lugares através das redes sociais, a divulgação de ideais, propostas, opiniões políticas e, por que não, da própria intenção de futura candidatura está ao alcance de todos. Por essa razão, deve-se assegurar a máxima liberdade de expressão, de modo a possibilitar a integração e participação de todos os grupos sociais, com reais oportunidades de ocuparem cargos eletivos e promoverem mudanças concretas na sociedade.

REFERÊNCIAS

- ANDRADA, Antonio Carlos Suppes Doorgal de. ALVARENGA, Alex da Silva. **A liberdade discursiva em Habermas e as influências do abuso de poder eleitoral.** In Revista Teorias da Democracia e Direitos Políticos, Brasília, v. 3, n1, p 23-38, jan/jun 2017.
- ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro.** 7 ed. São Paulo: Perspectiva. 2011.
- BARROSO, Luís Roberto. **Liberdade de expressão versus direitos da personalidade.** Colisão de direitos fundamentais e critérios de ponderação. In: Temas de direito constitucional – tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- BENTO, Leonardo Valles. **Parâmetros internacionais do direito à liberdade de expressão.** In RIL Brasília. a 53, n. 210 abr/jun 2016, p 93-115.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 jun. 2025.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 43-19.2016.6.13.0195.** Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Minas Gerais, 9 de abril de 2019. Diário de Justiça Eletrônico, 28 maio de 2019.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 256-03.2016.6.25.0036.** Relator: Ministro Luiz Fux. Aracaju, SE, 5 de dezembro de 2017. Diário de Justiça Eletrônico, 15 fev. 2018.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação nº 294-87.2016.6.00.0000.** Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2017. Diário de Justiça Eletrônico, 9 mar. 2017.
- BUNCHAFT, Maria Eugênia. **Direitos fundamentais e democracia: um diálogo entre Habermas e Nino.** In Direitos Fundamentais & Justiça. ano 5, n. 17 out/dez 2011, p 244-270.

- CLÈVE, Clèmerson Merlin; Lorenzetto, Bruno Meneses. **Dimensões das liberdades de informação e de expressão: elementos do discurso público.** In: Espaço Jurídico, v.17, p.83 – 98, 2016
- DAHL, Robert A. **Sobre a democracia.** Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DWORKIN, Ronald. *Why Speech Must be Free. In: Freedom's Law: the Moral Reading of the American Constitution.* Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública.** São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia.** São Paulo: Editora Unesp, 2020
- HERNÁNDEZ, José Ramón Narváez. *Reinventar el Estado a partir de la participación política colaborativa.* In Revista direitos fundamentais e democracia - Unibrasil. v. 27, n. 3, p 19-30. set/dez. 2022.
- MALISKA, Marcos Augusto. **Pluralismo Jurídico e Direito Moderno.** Notas para Pensar a racionalidade Jurídica. 2^a ed. Curitiba: Juruá, 2022.
- MALISKA, Marcos Augusto. **Fundamentos da Constituição: abertura, cooperação, integração.** Curitiba: Juruá, 2013.
- MIRANDA, Jorge. **Formas e Sistemas de Governo.** Rio de Janeiro: Forense, 2007
- OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão.** Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- PANSIERI, Flávio. **Liberdade da Antiguidade ao Medievo.** Belo Horizonte: Forum, 2018.
- PANSIERI, Flávio. **Liberdade e o Estado Moderno.** Belo Horizonte: Forum, 2018.

PANSIERI, Flávio. **Liberdade dos Liberais e o Pensamento Social**. Belo Horizonte: Forum, 2018.

PANSIERI, Flávio. **Liberdade como Justiça e Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Forum, 2018.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. 1ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

SILVA, Bárbara Batalha da. GALUPPO, Marcelo Campos. **Tolerância, liberdade de expressão e a esfera pública em Habermas**. Belo Horizonte, 2022. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

SILVA, Bárbara Batalha da. **A liberdade de expressão e a esfera pública no contexto da democracia moderna: uma análise crítica do modelo de Habermas**. In *Dois pontos*, Curitiba, volume 18, número 2, p 131-145, dezembro de 2021.

SILVA, Geilton Costa da. **A lação de investigação judicial eleitoral e o termo inicial para a sua propositura**. In *BuscaLegis.cj.ufsc.br*, 2015. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/18629-18630-1-PB.pdf>.

SOUZA, Sávia Lorena Barreto Carvalho. **Liberdade, liberalismo e intervenção do Estado: perspectivas teóricas de autores modernos**. In *Revista Opinião Filosófica*, Porto Alegre, V. 08, n° 02, 2017.

