

Vol.8 • N.8 • 2024
ISSN: 2176-6959

REVISTA
ELEIÇÕES
& *Cidadania*



Tribunal
Regional
Eleitoral-PI

REVISTA
ELEIÇÕES
& Cidadania

REVISTA
ELEIÇÕES
& *Cidadania*

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PIAUÍ

PRESIDENTE

Des. Sebastião Ribeiro Martins

**VICE-PRESIDENTE E CORREGEDOR
REGIONAL ELEITORAL**

Des. Ricardo Gentil Eulálio Dantas

JUIZ FEDERAL

Dr. Nazareno César Moreira Rêis

JUÍZES DE DIREITO

Dr. Kelson Carvalho Lopes da Silva
Dr. Lirton Nogueira Santos

JURISTAS

Dr. José Maria de Araújo Costa
Vago

**PROCURADOR REGIONAL
ELEITORAL**

Dr. Alexandre Assunção e Silva

MEMBROS SUPLENTE

DESEMBARGADORES

Des. José Wilson Ferreira de Araújo Júnior
Des. Aderson Antônio Brito Nogueira

JUIZ FEDERAL

Dr. Brunno Christiano Carvalho Cardoso

JUÍZES DE DIREITO

Dr. Sebastião Firmino Lima Filho
Dr. João Antônio Bittencourt Braga Neto

JURISTAS

Dr. Fábio Leal da Silva Viana
Dr. Guilardo Cesá Medeiros Graça

**PROCURADORA REGIONAL
ELEITORAL**

Dra. Luise Torres de Araújo Lima

SECRETARIA DO TRE-PI

DIRETORA-GERAL

Bela. Silvani Maia Resende Santana

SECRETÁRIA JUDICIÁRIA

Bel. Walter Schel Alves da Costa Raposo

SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO, ORÇAMENTO E FINANÇAS

Bel. José Alves Siqueira Filho

SECRETÁRIO DE GESTÃO DE PESSOAS

Bel. Tadeu Almeida Martins

SECRETÁRIO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Bel. Anderson Cavalcanti de Lima

Vol.8 • N.8 • 2024
ISSN: 2176-6959

REVISTA
ELEIÇÕES
& *Cidadania*

TERESINA-PI



Tribunal
Regional
Eleitoral-PI

Tribunal Regional Eleitora I do Piauí

Praça Des. Edgar Nogueira, S/N
Centro Cívico - Bairro Cabral
CEP: 64000-830 | Teresina – Piauí
Fone: (86) 2107-9700 - Fax: (86) 2107-9782
Homepage: www.tre-pi.jus.br

CONSELHO EDITORIAL

Des. Erivan José da Silva Lopes
Dr. Thiago Mendes de Almeida Férrer
Dr. Walter Schel Alves da Costa Raposo
Dra. Paula Maria Leal Alvarenga
Dra. Lucy Gabrielli Oliveira Simeão Aquino
Dr. Guilarido César Medeiros Graça
Dr. Horácio Lopes Mousinho Neiva

COMISSÃO EDITORIAL

Paula Maria Leal Alvarenga
José Alves Siqueira Filho
Lucy Gabrielli Oliveira Simeão Aquino
Jovita Maria Gomes Oliveira
Breno Ponte Brito

COLABORAÇÃO TÉCNICA

Marcos Paulo da Cunha Félix
Hilda das Graças de Oliveira Curcio

Todos os direitos reservados.

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

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Tribunal Regional Eleitoral do Piauí - Biblioteca Des. Cristino Castelo Branco

Revista Eleições & Cidadania [online] / Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. – Ano 1,
n.1 (dez. 2009) - Teresina: Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, 2009 - .

Bianual.

Unidade responsável pelo conteúdo: Coordenadoria de Jurisprudência e Documentação.

Versão impressa: do Ano 1, n. 1 (2009) ao Ano 6, n. 6 (2016).

Versão eletrônica: a partir do Ano 7, n. 7 (2020).

Modo de acesso: internet.

< <https://revista.tre-pi.jus.br/index.php/revista>>

ISSN: 2176-6959.

1. Direito eleitoral – Brasil – Periódico. 2. Ciência política – Periódico. 3. Ciências sociais-
Periódico. I. Brasil. Tribunal Regional Eleitoral (PI).

CDDir .341.2805

PALAVRA DO PRESIDENTE

O Tribunal Regional Eleitoral do Piauí apresenta à sociedade mais uma edição da Revista Eleições & Cidadania, um valioso instrumento destinado a contribuir para o aperfeiçoamento da cidadania e da cultura política em nosso país. Esta publicação coloca o Direito Eleitoral no centro das discussões, destacando sua importância para toda a sociedade. Por isso, a revista está aberta à colaboração de cientistas políticos e sociais que, preferencialmente, abordem questões político-eleitorais no Brasil.

Com o objetivo de valorizar temas atuais e combater a desinformação, a revista promove a democratização do conhecimento científico no campo eleitoral por meio de artigos jurídicos e históricos que fortalecem e valorizam nossa sociedade. Essa iniciativa é fundamental para garantir a transparência e a integridade dos processos eleitorais, assegurando que os cidadãos tenham acesso a informações corretas e de qualidade. A disseminação do conhecimento científico contribui para a formação de uma opinião pública mais informada e consciente, condição essencial para o exercício pleno da cidadania e para a manutenção de um sistema democrático robusto.

A publicação também inclui jurisprudências com a intenção de ampliar, fortalecer e aperfeiçoar o conhecimento sobre o Direito Eleitoral brasileiro, uma fonte relevante que se destaca pelo seu dinamismo e constante evolução. A inclusão de decisões judiciais e análises de casos concretos permitem às leitoras e aos leitores compreenderem melhor as interpretações e aplicações das normas eleitorais pelos tribunais, promovendo uma maior segurança jurídica. Essa prática está em consonância com a necessidade de atualização contínua dos operadores do Direito, diante das mudanças legislativas e das inovações tecnológicas que impactam os processos eleitorais. A jurisprudência, conforme destaca o artigo 926 do Código de Processo Civil, deve ser uniformizada e estável, integral e coerente, proporcionando previsibilidade e confiança no sistema jurídico.

Além disso, a Revista Eleições & Cidadania amplia o espaço para o compartilhamento de ideias e perspectivas, reforçando o princípio democrático, essencial para a existência do Direito contemporâneo. Este espaço de diálogo é fundamental para a construção de um Direito mais plural e inclusivo, onde diferentes vozes e experiências são ouvidas e consideradas. O princípio democrático, conforme consagrado no artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal, é o alicerce da ordem jurídica brasileira, garantindo a participação popular

nos processos decisórios e promovendo a igualdade de condições para todos os cidadãos. A revista, ao fomentar o debate e a troca de conhecimentos, contribui para o fortalecimento das instituições democráticas e para a promoção da justiça social.

Desejamos a todos uma boa leitura e excelentes estudos, lembrando a sempre presente lição do constitucionalista português Jorge Miranda: “Se o Direito é inerente à experiência humana, o Direito Eleitoral é inerente à experiência democrática. E se a ciência jurídica, enquanto voltada para a resolução dos problemas decorrentes dessa experiência, se mostra ciência antecedente da ação, também o conhecimento sistemático do Direito Eleitoral pode ser um contributo importante para que a cidadania se exerça com mais liberdade e seriedade”.

Desembargador SEBASTIÃO RIBEIRO MARTINS

Presidente do TRE-PI

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| PALAVRA DO PRESIDENTE | 07 |
| DOCTRINA | 09 |
| REFLEXÕES SOBRE A DESIGUALDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA BRASILEIRA | 11 |
| <i>Ana Karina Vasconcelos da Nóbrega</i> | |
| RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL EM ÁREAS URBANAS: DESAFIOS PARA A CIDADANIA | 45 |
| <i>Andréa Lúcia de Araújo Cavalcanti Ormond</i> | |
| ANOTAÇÕES SOBRE O ART. 1.º, I, Q DA LEI COMPLEMENTAR 64/90 E A FRAUDE À LEI (DEMONSTRADA COMO CONSTRUÇÃO ARGUMENTATIVA POR INFERÊNCIA) – CASO DALLAGNOL | 61 |
| <i>Danilo Nascimento Cruz</i> | |
| ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MÍDIAS SOCIAIS E A IMPORTÂNCIA DO PROFISSIONAL MARKETING DIGITAL: UMA BREVE ANÁLISE DO INSTAGRAM DO TRE-PI | 73 |
| <i>Deimyson Alcântara França</i> | |
| PRESTAÇÕES DE CONTAS ELEITORAIS: REFLEXOS CRIMINAIS DA FALTA DE CONCEITUAÇÃO DE DOCUMENTO PÚBLICO OU PRIVADO | 93 |
| <i>Gabriel Rodrigues de Oliveira, Sarah Borges Vasconcelos e Wandir Allan de Oliveira</i> | |
| RECRUTAMENTO POLÍTICO PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS: ORIGEM PROFISSIONAL POLICIAL, MILITAR E RELIGIOSA DOS DEPUTADOS FEDERAIS BRASILEIROS (2010-2022) | 105 |
| <i>Gabriel de Almeida Oliveira e Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas</i> | |
| PARTIDOCRACIA E CRISE DE REPRESENTATIVIDADE: UMA CRÍTICA AO MITO DA LIBERDADE PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO | 119 |
| <i>Hemerson Daniel Fernandes de Sousa</i> | |
| TRADIÇÃO E INVENÇÃO NAS ORIGENS DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA | 143 |
| <i>Paulo Gutemberg</i> | |
| COTAS DE GÊNERO NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO: ANÁLISE ECONÔMICO-COMPORTAMENTAL DO DIREITO SEGUNDO A TEORIA DAS ESCOLHAS NA VISÃO DE THALER E SUNSTEIN | 167 |
| <i>Silvani Maia Resende Santana</i> | |
| AS REDES SOCIAIS E A MITIGAÇÃO DO DIREITO DE RESPOSTA ELEITORAL | 191 |
| <i>Welson de Almeida Oliveira Sousa</i> | |

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA DO TRE-PI 205

ACÓRDÃO Nº 060082751 207

Ação de investigação judicial eleitoral. Desincompatibilização. Abuso de poder. Conduta vedada. Sentença. Pedido julgado improcedente no juízo a quo. Recurso. Preliminar de preclusão da análise da matéria. Preliminar que se confunde com o mérito. Ausência de provas robustas. Fragilidade do conjunto probatório. Recurso a que se nega provimento.

ACÓRDÃO Nº 060041784 239

Recursos em representação por captação ilícita de sufrágio. Apreensão de relação de eleitores. Dívida quanto ao responsável pelas anotações. Reforma da sentença. Improcedência dos pedidos formulados na inicial. Recursos conhecidos e providos.

ACÓRDÃO Nº 060009565 259

Representação. Eleições 2020. Conduta vedada. Provas lícitas. Publicidade de construção de ub's - fora do período vedado. Visita a campo de futebol com publicidade – fora do período vedado. Divulgação de cirurgia em redes sociais – fora do período vedado. Publicidade de reconstrução de bueiros e distribuição de água – fora do período vedado. Publicidade de confecção de material para reforma de praças – fora do período vedado. Distribuição de cestas básicas com publicidade – configurada conduta vedada. Instalação de kit de irrigação com publicidade – configurada conduta vedada. Não configurado abuso. Multa. Manutenção da sentença.

ACÓRDÃO Nº 000002419 279

Recurso criminal. Inscrição eleitoral fraudulenta e uso de documento falso para fins eleitorais. Artigos 289 e 353 do código eleitoral. Sentença condenatória. Materialidade e autoria comprovadas por provas documentais, testemunhais e confissão. Pena aplicada com reconhecimento de concurso material de crimes (art. 69, cp). Aplicação do princípio da consunção. Absorção do crime-meio (art. 353, ce) pelo crime-fim (art. 289, ce). Pena fixada com base na prática do crime de inscrição eleitoral fraudulenta. Recurso parcialmente provido.

ACÓRDÃO Nº 060005693 293

Recurso. Poder de polícia. Aplicação de multa. Astreintes. Vedação. Juiz de primeiro grau. Incompetência. Nulidade. Provimento.

ACÓRDÃO Nº 060008353 303

Eleições 2020. Recurso eleitoral. Prestação de contas. Candidata. Fundamentação per relationem. Documentos juntados após o parecer conclusivo. Impossibilidade. Recurso de origem não identificada. Extratos eletrônicos. Ausência de comprovação de gastos eleitorais. Omissão de receitas e despesas. Nota fiscal eletrônica. Recurso parcialmente provido. Contas desaprovadas.

ACÓRDÃO Nº 060009813 323

Recurso eleitoral. Preliminar. Tempestividade. Propaganda eleitoral antecipada. Rede social. Instagram. Pedido explícito de voto. Palavras mágicas. Configuração. Recurso conhecido e parcialmente provido.

ACÓRDÃO Nº 060025838 343

eleições 2020. recurso eleitoral. propaganda. passeata. normas sanitárias de prevenção. caráter de recomendação. ausência de previsão sancionatória. recurso desprovido.

DOCTRINA

REFLEXÕES SOBRE A DESIGUALDADE DE GÊNERO NA POLÍTICA BRASILEIRA

Ana Karina Vasconcelos da Nóbrega¹

RESUMO: O presente artigo ambiciona incursionar no contumaz tema da sub-representatividade feminina na política. O caminho percorrido nessa explanação tem como ponto de partida as causas que contribuem para a persistente desigualdade de gênero nesse âmbito de poder. Examinam-se alguns aspectos da crise existente nos partidos políticos, bem como o modelo do sistema eleitoral adotado no Brasil, de lista aberta, que podem refletir, negativamente, nesse fenômeno. Compara-se com outros países que tiveram mais êxito em suas políticas afirmativas. Avalia-se a (in)eficácia de medidas existentes no Brasil, tais como as cotas de gênero, a propaganda institucional, a propaganda eleitoral, o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para promoverem a paridade de gênero. Analisam-se barreiras que inibem o progresso das mulheres no campo da política, a exemplo do teto de cristal e da violência política de gênero. Ao final, conclui-se pela premente necessidade de aperfeiçoamento tanto do sistema eleitoral brasileiro quanto de políticas de inclusão feminina como forma de promover uma democracia representativa consolidada.