Mulheres, políticas judiciárias e Justiça Eleitoral: um estudo comparativo do financiamento de campanhas nas eleições de Manaus-AM de 2016 e 2024

João Paulo Ramos Jacob ¹

Débora Andreia Gomes Souto ²

RESUMO

O presente artigo apresenta os efeitos das políticas judiciárias na distribuição de recursos para campanhas de mulheres nas eleições municipais de Manaus-AM, com ênfase nos pleitos de 2016 e 2024. A problemática central da pesquisa consiste em investigar se a obrigatoriedade de destinação mínima de 30% dos recursos dos fundos públicos de campanha para candidaturas femininas, determinada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), alterou de forma significativa a arrecadação das mulheres eleitas no Legislativo municipal. A abordagem metodológica é quantitativa, baseada em estatística descritiva comparativa, com levantamento de dados junto ao sistema DivulgaCand e às estatísticas eleitorais do TSE. O estudo revelou que, em 2016, as campanhas femininas receberam quase nenhum financiamento dos partidos, sendo majoritariamente custeadas pelas próprias candidatas. Já em 2024, os partidos tornaram-se os principais financiadores das campanhas das vereadoras eleitas, em grande parte por meio do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Embora o número de mulheres eleitas tenha diminuído, identificou-se uma mudança qualitativa relevante na alocação dos recursos. A hipótese inicial, que sugeria a ineficácia das políticas judiciárias, foi refutada. Conclui-se que, ainda que persistam barreiras estruturais à participação de mulheres, as políticas judiciárias induziram uma mudança no comportamento dos partidos, evidenciando a capacidade do Judiciário de incidir sobre a dinâmica político-partidária no que se refere ao financiamento de campanha.

Palavras-chave: Políticas judiciárias; Financiamento de campanha; Mulheres na política; Eleições municipais.

¹ Doutor e Mestre em Direito pela Faculdade do Largo de São Francisco (USP). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Advogado. Secretário-geral e executivo da Escola Superior da Magistratura do Amazonas (Esmam). LATTES: <http://lattes.cnpq.br/7267599115279262>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-2674-1781>.

² Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Especialista em Direito Eleitoral pelo Instituto FAVENI. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Advogada. Residente Jurídica do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR). LATTES: <http://lattes.cnpq.br/4917538959455699>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9915-1404>.

ABSTRACT

This article presents the effects of judicial policies on the distribution of campaign funds for women candidates in the municipal elections of Manaus-AM, focusing on the 2016 and 2024 electoral cycles. The central research question investigates whether the mandatory allocation of at least 30% of public campaign funds to female candidates, established by the Brazilian Supreme Federal Court (STF) and the Superior Electoral Court (TSE), has significantly impacted the fundraising outcomes of elected female councilors. The study adopts a quantitative approach, based on comparative descriptive statistics, using data collected from the TSE's DivulgaCand platform and electoral statistics. The findings show that in 2016, most elected women financed their campaigns with little to no support from political parties. In contrast, by 2024, parties had become the main funders of elected women's campaigns, primarily through the Special Campaign Finance Fund (FEFC). Although the number of women elected decreased, there was a notable qualitative shift in resource allocation. The initial hypothesis, suggesting the inefficacy of judicial policies, was refuted. The study concludes that, despite the persistence of structural barriers to women's participation, judicial policies have induced a change in the behavior of parties, highlighting the Judiciary's capacity to influence political-party dynamics regarding electoral financing.

Keywords: Judicial policies; Electoral campaign; Women in politics; Municipal elections.

Introdução

Entende-se como política judiciária o fato de o judiciário invocar para si a competência de realização de políticas públicas, visando implementá-las de forma individual ou coletiva (Silva; Florêncio, 2011). O conceito é aplicado ao presente estudo porque a política pública de obrigatoriedade de destinação de 30% dos recursos para mulheres surgiu a partir de decisão dos tribunais superiores brasileiros.

Esta pesquisa apresenta os resultados da investigação que buscou avaliar a política judiciária atinente ao financiamento eleitoral de campanha de mulheres no município de Manaus-AM -AM, enfrentando a seguinte problemática: em que medida a determinação de obrigatoriedade de destinação de recursos para mulheres, realizada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Tribunal Superior

Eleitoral (TSE), modificou a arrecadação de recursos das parlamentares eleitas no município?

O aparato teórico-metodológico para responder a essa questão possui abordagem quantitativa, baseada em estatística descritiva comparativa. Está sendo realizada uma avaliação dos dados coletados das vereadoras eleitas nas eleições municipais de 2016 e 2024.

Para atingir o objetivo, a pesquisa seguiu essas etapas: a) pesquisa bibliográfica para conceituação das categorias; b) pesquisa documental no site do TSE para extração dos dados das eleições, na aba de Estatísticas Eleitorais e DivulgaCand; c) descrição dos dados coletados das vereadoras eleitas, com um estudo comparativo entre as eleições de 2016 e 2024.

Tem-se como hipótese que, apesar do impulso dado pela política judiciária por meio do STF e TSE, os partidos não se comprometeram efetivamente a repassar recursos às candidatas à vereança, seja pelo Fundo Partidário (FP) ou pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). A pesquisa não se propõe a avaliar o cumprimento da reserva de recursos, mas somente verificar se houve mudança na aplicação dos recursos pelos partidos às vereadoras eleitas.

Políticas públicas, judicialização da política e políticas judiciárias eleitorais

Grinover (2010) define políticas públicas, em um sentido ampliado, como um conjunto de normas, atos e decisões destinadas à realização de objetivos do Estado, podendo ser implementadas pelos três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

De forma mais restrita, Bucci (2013) compreende a política pública como um programa governamental resultante de processos juridicamente regulados, estruturado para alcançar objetivos específicos, indicando meios, formas e tempos de execução (Bucci; Souza, 2022).

Diante da necessidade de implementação de diversas políticas públicas e da crescente litigiosidade decorrente da complexidade das relações sociais, o Poder Judiciário é frequentemente acionado para garantir a efetivação de direitos fundamentais. Esse movimento é conhecido como judicialização da política (Ximenes, 2021).

Por outro lado, nas políticas judiciárias, ocorre um processo de avocação: o Poder Judiciário assume para si a formulação e execução de políticas públicas relacionadas à sua própria estrutura e

funcionamento, seja de forma autônoma ou em colaboração com outros atores governamentais. Essa atuação amplia o papel do Judiciário, posicionando-o como uma instituição estratégica nas democracias contemporâneas, ultrapassando funções meramente declarativas (Silva; Florêncio, 2011).

Não surpreende que tribunais passem a deliberar, decidir e implementar medidas sobre temas políticos tradicionalmente atribuídos ao Legislativo e ao Executivo. Esse processo reflete na expansão do Judiciário no processo decisório das democracias modernas, resultando em fenômenos como a judicialização da política e a politização da justiça (Ximenes, 2012).

No contexto eleitoral, a intersecção entre políticas públicas e políticas judiciárias se torna evidente. Salgado (2018) ressalta que os direitos políticos são fundamentais e integram essa dinâmica. Araujo e Ximenes (2019) apontam que políticas judiciárias podem ser estratégias para reinterpretar normas jurídicas e alterar práticas do jogo político (Marchetti, 2015).

A partir disso, chega-se ao contexto da Justiça Eleitoral no Brasil, que, desde sua criação em 1930, concentra competências de elaboração, aplicação e adjudicação de normas (Marchetti, 2015; Araujo; Ximenes, 2019). Com a Constituição de 1988, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou a exercer funções administrativas, jurisdicionais, consultivas e normativas, destacando-se a emissão de resoluções administrativas e normativas (TSE, 2025).

Ferejohn (2000) oferece duas explicações para a judicialização da política: a *fragmentation hypothesis*, que decorre da inércia dos poderes políticos e motiva indivíduos a buscar o Judiciário para resolução de conflitos; e a *rights hypothesis*, que reflete a confiança nos tribunais para proteger direitos contra abusos políticos.

No caso brasileiro, as reformas eleitorais vêm sendo propostas predominantemente por meio de resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), consolidando seu papel normativo e regulador (Lôbo, 2010). Ainda que as políticas judiciárias não violem o princípio da separação dos poderes (Grinover, 2010), considera-se que não são eficientes para o seu propósito.

Nesse contexto, surge uma variável apontada como motivo para essa sub-representação: o financiamento de campanha eleitoral. Isso porque além do acesso a recursos ser central para reais chances de

eleição, ele tem ganhado importância crescente nos processos eleitorais (Campos, 2019; Araújo, 2013).

Há estudos que apontam que, com o acesso a recursos nas campanhas, o gênero deixa de ser a variável mais importante para o ingresso no parlamento, destacando-se o papel do dinheiro. Conforme observa Eduardo (2017, p. 68) “quando o volume de recursos passa de um determinado patamar e se torna bastante elevado, as chances das mulheres passam a ser maiores do que as chances dos homens”.

Nesse cenário, foi elaborada a Lei n.º 13.165/15 que determinou a reserva máxima de 15% do montante do Fundo Partidário para candidatas (Brasil, 2015). No entanto, entendeu-se que a legislação engessava a participação política de mulheres.

O Supremo Tribunal Federal (STF) foi chamado para preencher esta lacuna por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n.º 5.617), na qual considerou o dispositivo inconstitucional (STF, 2018). Importa destacar também a Consulta n.º 0600252-18 (TSE, 2018) que passou a abranger a obrigatoriedade da reserva de vagas também no Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

Considera-se que a determinação é uma política judiciária, proposta pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE), visto que o marco legislativo da distribuição obrigatória de recursos ser a Resolução n.º 23.607/19 do TSE (2019), criada em conformidade à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.617 e à Consulta n.º 0600252-18. Essa resolução determinou o mínimo de 30% dos recursos do Fundo Partidário (FP) e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para candidaturas femininas.

Sub-representação política no município de Manaus-AM

A sub-representação de mulheres no parlamento é um fenômeno negativo mundial, sendo um dos demonstrativos desta crise de representatividade o *ranking* realizado pelo *Inter Parliamentary Union*, no qual o Brasil ocupa a posição 143 de 183 países (IPU, 2025).

Nesta investigação, apresenta-se um estudo relacionado ao município de Manaus-AM, capital do Amazonas. O município é

a principal metrópole da Região Norte do Brasil e uma das mais importantes da Amazônia Sul-Americana. Com uma população estimada em mais de 2,2 milhões de habitantes, segundo o IBGE (2022), concentra aproximadamente 50% da população de todo o estado e exerce papel central nos fluxos econômicos, culturais e políticos da região.