Palavras-chave: Sub-representatividade feminina na política brasileira. Teto de cristal. Violência política de gênero. Aperfeiçoamento. Democracia.

ABSTRACT: This article aims to delve into the vexing issue of female underrepresentation in politics. The path taken in this explanation has as its starting point the causes that contribute to persistent gender inequality in this sphere of power. Some aspects of the existing crisis in political parties are examined, as well as the model of the electoral system adopted in Brazil, with an open list, which may reflect negatively on this phenomenon. It compares with other countries that have been more successful in their affirmative policies. The (in)effectiveness of existing measures in Brazil is assessed, such as gender quotas, institutional propaganda, electoral propaganda, the Party Fund and the Special Campaign Financing Fund (FEFC), to promote gender parity. Barriers that inhibit women's progress in the field of politics are analyzed, such as the glass ceiling and gender-based political violence. In the end, it is concluded that there is a pressing need to improve both the Brazilian electoral system and female inclusion policies as a way of promoting a consolidated representative democracy.

¹ A autora é graduada em Direito pela Universidade Federal do Piauí. Pós-Graduada em Direito Público e em Direito Privado pela Escola Superior de Magistratura do Estado do Piauí - ESMEPI, em convênio com a Universidade Federal do Piauí – UFPI; em Direito Eleitoral pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL; em Direito Constitucional pela Universidade Anhuera UNIDERP; em Direitos Humanos pela Universidad Pablo de Olavid (UPO) de Sevilla, Espanha. Mestra em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Mestra em Género e Igualdad, pela Universidade Pablo de Olavide (UPO) de Sevilla, Espanha. Doutora em Direito, Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Analista Judiciário – Área Judiciária do Tribunal Superior Eleitoral. Assistente de Gabinete da Ministra do Supremo Tribunal Federal no Tribunal Superior Eleitoral Cármen Lúcia.

Keywords: Female underrepresentation in Brazilian politics. Crystal ceiling. Gender political violence. Improvement. Democracy.

1 INTRODUÇÃO

Sempre que nos deparamos com o tema relacionado à inclusão feminina imaginamos, logo, de que modo a mulher pode ser protegida, diante de uma sociedade com conotações patriarcais, como meio de garantir, efetivamente, a sua participação no mercado de trabalho, na política e na sociedade.

A matéria — que possui contorno mundial — ganha destaque ao imaginarmos, a título de exemplo, a condição deplorável da mulher que vive em determinadas regiões do Oeste da Ásia quando submetida a regras desiguais e à submissão, à vedação do acesso à educação ou ao trabalho no Afeganistão e em outras regiões, no tráfico de escravas em todo o planeta, no lenocínio etc.

Em parte do “Ocidente”, o espaço da cidadania feminina tem crescido consideravelmente, mas longe está de findar a discriminação por critério de gênero, como se verifica no Brasil, por exemplo, pela quantidade de mulheres mortas e lesionadas que figuram nas Delegacias da Mulher nos grandes centros urbanos existentes em nosso país (dados demonstram que a cada seis horas uma mulher é assassinada no Brasil)².

Conforme pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) comprovou-se que muitas mulheres enfrentam desigualdades no mercado de trabalho em relação aos homens. A pesquisa teve por base os seguintes indicadores: (i) estruturas econômicas e acesso a recursos; (ii) educação; (iii) saúde e serviços relacionados; (iv) vida pública e tomada de decisões; e (v) direitos humanos de mulheres e crianças, divulgada em 7.3.2018³.

² VELASCO, Clara; GRANDIN, Felipe; PINHONI, Mariana. Brasil bate recorde de feminicídios em 2022, com uma mulher morta a cada 6 horas. *GI*, [S. l.], 8 mar. 2023. Monitor da violência. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2023/03/08/brasil-bate-recorde-de-femicidios-em-2022-com-uma-mulher-morta-a-cada-6-horas.ghtml>. Acesso em 10 nov. 2023.

³ GANDRA, Alana. IBGE: mulheres ganham menos que homens mesmo sendo maioria com ensino superior. *Agência Brasil*, Rio de Janeiro, 07 mar. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/ibge-mulheres-ganham-menos-que-homens-mesmo-sendo-maioria-com-ensino-superior>. Acesso em: 1 dez. 2018.

Podemos afirmar que uma democracia representativa consolidada requer a representação de todos os cidadãos, inclusive das mulheres⁴. Entretanto, no Brasil, as mulheres ocupam 15% das cadeiras do Parlamento, apesar de representarem 52% do eleitorado brasileiro⁵.

Em comparação com outros países, muito embora o Brasil esteja entre as dez maiores economias do mundo, possui o pior quadro na América Latina e ocupa a 132.^a posição do *ranking* mundial, atrás de países como Afeganistão e Paquistão que, como sabemos, limitam direitos às mulheres. Vale ressaltar que dos cinco países no mundo que mais possuem mulheres sendo representadas no Parlamento, três estão na América Latina: Cuba, Bolívia, México⁶.

Enquanto outros países latinos, a exemplo de Costa Rica, Nicarágua, Argentina, Equador, vêm alcançando a paridade de gênero – medidas assecuratórias de metade das candidaturas para cada gênero –, nosso país sequer consegue cumprir sua cota de 30%, que existe desde 1997. A sub-representação política, diga-se, é fator de dominação, inferioridade e sujeição.

Vale destacar que estudos realizados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e compilados pela União Interparlamentar (Inter-Parliamentary Union) demonstram que países com maior representação feminina são os que possuem melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a exemplo dos países nórdicos, com média superior a 40% de mulheres no parlamento, nos quais sequer existe regra constitucional ou legal que estabeleça algum tipo de cota para mulheres por meio de seus estatutos.

Ressalte-se que inúmeras democracias do Velho Continente, tais como Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Espanha, possuem, inclusive, cotas voluntárias por parte das agremiações partidárias, as quais “diferem em seu formato das cotas de gênero por sua previsão, atuando nas listas, no recrutamento de candidaturas ou na composição do diretório do partido”⁷.

As causas que contribuem para a sub-representação feminina na política brasileira são multifatoriais e têm origem em questões culturais, políticas, sociais, econômicas, institucionais

⁴ SCHWINDT-BAYER, Leslie. Women’s representation and democratic consolidation in Latin America. *E-legis*, Brasília, n. 19, p. 49-71, jan./abr. 2016.

⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro*. Brasília, 6 mar. 2018a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro> Acesso em: 1 dez. 2018.