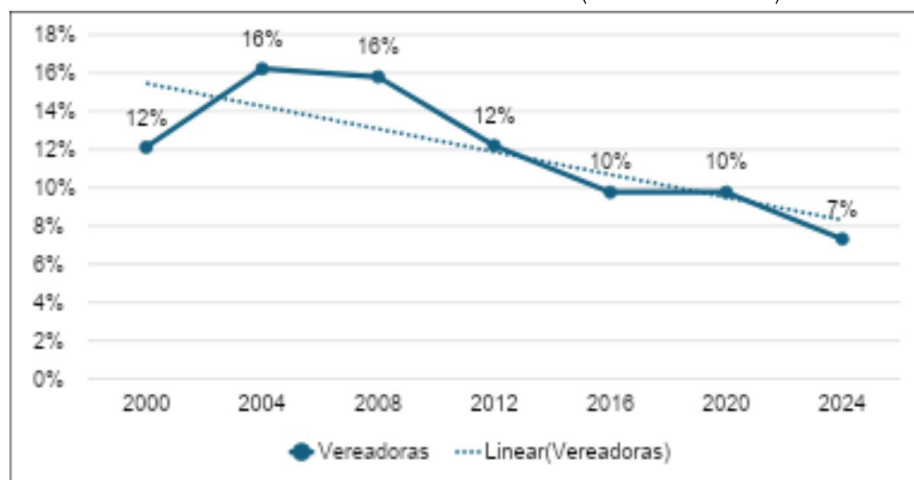
Economicamente, Manaus-AM abriga a Zona Franca, um dos principais polos industriais do país, responsável por atrair grandes investimentos em setores como eletroeletrônicos, duas rodas e componentes químicos. Apesar dessa relevância econômica e de sua posição geopolítica estratégica, a cidade enfrenta desafios persistentes em termos de equidade social e representatividade política.

No campo político, Manaus-AM possui uma trajetória de protagonismo regional, mas marcada por padrões históricos de baixa renovação e sub-representação de grupos minoritários, sobretudo mulheres, negros e indígenas. Na Câmara Municipal de Manaus (CMM), apenas 3 das 41 cadeiras são ocupadas por mulheres, e o Executivo municipal jamais foi chefiado por uma mulher.

A escolha pelo Município de Manaus-AM como locus da investigação deve-se ao fato de o número de vereadoras eleitas ter diminuído, mesmo com a implementação das políticas judiciárias. Apresentam-se, a seguir, os dados extraídos sobre as mulheres eleitas para a Câmara Municipal de Manaus (CMM).

No período de 2000 a 2024:

Gráfico 1 — Mulheres eleitas (2000 a 2024)



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

O gráfico acima demonstra a redução gradual no percentual de mulheres eleitas como vereadoras na Câmara Municipal de Manaus (CMM), saindo de 12% em 2000 e alcançando apenas 7% em 2024. A linha pontilhada, que se manteve linear, ilustra uma tendência decrescente da representação feminina.

Em 2004 e 2008, o percentual de mulheres eleitas foi de 16%, evidenciando a porcentagem de representação dessas mulheres no parlamento municipal, mas ainda distante do mínimo considerado ideal, de 30%.

Dessa forma, considerando que o financiamento é um pilar central para a eleição de mulheres, observa-se que apesar das políticas judiciárias relacionadas ao tema, o gráfico evidencia que isso não tem se traduzido em um aumento do número de eleitas na Câmara Municipal de Manaus (CMM).

Esse índice reflete uma significativa sub-representação feminina no legislativo municipal, especialmente considerando que as mulheres constituem a maioria do eleitorado na capital amazonense. Essa discrepância entre a proporção de mulheres na população e sua representação política evidencia a persistência de barreiras estruturais e culturais que dificultam a plena participação feminina nos espaços de poder (Kahwage; Cal, 2020).

Desta forma, apenas o decurso do tempo não é suficiente para que haja alteração significativa no percentual de mulheres na política, tendo em vista a existência de um padrão de exclusão e sub-representação política das mulheres em todos os estados do Brasil (Rolim, 2024).

A sub-representação feminina na política demonstra como as relações de gênero são interligadas a aspectos políticos, culturais, econômicos e históricos (Amaral, 2024). Apesar dos avanços no trabalho e na educação, as mulheres continuam com um baixo grau de representação na política, em grande parte devido à sobrecarga de trabalho (Souza, et al. 2014).

Essa realidade não se aplica aos homens, que se dedicam à política com tranquilidade e naturalidade, enquanto as mulheres acumulam trabalho remunerado e não-remunerado (Amaral, 2024), revelando, de forma contundente, o paradoxo da sub-representação feminina.

Trata-se de uma cidade de grande porte, com elevada densidade populacional feminina, em que as mulheres representam mais da

metade do eleitorado (TSE, 2025), mas que, historicamente, as exclui dos espaços centrais de poder político.

A baixa presença feminina no Legislativo e a ausência total no Executivo indicam a persistência de barreiras estruturais, simbólicas e institucionais que impedem a conversão da igualdade formal de direitos em equidade material na ocupação de cargos eletivos. A sub-representação feminina na política evidencia que a igualdade jurídica não assegura, necessariamente, a efetivação da igualdade política no plano material (Kahwage; Cal, 2020).

Nesse contexto, as organizações da sociedade civil passaram a atuar politicamente como mediadoras entre grupos pouco representados e as instituições políticas. Elas buscam conectar cidadãos excluídos do processo político ao Estado e às instâncias eleitorais, assumindo um papel relevante na renovação da representação democrática (Lavalle, 2006).

Essa atuação é essencial para promover uma presença feminina mais expressiva nos cargos eletivos. Apesar dos avanços legais e sociais conquistados, as estruturas políticas continuam marcadas por lógicas excludentes, que dificultam o acesso efetivo das mulheres aos espaços de poder.

É por meio do engajamento social articulado e da reconfiguração dos mecanismos de representação que se torna possível tensionar essas barreiras e construir uma democracia mais inclusiva e representativa.

Estudo comparativo a partir da estatística descritiva

Para Guedes (2005) a estatística subdivide-se em três áreas: descritiva, probabilística e inferencial. A estatística descritiva preocupa-se em descrever os dados coletados.

O objetivo básico da estatística descritiva, segundo Guedes (2005), é sintetizar uma série de valores de mesma natureza, permitindo uma visão global da variação desses valores. Os dados podem ser organizados e descritos de três maneiras: por meio de tabelas, de gráficos e de medidas descritivas, apresentando-os na forma de valores numéricos.

Na presente pesquisa, foram utilizados gráficos para demonstração da ocupação das mulheres na Câmara Municipal de Manaus

(CMM), além da elaboração de tabelas para o estudo comparativo entre as eleições de 2016 e 2024 em Manaus-AM.

A escolha das eleições de 2016 ocorreu por se tratar do último pleito municipal anterior à obrigatoriedade de reserva de recursos, à criação do FEFC e posterior à proibição de doação de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas eleitorais. Foram coletados os seguintes dados das vereadoras eleitas em 2016 para Câmara Municipal de Manaus (CMM):

Quadro 1 — Eleições 2016

Partido	Nome de urna	Situação	Raça	Grau de instrução	Ocupação	FEFC	FP	Total recebido	Despesa contratada
DEM	Prof. ^a Therezinha Ruiz	Eleita por QP	Branca	Superior completo	Vereadora	0	R\$ 4.023,7 (4,66%)	R\$ 86.341,37	R\$ 62.641,10
PHS	Prof., Jacqueline	Eleita por QP	Parda	Superior completo	Vereadora	0	0	R\$ 113.450,79	22.874,67
PR	Joana D'arc Protetora	Eleita por média	Parda	Superior completo	Servidora municipal	0	0	R\$ 14.740,69	R\$ 3.392,58
PRP	Glória Carratte	Eleita por QP	Parda	Superior completo	Vereadora	0	0	R\$ 48.813,05	R\$ 26.993,05

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A Prof.^a Therezinha Ruiz (DEM) foi eleita por quociente partidário (QP), e arrecadou R\$ 4.023,70 (quatro mil e vinte e três reais e setenta centavos) do Fundo Partidário, que corresponde a 4,66% do total arrecadado por ela que corresponde a R\$ 86.341,37 (oitenta e seis mil, trezentos e quarenta e um reais e trinta e sete centavos). Em relação às despesas contratadas, utilizou R\$ 62.641,10 (sessenta e dois mil, seiscentos e quarenta e um reais e dez centavos).

A Prof.^a Jacqueline (PHS) foi eleita por QP e não recebeu recursos do Fundo Partidário (FP). O total arrecadado por ela foi de R\$ 113.450,79 (cento e treze mil, quatrocentos e cinquenta reais e setenta e nove centavos), enquanto as despesas contratadas somaram R\$ 22.874,67 (vinte e dois mil, oitocentos e setenta e quatro reais e sessenta e sete centavos).

Joana D'arc Protetora (PR) foi eleita por média e também não recebeu apoio do Fundo Partidário. Arrecadou ao todo R\$

14.740,69 (quatorze mil, setecentos e quarenta reais e sessenta e nove centavos), dos quais utilizou R\$ 3.392,58 (três mil, trezentos e noventa e dois reais e cinquenta e oito centavos) em despesas contratadas.

Glória Carratte (PRP) foi eleita por QP e não contou com financiamento público do Fundo Partidário (FP). O total arrecadado por ela foi de R\$ 48.813,05 (quarenta e oito mil, oitocentos e treze reais e cinco centavos), com despesas contratadas que somaram R\$ 26.993,05 (vinte e seis mil, novecentos e noventa e três reais e cinco centavos).

Das quatro vereadoras eleitas, três se autodeclaram como negras, todas possuem ensino superior completo e três já eram políticas de carreira (TSE, 2025). Com exceção do marcador social de raça, os dados corroboram a teoria segundo a qual as mulheres eleitas apresentam uma super ou hiperqualificação, além de indicarem que mulheres com experiência política obtêm melhores resultados eleitorais (Miguel; Queiroz, 2016; Eduardo, 2017). Destaca-se ainda que três das quatro vereadoras eleitas ingressaram na Câmara Municipal por meio do quociente partidário.

No que se refere aos recursos arrecadados, somente uma recebeu valores oriundos do partido para o pleito eleitoral, e ainda assim em um montante que representou a segunda maior receita entre elas, mas relativamente ínfimo (4,66%) em relação ao total angariado. Todas as vereadoras eleitas financiaram suas próprias campanhas, figurando como as principais doadoras dos recursos arrecadados (TSE, 2025).