⁶ WOMEN in national parliaments. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm> . Acesso em: 23 ago. 2023.

⁷ MATOS, Marlise; CYPRIANO, Breno; BRITO, Marina. Cotas de gênero para o reconhecimento das mulheres na política: um estudo comparado ações afirmativas no Brasil, Argentina e Peru. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 13., 2007, Recife. [Anais...]. Disponível em: [file:///Users/machintosh/Downloads/sbs2007_gt08_marilse_matos%20\(1\).PDF](file:///Users/machintosh/Downloads/sbs2007_gt08_marilse_matos%20(1).PDF) . Acesso em : 6 dez. 2023.

e estruturais. No âmbito institucional, a crise dos partidos políticos aliada ao modelo do sistema eleitoral proporcional de lista aberta adotado no Brasil vêm dando sinais de não estarem favorecendo a representação das mulheres.

É possível afirmar que os reflexos da evolução normativa e jurisprudencial ainda são insuficientes para conferir igualdade de gênero no espaço político, razão pela qual o incremento de políticas públicas que fomentem a participação feminina, constitui necessária, legítima e urgente ação afirmativa que visa promover e integrar as mulheres na vida político-partidária brasileira, de modo a garantir-se observância, sincera e plena, não apenas retórica ou formal, ao princípio da igualdade de gênero (art. 5.º, *caput* e inc. I, da CF/88).

Além das inúmeras barreiras sociais, culturais e políticas que impedem ou limitam o pleno exercício dos direitos políticos das mulheres, a exemplo da crise existente nos partidos políticos, do modelo do sistema eleitoral adotado no Brasil, de lista aberta, do teto de cristal etc., podemos afirmar que a violência política baseada no gênero constitui o principal obstáculo ao respectivo acesso e permanência em espaços de liderança.

Com efeito, um estudo realizado pela “Terra de Direitos e Justiça Global” revela que, na política, as mulheres são vítimas em aproximadamente 7% dos casos de homicídio; 18% das agressões; ameaças, 31%; e ofensas, 76%⁸.

A evolução legislativa nos trouxe a Lei n. 14.192/2021, segundo a qual “qualquer ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, dificultar ou restringir os direitos políticos das mulheres”⁹ é considerada violência política.

As condutas descritas pela citada lei, todavia, precisam chegar ao amplo conhecimento público para que possam ser enfrentadas. Como mencionado pela Ministra do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Edilene Lôbo, em evento recente, “difundir esses tipos penais é muito importante, porque muitas mulheres nem tinham a noção de que sofriam violência política. Quanto mais nós damos nomes às coisas e divulgamos para a coletividade, provavelmente será um pouco mais fácil combater esse tipo de crime tão danoso à sociedade brasileira”¹⁰.

⁸ LAURIS, Élide; HASHIZUME, Maurício. *Violência política e eleitoral no Brasil: panorama das violações de direitos humanos de 2016 a 2020*. Curitiba: Terra de Direitos e Justiça Global, 2020. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/24-09_DIAGRAMACAO_Violencia-Politica_FN.pdf. Acesso em: 23 ago. 2023.

⁹ BRASIL. Lei n. 14.192, de 4 de agosto de 2021. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504 [...]. *Diário Oficial da União*, 5 ago 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm. Acesso em: 6 ago. 2023.

¹⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Sociedade sem mulheres nos espaços de poder não se desenvolve de modo justo, afirma ministra Edilene Lôbo*. Brasília, 5 de setembro de 2023b. Disponível em:

Por sua vez, o TSE aprovou a Resolução n. 23.610/2021 para as Eleições 2022, que, além de outras determinações, dispõe ser crime a prática de violência política contra candidato a cargo eletivo ou titular de mandato, com pena de prisão de um a quatro anos e multa.

A efetividade da garantia do percentual mínimo de candidaturas por gênero, estabelecida no art. 10, § 3.º, da Lei n. 9.504/97, conforme veremos oportunamente, perpassa pela implementação de ações afirmativas que priorizem e impulsionem a voz feminina na política brasileira, como só acontece nos países com maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do mundo.

Nessa explanação, daremos especial enfoque às causas que levam à sub-representatividade feminina nesse meio, a exemplo da crise dos partidos políticos, da possível influência do sistema eleitoral brasileiro, do teto de cristal, e, principalmente, da violência política de gênero (VPG); e à ineficácia das medidas já existentes para o incremento da participação política feminina, notadamente as cotas de gênero, as propagandas institucional e eleitoral, o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

2 PREMISSAS TEÓRICAS

Ao definir os direitos civis e políticos em conformidade com a participação ativa dos indivíduos, a democracia considera o poder legítimo do voto um dos arranjos institucionais da cidadania política. Entretanto, como se sabe, barreiras culturais e políticas impediram que as mulheres fossem incluídas nesse direito. Por tal motivo, questionou-se o tratamento desigual e, paralelamente, iniciou-se um processo de estratégias de capacitação visando a este acesso negligenciado.

A base do plano de ação do movimento pelo sufrágio feminino (conhecido como sufragismo) foi constituída pelos ganhos adquiridos em áreas às quais não tinham acesso, como saúde, educação, trabalho qualificado; além disso, propiciou a ampliação de suas demandas por equidade de gênero e por empoderamento, mediante políticas de ações afirmativas em que se lhes assegurasse um lugar no parlamento e, ainda, o controle sobre tais mudanças sociais, políticas e culturais.

Historicamente, o reconhecimento e a proteção dos direitos das mulheres foram marcados por constantes lutas e protestos advindos de movimentos sociais e pelo feminismo,

https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Setembro_sociedade-sem-mulheres-nos-espacos-de-poder-nao-se-desenvolve-de-modo-justo-afirma-ministra-edilene-lobo. Acesso em: 6 dez. 2023.

em prol de cidadania civil. A partir da eclosão destes movimentos, alguns países foram receptivos aos seus proclames.

Como marco inicial desse processo de lutas citamos a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada em 26 de agosto de 1789, fundadora dos direitos de liberdade e igualdade modernos, a qual, todavia, alijava as mulheres do seu texto.

Maria Luzia Miranda Álvares rememora que, ao denunciar essa exclusão, a francesa Olympe de Gouges procurou reformular a Carta e redigiu a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, em 17 artigos, na qual reivindicou o mesmo nível de tratamento para os dois sexos. Acusada de haver esquecido as virtudes de seu sexo, foi presa e condenada à guilhotina em 7 de novembro de 1791.¹¹

No ano seguinte, em 1792, a inglesa Mary Wollstonecraft lançou as suas *Vindications of the Rights of Woman*, ao pleitear, assim como Olympe de Gouges, uma coparticipação no campo da política; não como uma relação desigual, mas igualitária, mesmo que assimétrica, desde que as mulheres não fossem excluídas do poder político e da cidadania. Na França, o direito ao voto somente lhes foi concedido em 1944.