A escolha das eleições de 2024 como objeto de análise se justifica por se tratar do pleito mais recente, realizado após a instituição da reserva de recursos e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), além de ter registrado o menor número de vereadoras eleitas nos últimos vinte e cinco anos. Foram coletados, então, os seguintes dados das vereadoras eleitas em 2024 para Câmara Municipal de Manaus (CMM):

Quadro 2 — Eleições 2024

Partido	Nome de urna	Situação	Raça	Grau de instrução	Ocupação	FEFC	FP	Total recebido	Despesa contratada
Pode	Yomara Lins	Eleita por média	Branca	Superior completo	Vereadora	R\$ 200.000,00 (79,28%)	0	R\$ 252.272,00	R\$ 221.000,00
PRD	Thaysa Lippy	Eleita por QP	Parda	Superior completo	Vereadora	R\$ 44.000,00 (16,74%)	0	R\$ 262.775,00	R\$ 175.574,70
União	Prof.ª Jacqueline	Eleita por média	Parda	Superior completo	Vereadora	R\$ 489.000,00 (78,70%)	R\$ 48.900,00 (7,87%)	R\$ 621.320,00	R\$ 537.894,93

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE (2025).

Yomara Lins (Pode) foi eleita por média, recebendo R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o que corresponde a 79,28% do total arrecadado por ela, que foi de R\$ 252.272,00 (duzentos e cinquenta e dois mil, duzentos e setenta e dois reais). Em relação às despesas contratadas, declarou o valor de R\$ 221.000,00 (duzentos e vinte e um mil reais).

Thaysa Lippy (PRD) foi eleita por quociente partidário, recebendo R\$ 44.000,00 (quarenta e quatro mil reais) do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o que representa 16,74% do total arrecadado, que foi de R\$ 262.775,00 (duzentos e sessenta e dois mil, setecentos e setenta e cinco reais). As despesas contratadas por ela somaram R\$ 175.574,70 (cento e setenta e cinco mil, quinhentos e setenta e quatro reais e setenta centavos).

Professora Jacqueline (União) foi eleita por média, recebendo R\$ 489.000,00 (quatrocentos e oitenta e nove mil reais) do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o que equivale a 78,70% do total arrecadado.

Além disso, a Professora Jacqueline recebeu R\$ 48.900,00 (quarenta e oito mil e novecentos reais) do Fundo Partidário (FP), o que corresponde a 7,87% (sete vírgula oitenta e sete por cento) do total arrecadado, que foi de R\$ 621.320,00 (seiscentos e vinte e um mil, trezentos e vinte reais). As despesas contratadas somaram R\$ 537.894,93 (quinhentos e trinta e sete mil, oitocentos e noventa e quatro reais e noventa e três centavos).

Das três vereadoras eleitas em 2024, duas foram eleitas por média. Duas delas se autodeclararam negras, todas possuem ensino superior

completo e já eram políticas de carreira, sendo que somente uma permaneceu na Câmara Municipal de Manaus (CMM) desde o pleito de 2016 (TSE, 2025). Esses dados não revelam diferenças significativas em relação ao perfil observado na eleição de 2016.

No entanto, quanto aos recursos arrecadados para o financiamento das campanhas, houve uma mudança crucial. Nas eleições de 2024, os partidos foram responsáveis por 86,57% (oitenta e seis vírgula cinquenta e sete por cento), 79,28% (sessenta e nove vírgula vinte e oito por cento) e 16,74% (dezesesseis vírgula setenta e quatro por cento) do financiamento das campanhas das vereadoras eleitas.

Este dado contrasta fortemente com as eleições de 2016, quando o maior percentual de recursos oriundos do partido foi de apenas 4,66% (quatro vírgula sessenta e seis centavos), e exclusivamente para uma candidata. Observa-se, portanto, que em 2024, os partidos políticos assumiram o papel de principais financiadores das campanhas das mulheres eleitas, utilizando o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) em todas as campanhas vitoriosas e o Fundo Partidário (FP) em uma delas.

Considerações Finais

Conclui-se que, embora o estudo de Campos (2019) tenha apontado a limitada eficácia das políticas judiciárias quanto à destinação de recursos para campanhas femininas, a investigação do caso de Manaus-AM revela um panorama distinto.

A política judiciária formulada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao estabelecer a obrigatoriedade de destinação mínima de 30% dos recursos públicos para candidaturas de mulheres, produziu efeitos concretos na prática partidária local. A comparação entre as eleições de 2024 e as de 2016 evidencia uma mudança significativa na forma como os partidos políticos passaram a repassar recursos às candidaturas femininas eleitas.

Ainda que o número de vereadoras tenha diminuído, o financiamento das campanhas passou a ser significativamente sustentado pelos próprios partidos, especialmente por meio do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Esse dado refuta a hipótese inicial do presente estudo, segundo a qual os partidos não estariam efetivamente aplicando os recursos conforme a determinação

judicial. Mesmo diante da persistente sub-representação feminina, foi possível constatar que os partidos assumiram o papel de principais financiadores das campanhas de mulheres eleitas.

Isso indica que o acesso a esses fundos é um fenômeno recente (conforme demonstrado nos Quadros 1 e 2). Ainda assim, a tendência apontada pelo Gráfico 1 sugere que o aumento dos recursos destinados às campanhas femininas não tem se traduzido, até o momento, em maior número de mulheres eleitas. Mesmo diante do incremento financeiro observado em 2024, não se verificou impacto positivo capaz de reverter o padrão histórico de sub-representação feminina no legislativo municipal.