Na Inglaterra, após intensas lutas, as mulheres puderam exercer o sufrágio em 1918. Nos Estados Unidos, a Carta Magna redigida pela Convenção Federal em 1787, com o fim de criar o sistema de Governo Federal que vigeria a partir de 1789, não trouxe nenhum artigo relativo ao voto feminino. Somente com a 19.^a emenda ao texto constitucional, aprovada em 1920, o direito do voto não foi negado em razão do sexo.

No Brasil, tem havido uma gradual evolução das normas legais e constitucionais, com o fim de recuperar a igualdade civil e política. As discussões relativas ao direito de voto feminino aconteceram ainda no período imperial, haja vista que a mudança do regime monárquico, unitário, absolutista e representativo, em 1889, para o regime republicano, federalista, representativo-presidencialista e bicameral, exigiu um novo desenho de organização política e social.

A polêmica em torno dessa questão intensificou-se na década de 1920, a partir da atuação de um grupo de mulheres liderado por Bertha Lutz (sufragista). Consoante Maria Luzia Miranda Álvares, o envio ao Senado Federal de uma petição contendo 2.000 (duas mil) assinaturas, pela referida sufragista, em janeiro de 1927, em nome da Federação Brasileira pelo

¹¹ PAIVA, Denize. Mulheres, política e poder. In: PAIVA, Denize (org.). *O direito do voto e a participação política: a formação da cidadania feminina na invenção democrática*. Goiânia: Cãnone Editorial, Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Goiás, 2011.

Progresso Feminino, refletiu a pressão exercida pelas mulheres ao exigirem garantias aos direitos naturais e à concessão de direitos políticos¹².

Ressalte-se que Celina Guimarães Viana requereu sua inclusão no rol de eleitores do município de Mossoró, no Rio Grande do Norte, em novembro de 1927, por força da Lei n. 660, sancionada em 25 de outubro do mesmo ano, pelo então governador José Augusto Bezerra de Medeiros. No mesmo estado, na cidade de Lages, foi eleita a primeira prefeita do Brasil, Luísa Alzira Teixeira Soriano, em 1928¹³.

O direito de voto foi conquistado pelas mulheres no Código Eleitoral em 1932. Todavia, a conquista não foi completa, pois em 1934, a segunda Constituição da República restringiu a votação feminina às mulheres que exerciam função pública remunerada.

Após várias mudanças no cenário político, finalmente a Constituição Federal de 1988 sagrou, como elemento essencial do Estado Democrático, o escrutínio direto, secreto, universal e periódico do cidadão, matéria intangível, assegurando-lhe o poder de eleger seus representantes por meio de eleição direta. Referida conquista passou a contemplar o direito geral à igualdade, jurídica e fática.

Pela igualdade jurídica, nos termos do art. 5.º, I, da Constituição da República, reproduzida em todas as constituições editadas após a Revolução Francesa, "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações nos termos desta Constituição"¹⁴. Referido direito foi reforçado no art. 7.º, inciso XXX, ao proibir qualquer discriminação fundada em motivo de sexo, idade, cor ou estado civil. Assim, formalmente, homens e mulheres tiveram assegurada a igualdade no âmbito político.

Apesar da existência do tratamento isonômico na lei, ainda é preciso percorrer um longo caminho para que homens e mulheres tenham espaço de equidade na vida pública, pois o número de representantes eleitas nas várias esferas de governo sempre foi insignificante, e ainda continua, precisamente se sofre uma situação de dependência em relação à estrutura dominante¹⁵.

¹² ÁLVARES *apud* PAIVA, 2011, p. 71.

¹³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Série Inclusão: a conquista do voto feminino no Brasil*. Brasília, 18 de abril de 2013. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>. Acesso em: 2 dez. 2018.

¹⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 jun. 2018.

¹⁵ GARCIA, Rafael de Lourenzo. *Derechos de las minorias y de los grupos diferenciados*. Madrid: Escuela Libre Editorial, 1994. p. 305-314.

A plataforma de Beijing, aprovada em 1995, durante a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, organizada pelas Nações Unidas, já apontava as razões pelas quais as mulheres se distanciavam da vida política, tais como “modelos tradicionais em muitos partidos políticos e estruturais de governo, as atitudes e práticas discriminatórias, responsabilidades familiares e de criação dos filhos, os altos custos de pretender e manter uma atividade política¹⁶ [...]”.

É consabido que a representação tanto de partidos políticos quanto dos cidadãos de um país, com suas ideias, necessidades e preocupações, constitui um fator necessário para a consolidação democrática¹⁷, pois as democracias representativas baseiam-se na ideia de que os candidatos eleitos representarão aqueles que os elegeram e, portanto, o grau de representação das democracias é fundamental para entender a própria consolidação democrática.

Economistas e cientistas políticos apontam que a identidade de quem governa tem um efeito enorme sobre o tipo de políticas públicas que são implementadas. Pesquisadores também concluíram que quanto maior a proporção de mulheres no parlamento, menor é o índice de corrupção de um país¹⁸.

Leslie Schwindt-Bayer menciona alguns benefícios da participação feminina em legislaturas nacionais, entre eles: (i) trazer as questões das mulheres para a agenda política. Consoante o autor, legisladoras na Argentina, na Colômbia e em Costa Rica, por exemplo, consideram ser mais importantes as questões da igualdade das mulheres, das crianças e da família do que as dos homens; e (ii) elas são mais propensas a participarem de debates que enfatizam seus direitos e os problemas da família.¹⁹

Como se percebe, a igualdade de gênero na representação política é imprescindível para que haja uma democracia de alta qualidade e consolidada, pois proporciona maior opção de escolha aos eleitores, indica a seriedade com que os governos enxergam tal igualdade, promove o aumento de interesses políticos, além de outros benefícios já mencionados, o que torna a democracia mais representativa.

¹⁶ NÓBREGA, Ana Karina Vasconcelos da. O dilema da sub-representatividade feminina na política: evolução histórica e estatísticas. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 23, n. 5646, 16 dez. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70920/o-dilema-da-sub-representatividade-feminina-na-politica-evolucao-historica-e-estatisticas>. Acesso em: 6 dez. 2023.

¹⁷ BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. São Paulo: Paz & Terra, 2017. p. 27.

¹⁸ REGADAS, Tatiana. Países onde mais mulheres estão no governo têm menos corrupção, diz estudo. *GI*. [S. l.], 8 jul. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/olha-que-legal/noticia/paises-onde-mais-mulheres-estao-no-governo-tem-menos-corrupcao-diz-estudo.ghtml>. Acesso em: 2 dez. 2018.

¹⁹ SCHWINDT-BAYER, 2016.

3 DAS CAUSAS QUE CONTRIBUEM PARA A SUB-REPRESENTATIVIDADE FEMININA NA POLÍTICA

As causas que contribuem para a sub-representação feminina na política, como visto, são multifatoriais e têm origem em questões culturais (envolve a associação do homem com a política, e a ideia de que a mulher não deve fazer parte da esfera pública por não reunir competências e habilidades necessárias); políticas (quem já está eleito tem mais facilidade de se manter no poder); sociais (a exemplo do desencanto das novas gerações com a política); além de econômicas, institucionais e estruturais.