Apesar da introdução de fundos como o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), esses mecanismos ainda não têm impactado de forma efetiva a sub-representação feminina, visto que o simples cumprimento formal da cota de recursos não garante, por si só, a democratização do acesso ao poder.

Pretende-se, portanto, em pesquisas futuras, avaliar, nos próximos pleitos, o impacto dessa política sobre as eleições de mulheres para a Câmara Municipal de Manaus (CMM). Uma agenda de pesquisa nessa direção deveria explorar não apenas os efeitos distributivos das políticas judiciárias, mas também as estratégias internas dos partidos — ou seja, a qualidade democrática intrapartidária —, investigando quem são os beneficiários preferenciais do financiamento e como se dá o processo de alocação desses recursos.

Estudos qualitativos podem complementar a abordagem estatística ao preencher lacunas relacionadas aos aspectos subjetivos e organizacionais que influenciam a efetividade da política de financiamento igualitário. É necessário, ainda, acompanhar os impactos dessa política em outros municípios e regiões, ampliando a base comparativa e a capacidade de generalização dos achados.

A forma como os partidos escolhem quais candidatas apoiar, os critérios utilizados e o grau de protagonismo que lhes é conferido continuam sendo fatores determinantes para o êxito eleitoral das mulheres. A ausência de transparência e a centralização das decisões partidárias ainda permanecem como entraves ao fortalecimento de uma representação política mais plural e equitativa.

Ainda que a autonomia partidária deva ser considerada, é importante destacar que a obrigatoriedade de destinação de 30% (trinta por cento) de recursos para candidaturas femininas não assegura,

necessariamente, uma distribuição equitativa. Isso ocorre porque todo o montante reservado pode ser direcionado a uma única candidata, incluindo a de candidaturas majoritárias¹.

Do ponto de vista normativo, o caso de Manaus-AM mostra que a atuação do Poder Judiciário pode, de fato, induzir transformações em práticas políticas consolidadas dos partidos, mas sem, contudo refletir em um aumento da eleição de mulheres – ou de sua representativa no parlamento municipal.

Ainda que limitada pela sua natureza institucional e dependente da ação de outros atores, a política judiciária demonstrou ser capaz de intervir em uma das arenas mais sensíveis à desigualdade de gênero: o financiamento de campanhas eleitorais.

O estudo reforça a relevância de mecanismos institucionais que articulem coerção normativa com o fomento a uma cultura democrática inclusiva. A equidade de gênero na política demanda medidas que ultrapassem o plano simbólico, promovendo efetivamente a redistribuição de recursos, oportunidades e poder.

A experiência de Manaus-AM, ainda que marcada por contradições, aponta que as políticas judiciárias, apesar de serem capazes de induzir mudanças no comportamento dos partidos, não se mostram suficientes para ampliar a representação de mulheres no parlamento.

Defende-se, assim, que uma legislação adequada, construída em um processo legislativo comprometido, acompanhada por mecanismos eficazes de monitoramento público e pela participação social, possa construir uma ferramenta valiosa na consolidação de uma democracia representativa e substantiva.

¹ Um exemplo comum de ser observador é o “fenômeno das vices” em que muitas mulheres passaram a ser colocadas como vice de chapas majoritárias e contabilizadas como cota de financiamento.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Debora Rezende de. **Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil**. Opinião Pública, v. 20, p. 96-117, 2014.
- AMARAL, Nicole Maria Fernandes do. **Liberdade é não ter medo: um estudo sobre a representação política de mulheres negras nos partidos em Manaus**. 2024. 150 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia) Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2024
- ARAÚJO, Clara. **Cotas femininas e financiamento de campanha**. Cadernos Adenauer, v. 14, n. 3, p. 11-30, 2013.
- ARAÚJO, Eduardo B. E; XIMENES, Júlia M. **Contencioso eleitoral em tempos de judicialização da política: a disputa no Supremo e o Supremo na disputa**. Revista de Investigações Constitucionais, v. 6, p. 423-448, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/h5495MvJcLby9mT7C3NGWnG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 abr. 2025.
- BRASIL. LEI N.º 13.165, DE 29 DE SETEMBRO DE 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 17 set. 2024
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. **A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa**. Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1–28, 2022. DOI: 10.5007/2177-7055. 2022.e85500. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/85500>. Acesso em: 11 abr. 2025.
- CAMPOS, Ligia Fabris. **Litígio estratégico para igualdade de gênero: O caso das verbas de campanha para mulheres candidatas**. Revista Direito e Práxis, v. 10, p. 593-629, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/6kKR-TFLdr67yVwqSbMGmkbG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 abr. 2021

- EDUARDO, Maria Cecília. **Gênero financiado**: uma análise da distribuição de recursos financeiros e o desempenho eleitoral das mulheres nas eleições de 2014' 22/03/2017 125 f. Mestrado em Ciência Política Instituição de Ensino: Universidade Federal Do Paraná, Curitiba Biblioteca Depositária: UFPR. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5510417. Acesso em 18 set. 2024.
- FEREJOHN, John. *“Judicializing Politics, Politicizing Law.”* *Law and Contemporary Problems*. V. 65, no. 3 (2002): 41–68. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1192402>. Acesso em: 01 jan. 2025.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. **O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário**. Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito, v. 7, n. 7, p. 09-37, 2010. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/229056574.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2025
- GUEDES, Terezinha Aparecida et al. **Estatística descritiva**. Projeto de ensino aprender fazendo estatística, v. 1, p. 1-49, 2005. <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 11 jan. 2025.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE, 2025). **Cidades. Amazonas. Manaus-AM. Panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/Manaus-AM/panorama>. Acesso em 20 Jan. 2025.
- IPU Parline (2025): the IPU’s Open Data Platform Ranking as of 1st March 2025. *Monthly ranking of women in national parliaments*. Disponível em: https://data.ipu.org/women-ranking/?date_month=3&date_year=2025. Acesso em: 29 abr. 2024.
- KAHWAGE, Nathália; CAL, Danila. **Representação Política, Gênero e Estereótipos: análise de aspectos discursivos da atuação das vereadoras de Belém e de Manaus-AM no Facebook**. Revista Científica Gênero na Amazônia, n. 16-18, p. 149-162. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/generoamazonia/article/view/13289/0>. Acesso em 30 mar. 2025.
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. **Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação**

- e os desafios da **legitimidade**. Revista brasileira de ciências sociais, v. 21, p. 43-66, 2006.
- LÔBO, Edilene. **A inclusão do cidadão no processo eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- MARCHETTI, V. **Reforma política e a Justiça Eleitoral**. Revista Parlamento e sociedade, [S. l.], v. 3, n. 4, p. 53-74, 2015. Disponível em: <https://parlamentoe-sociedade.emnuvens.com.br/revista/article/view/54>. Acesso em: 11 abr. 2025.
- MIGUEL, L. F.; QUEIROZ, C. M. de., 2006. **Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil**. Revista de Estudos Feministas, v. 14, n. 2, p. 363-385. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S0104-026x2006000200003&script=sci_abstract. Acesso em: 29 abr. 2021
- ROLIM, Mirian Falcão da Silveira. **Mulheres no Poder Judiciário: a representatividade feminina em cargos e funções no Tribunal de Justiça do Amazonas**. 2024. 152 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Justiça Administrativa) – Programa de Pós-Graduação em Justiça Administrativa, Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2024.
- SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma Política**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.
- SILVA, Jeovan Assis. FLORENCIO, Pedro de Abreu e Lima. **Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas**. In: Revista do Serviço Público Brasília. 62 (2): 119-136 Abr/Jun 2011. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1666>. Acesso em: 01 jan. 2025.
- SOUZA, Michelle Rabelo *et al.* **Mulheres no Poder: uma análise acerca das relações assimétricas de gênero na política Amazonense**. 18 Redor, Universidade Federal Rural de Pernambuco, 2014.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.617/DF (STF, 2018)**. RELATOR: MIN. EDSON FACHIN. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 13 abr. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **CONSULTA N.º 0600252-18.2018.6.00.0000 (PJe) - BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL**. Relatora: Ministra Rosa Weber Consulente: Vanessa Grazziotin e outras Advogados da Consulente: Luciana Christina Guimarães Lóssio e outros. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/vo/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **DivulgaCAND (2025). CARMEM GLÓRIA ALMEIDA CARRATTE**. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORTE/AM/2/40000002534/2016/02550>. Acesso em 20 jan. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **DivulgaCAND (2025). JOANA DARCDOSANTOS CORDEIRO**. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORTE/AM/2/40000002104/2016/02550>. Acesso em 20 jan. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **DivulgaCAND (2025). MARIA JACQUELINE COELHO PINHEIRO**. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORTE/AM/2/40000002990/2016/02550>. Acesso em 20 jan. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **DivulgaCAND (2025). MARIA JACQUELINE COELHO PINHEIRO**. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORTE/AM/2045202024/40002078929/2024/02550>. Acesso em 20 jan. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **DivulgaCAND (2025). THAYSA LIPPY DE SOUZA FLORENCIO**. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORTE/AM/2045202024/40002138856/2024/02550>. Acesso em 20 jan. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **DivulgaCAND (2025). YOMARA JESUINA LINS RODRIGUES**. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORTE/AM/2045202024/40002079062/2024/02550>. Acesso em 20 jan. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Estatísticas Eleitorais. Candidaturas**. Lista de candidatos. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/>

ords/dwapr/r/seai/sig-candidaturas/lista-candidatos?p0_ano=2024&session=210841390483375. Acesso em: 20. jan. 2025

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Estatísticas Eleitorais. **Resultados**. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/pain%C3%A9is-de-resultados?session=210841390483375>. Acesso em: 20. jan. 2025

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **DivulgaCAND (2025), THEREZINHA RUIZ DE OLIVEIRA**. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORTE/AM/2/40000002126/2016/02550>. Acesso em 20 jan. 2025.

XIMENES, Julia Maurmann. **A judicialização da política e a democracia: o papel do campo jurídico**. RIDB, Lisboa, n. 11, p. 7093-7116, 2012. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/11/2012_11_7093_7116.pdf. Acesso em: 12 abr. 2025

XIMENES, Julia Maurmann. **Direito e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2021. 82 p. (Coleção Governo e Políticas Públicas). ISBN: 978-65-87791-13-5. Disponível em: https://biblioteca.uniscd.edu.mz/bitstream/123456789/1971/1/Direito_e_pol%C3%ADticas_publicas_final.pdf.