Fanny Tabak, inclusive, pondera que “várias representantes femininas na Câmara dos Deputados só foram eleitas graças ao prestígio político de seus maridos, cujos mandatos haviam sido cassados e eles próprios privados de seus direitos políticos depois do movimento militar de 1964”²⁰.

Há, ainda, razões de ordem institucional que precisam ser ponderadas, tais como (i) a tão falada crise dos partidos políticos e (ii) o sistema eleitoral brasileiro, os quais vêm dando sinais de não favorecerem a representação das mulheres; (iii) o teto de cristal; e (iv) a violência política de gênero (VPG). Vejamos.

a) A crise de representação dos partidos políticos

A organização partidária é a chave para a manutenção de um governo representativo, entendido este como um sistema político em que os membros da sociedade, submetidos a um governo, escolhem indivíduos para representar seus anseios dentro do jogo político. Consoante Norberto Bobbio, “um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder (que, estando autorizado pela lei fundamental, torna-se um direito) a um número muito elevado de membros [*sic*]”²¹.

À luz do magistério de Celso Ribeiro Bastos²², o governo necessita do partido político porque é por meio dele que o indispensável apoio da sociedade é obtido para a consecução dos objetivos governamentais. Daí a necessidade de haver partidos fortes adequados ao modelo de sistema eleitoral exigido pelo nosso país.

²⁰ TABAK, Fanny. *A mulher brasileira no Congresso Nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1989.

²¹ BOBBIO, 2017, p. 35-36.

²² BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

As siglas partidárias exercem um importante papel como meio de oportunizar a igualdade de representação entre mulheres e homens, haja vista que, por não haver ainda a possibilidade da candidatura avulsa, os filiados que pretenderem concorrer a um cargo político devem registrar suas candidaturas perante as agremiações. Sob o ponto de vista instrumental, portanto, os partidos desempenham importante função junto aos governos.

Por outro lado, a acentuada proliferação de agremiações e o seu frágil conteúdo ideológico têm gerado distorções no sistema representativo de governo, ocasionando graves problemas de governabilidade que colocam em risco o próprio regime democrático.

Diversos autores observaram a crise dos partidos políticos e uma transformação dos partidos na sociedade, entre eles, Homero de Oliveira Costa, Offe (1983); Kay Lawson e Peter H. Merkl (1988); Kirchhhmeier (1990); Rubio (1995); Aldrich (1995); Valdés (1996); Wattenberg (2000); Gray & Caul (2000); Baquero (2000); Castells (2001); Mair (2003) e Putnam (2005)²³.

Manuel Castells estende a crise partidária à democracia representativa. De acordo com este autor, a concorrência aberta entre os partidos gera a falta de credibilidade no sistema político, evidenciando que as agremiações reduzem-se a lideranças personalizadas, dependentes de recursos de manipulação tecnológica, e, quase sempre, induzidas a práticas ilícitas, visando obtenção de recursos para as campanhas eleitorais²⁴. Vale ressaltar que a falta de acesso a recursos que financiem campanhas eleitorais femininas provoca-lhes um efeito muito negativo, pois, como sabemos, o dinheiro é o “leite materno” da política.

Octávio Amorim Neto²⁵, cientista político da Fundação Getúlio Vargas (FGV), preleciona que os partidos no Brasil falham em representar a população brasileira por serem, na grande maioria dos casos, criados no seio do poder²⁶. Dessa forma, a sub-representação feminina se torna um problema de origem.

Na mesma linha de entendimento, Ricardo Caldas, cientista político da Universidade de Brasília (UnB), sustenta que os partidos “preferiram não evoluir, pois cada um deles foi formado por um grupo de caciques, e a visão dos partidos ainda é um instrumento do seu grupo

²³ COSTA, Homero de Oliveira. *Crise dos partidos: democracia e reforma política no Brasil*. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2012.

²⁴ CASTELLS, Manuel. O poder da identidade. In: COSTA, Homero de Oliveira. *Crise dos partidos: democracia e reforma política no Brasil*. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2012. v.2, p. 13.

²⁵ AMORIM NETO *apud* AL'HANATI, 2013.

²⁶ AL'HANATI, Yuri. Crise de representação partidária é um problema histórico. *Gazeta do Povo*, 12 jul. 2013. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/crise-de-representacao-partidaria-e-um-problema-historico-c52qr5g4p5pif3xc63jksanv2>. Acesso em: 2 dez. 2018.

dirigente, não tem nada a ver com representação de classes ou grandes estratos da sociedade”²⁷. Ao que tudo indica, os partidos estão distantes da sociedade e de sua função representativa.

Conforme pesquisa realizada no Tribunal Superior Eleitoral, o Brasil possui, atualmente, 30 partidos políticos registrados²⁸; entretanto, até 2016, as mulheres representavam 20,5% (206) do total de todos os membros das executivas nacionais das referidas siglas (798). Na cúpula decisória, apenas 10%. Ressalte-se que, até 2016, 8 deles não possuíam mulheres em sua cúpula decisória da executiva nacional, e três não possuíam mulher alguma em suas executivas, sequer como suplentes.

Sensíveis ao tema, tanto o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI n. 5617, como o Tribunal Superior Eleitoral, mediante a Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000, já decidiram a favor da distribuição proporcional dos fundos partidários e eleitoral em conformidade com o gênero, como forma de minorar os efeitos que a falta de acesso ao financiamento de campanhas provoca em relação às mulheres²⁹.

Contudo, tais decisões, que obrigam os partidos políticos a usarem 30% dos recursos do Fundo Partidário em campanhas de mulheres, não serão efetivas se não houver rigor no controle e na fiscalização intrapartidária.

b) O sistema eleitoral brasileiro

O sistema eleitoral corresponde a procedimentos institucionalizados cujo desiderato é atribuir encargos por parte dos membros de uma organização ou de alguns deles³⁰. Por meio dele são estipuladas as regras que determinam de que modo os votos de uma eleição atuarão para definir o corpo político que exercerá o poder de um governo legítimo.

Nas palavras de Dieter Nohlen, os sistemas eleitorais são “o modo pelo qual os eleitores expressam em votos sua preferência partidária ou pessoal, a qual será traduzida em mandatos”³¹.

²⁷ CALDAS *apud* AL'HANATI, 2013.

²⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral *Partidos políticos registrados no TSE*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>. Acesso em: 23 ago. 2023a..

²⁹ FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (org.). *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2015. p. 14.

³⁰ BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Tradução de Maria Celeste C. J. Santos. 10. ed. Brasília: UnB, 1997.

³¹ NOHLEN, Dieter. *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa*. In: SILVA, Luís Virgílio Afonso. *Sistemas eleitorais*. São Paulo: Malheiros, 1999.

A forma assumida por esses sistemas em determinada sociedade, conforme José Jairo Gomes, decorre da atuação, da interação e dos conflitos travados entre as diversas forças político-sociais constituídas ao longo da história. Como espécies de sistemas eleitorais, podemos citar o majoritário, o proporcional e o misto³².

No sistema majoritário, o candidato que obtiver a maioria dos votos vence a eleição. Considera-se maioria, tanto a absoluta, a qual compreende a metade dos votos dos eleitores mais um, como a relativa (ou simples) que, por sua vez, consagra eleito o candidato que alcançar o maior número de votos em relação aos seus adversários.

Os defensores desse modelo afirmam, por vezes, que se trata de um modelo simples, a beneficiar os candidatos com mais votos, próximos aos territórios de origem. Porém, em razão desse sistema, muitos eleitores podem ter suas preferências ignoradas, com graves consequências para a representação das forças minoritárias (tal como as mulheres) e do pluralismo de um país complexo como o Brasil.

O sistema proporcional, de acordo com Thales Tácito Cerqueira³³, é aquele em que a representação ocorre na mesma proporção da preferência do eleitorado pelos partidos políticos. Ao contrário do sistema majoritário, o proporcional pode ocorrer de duas formas — lista fechada ou lista aberta.

No sistema proporcional de lista fechada (pré-ordenada), existente em várias democracias (como é o caso do Uruguai, de Portugal, Suécia, Suíça, Espanha, Argentina, entre outras), o eleitor vota no partido ou na legenda em todo o estado, o qual se encarrega de selecionar, por uma votação de lista, os candidatos que efetivamente ocuparão os mandatos eletivos. Então, são apurados os votos dados a cada partido, e as vagas, distribuídas de forma proporcional.

Consoante Marcos Ramayana³⁴, o sistema de lista aberta (utilizado no Brasil) é aquele em que os eleitores escolhem, diretamente, seus respectivos candidatos. Para o autor, o ideal seria que houvesse uma fiel correspondência entre as preferências do eleitorado manifestadas nas urnas e a distribuição do poder entre as siglas partidárias, a fim de que o excesso de partidos políticos não provocasse instabilidade no poder, por meio da chamada “crise de governabilidade”, em que o partido governista tende a governar em forma de coalizão, uma vez que não alcança a maioria necessária dos representantes no parlamento.

³² GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

³³ CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito eleitoral esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 141.

³⁴ RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

Por fim, o sistema misto é constituído pela combinação de elementos do majoritário e do proporcional com vistas às eleições parlamentares. Assim, parte dos deputados é eleita pelo sistema proporcional e parte, pelo majoritário. É o sistema predominante na Alemanha.

Em nosso país, tanto o sistema proporcional como o majoritário estão previstos na Constituição Federal de 1988 e foram as opções encontradas para a representação mais ampla da nossa sociedade. Porém, o sistema proporcional com lista aberta tem sido bastante criticado, entre outros motivos, por tornar as campanhas políticas muito dispendiosas e provocar a excessiva fragmentação partidária, o que pode gerar prejuízos à representatividade feminina.

Luís Virgílio Afonso da Silva preconiza que uma das críticas mais recorrentes no sistema eleitoral brasileiro é justamente a multiplicação de partidos, que se tornam despidos de qualquer importância. Para o autor, a inexistência de uma concordância partidária gerou “uma coesão suprapartidária de caráter corporativo. Não é difícil perceber uma nítida tendência à formação de bancadas, compostas por deputados de diversos partidos, com o intuito de defender opinião de seu grupo profissional ou religioso”³⁵.

Na mesma linha de entendimento, José Jairo Gomes afirma que o nosso sistema eleitoral de lista aberta é acusado de semear a discórdia no interior dos partidos, porque estimula a competição entre os candidatos, já que a listagem é encabeçada pelos mais votados. Segundo o autor, “há, ainda, invulgar fomento à irresponsabilidade, dada a enorme dificuldade de se estabelecer vínculo sério entre os cidadãos e seus representantes. Isso explica o fato de muitos eleitores nem sequer se recordarem do nome dos candidatos em quem votaram”³⁶.

Em consequência, estaríamos diante das seguintes situações — grande influência do poder econômico no pleito eleitoral; má distribuição dos recursos; número excessivo de campanhas eleitorais para o parlamento e um número considerável de partidos frágeis, sem coesão interna, pouco ou nada ideológicos nem programáticos; distanciamento e falta de interação entre o eleitor e seu representante; relação pouco ‘republicana’ entre financiadores e candidatos etc.

Richard Pae Kim preconiza que “o sistema político partidário do Brasil é anacrônico. Simplesmente ele ‘não fecha’, na medida em que possibilita que o sistema de representação de voto proporcional induza à prática de estratégias individuais e não partidárias”³⁷.

³⁵ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 165.

³⁶ GOMES, 2016, p. 152.

³⁷ KIM, Richard Pae. Representação política e multipartidarismo. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016. p. 660.

Enfim, o sistema eleitoral brasileiro tem dado sinais de não favorecer a representação feminina. Vota-se em um candidato por meio da lista aberta e acaba-se induzindo certa personalização. Investe-se muito mais em reputação pessoal do que em partidária. Além disso, a luta no interior dos partidos é muito acirrada, e as mulheres não recebem o apoio que deveriam, por falta de investimentos relevantes em programas de formação política e de recrutamento de mulheres.

Assim, como existe uma tendência desfavorável às mulheres, se não houver nenhuma imposição aos os partidos de executarem políticas que fomentem a participação feminina, este gênero continuará sem conseguir reunir condições necessárias para competir com um mínimo de igualdade. É dizer, se as mulheres não estiverem presentes nos espaços onde as decisões sejam tomadas e suas lutas incluídas na agenda, é fato que continuarão sem força política, recebendo menor atenção dos agentes públicos.

Para o necessário equilíbrio de gênero no poder, as respostas podem estar justamente na busca de um meio que possibilite agregar a um modelo majoritário um componente proporcional, como é o caso do voto em lista partidária, com alternância de gênero, que, apesar de ser uma variante e mesmo uma possibilidade do sistema vigente no Brasil, encontra-se negligenciado pelas características centrais do sistema eleitoral adotado.

Com efeito, por meio do sistema eleitoral de lista fechada, os partidos poderiam apresentar um rol com os candidatas ao parlamento, com alternância de gênero, e os eleitores votariam nos partidos. Assim, necessariamente, a metade ou quase a metade dos eleitos seria mulher.

c) O “teto de cristal”

A expressão “teto de cristal” refere-se aos obstáculos que atuam como uma barreira invisível e que impedem as mulheres de avançarem na estrutura de poder, para acessarem cargos de direção, de responsabilidade e, assim, exercerem tais atividades.

Conforme os ensinamentos de Amelia Valcarcel³⁸, o teto de cristal corresponde a:

[...] todo o conjunto de práticas e manobras que resultam na demissão das mulheres pelos sistemas de cooptação. [...] é como se realmente houvesse uma barreira invisível acima das cabeças femininas em uma pirâmide hierárquica, uma barreira que não pode ser transposta por esforços individuais. Os trabalhos inferiores são feminizados e os

³⁸ VALCÁRCEL, Amelia. *La política de las mujeres*. Valencia: Ed. Cátedra, 1997. p. 98-99.

superiores são masculinos, seja no sistema educativo, na administração, na justiça, bancário, nas associações profissionais etc. (tradução nossa).

Tais barreiras são de vários tipos: estruturais, simbólicas, político-institucionais etc.; além disso, podem atuar como um círculo vicioso que se verifica, especialmente, em razão de as mulheres terem sido “preparadas” para os papéis associados às tarefas domésticas, o que pode impedi-las de acessarem determinados cargos decisórios³⁹.

Esse contexto nos remete ao “solo pegajoso”, que são circunstâncias sociais e culturais as quais impossibilitam que as mulheres se desprendam de uma “superfície pegajosa” para desenvolverem outro projeto de vida, mantendo a base da pirâmide econômica. A título de exemplo, mencionamos as responsabilidades familiares, o trabalho materno, os cuidados com as pessoas idosas, bem como funções de ensino, serviço social, além de outras historicamente destinadas às mulheres.

Vale lembrar que quando muitas mulheres se libertam dessa superfície pegajosa, a maioria colide com o teto de cristal.

d) A violência política de gênero (VPG)

Um dos principais obstáculos para se alcançar a paridade de gênero nos espaços de poder, notadamente na política, sem dúvida alguma, é a violência política de gênero (VPG). Constitui um ato ilegal que viola os direitos políticos e os direitos humanos de mulheres. Entre estes, destacamos o direito de viver uma vida livre de violência, tanto na esfera pública quanto na privada.

O conceito de violência de gênero, estatuído pelo art. 3º da Lei Modelo Interamericana sobre Violência Política contra a Mulher⁴⁰, teve por base tanto a Convenção de Belém do Pará como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), *in verbis*:

[...] deve-se entender por ‘violência política contra as mulheres’ qualquer ação, conduta ou omissão, realizadas diretamente ou por terceiros que, em razão de seu gênero, causem dano ou sofrimento a uma ou várias mulheres, e que tenha por objeto

³⁹ NÓBREGA, Ana Karina Vasconcelos da. *De la persistente desigualdad de género en la política brasileña apesar de los avances en la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal e del Tribunal Superior Electoral*. São Paulo: Dialética, 2023.

⁴⁰ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) *Ley modelo interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política*. Washington, DC, 2017. Disponível em: <https://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-ES.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

ou resultado reduzir ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos políticos. A violência política contra a mulher pode incluir, entre outras, violência física, sexual, psicológica, moral, econômica ou simbólica (tradução nossa).

Nos termos do art. 3º da Lei nº 14.192/2021⁴¹, “considera-se violência política contra a mulher toda ação, conduta ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher”; e, ainda, consoante o parágrafo único, “qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos e de suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo”.

Por sua vez, o art. 326-B do Código Eleitoral prevê como crime:

Art. 326-B. Assediar, constranger, humilhar, perseguir ou ameaçar, por qualquer meio, candidata a cargo eletivo ou detentora de mandato eletivo, utilizando-se de menosprezo ou discriminação à condição de mulher ou à sua cor, raça ou etnia, com a finalidade de impedir ou de dificultar a sua campanha eleitoral ou o desempenho de seu mandato eletivo.

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.⁴²

O art. 359 do Código Penal também tipificou o crime de violência política de gênero nestes termos:

Art. 359-P. Restringir, impedir ou dificultar, com emprego de violência física, sexual ou psicológica, o exercício de direitos políticos a qualquer pessoa em razão de seu sexo, raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa, além da pena correspondente à violência.⁴³

A violência de gênero, portanto, é uma expressão de discriminação contra as mulheres, na qual se vislumbra a violação de seus direitos e tem como resultado impedir a participação das mulheres nas mesmas condições que os homens, na vida política, social, econômica e cultural. No contexto social em que se manifesta pode se expressar de várias modalidades (física, psicológica, patrimonial, institucional) e, ainda, no âmbito doméstico, público, familiar.

Conforme a Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, a violência política de gênero pode ocorrer por meio virtual e também nas ruas. A situação que vitimiza as mulheres

⁴¹ BRASIL, 2021a, art. 3º.

⁴² BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 de julho de 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03leis/14737compilado.htm. Acesso em: 6 dez. 2023.

⁴³ BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, p. 23911, 31 dez. 1940.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 31 jul. 2022.

se verifica tanto dentro dos partidos políticos como em âmbito familiar. Em geral, as ações se dão de forma gradativa e podem chegar até ao assassinato.

São exemplos de violência política de gênero na condição de candidatas: ameaças, por palavras, gestos ou outros meios, de lhe causar mal injusto e grave; interrupções frequentes de sua fala em ambientes políticos, impedimento para usar a palavra e realizar clara sinalização de descrédito; desqualificação, ou seja, indução à crença de que a mulher não tem competência para a função a que ela está se candidatando ou para ocupar o espaço público onde se apresenta etc;

São exemplos de violência política de gênero na condição de eleitas, quando: não são indicadas como titulares em comissões, nem líderes dos seus partidos ou relatoras de projetos importantes; são constantemente interrompidas em seus lugares de fala; são excluídas de debates; são questionadas sobre sua aparência física e forma de vestir; são questionadas sobre suas vidas privadas (relacionamentos, sexualidade, maternidade).

Há, ainda, algumas práticas invisíveis, tais como: quando o homem explica à mulher coisas simples, como se ela não fosse capaz de compreender; a constante interrupção, impedindo a mulher de concluir pensamentos ou frases; quando um homem se apropria da ideia de uma mulher; etc.

No Brasil, um estudo realizado pela Terra de Direitos e Justiça Global revela que as mulheres são vítimas em aproximadamente 7% dos casos de assassinatos e atentados e 18% dos casos de agressão. Nos casos de ameaça, 31% das vítimas são mulheres, enquanto, nas ofensas, esse número sobe para 76%⁴⁴.

Outra pesquisa realizada pelo Instituto Marielle Franco, em parceria com a Terra de Direitos e a Justiça Global, revela serem ainda maiores as ameaças sofridas pelas candidatas negras. Demonstrou, ainda, que 98% das candidatas negras, de um universo de 142 mulheres entrevistadas, sofreram algum tipo de violência durante o pleito em 2020⁴⁵.

Os casos de agressão mais recorrentes aconteceram *online*. Segundo o levantamento, 78% das candidatas negras que responderam à pesquisa foram alvo de ofensas racistas em suas

⁴⁴ LAURIS, Élida; HASHIZUME, Mauricio. *Violência política e eleitoral no Brasil: panorama das violações de direitos humanos de 2016 a 2020*. Curitiba: Terra de Direitos e Justiça Global, 2020. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/24-09_DIAGRAMACAO_Violencia-Politica_FN.pdf. Acesso em: 23 ago. 2023.

⁴⁵ CISCATI, Rafael. Violência contra candidatas negras vai de ataque virtual a agressões físicas. *Brasil de Direitos*, 6 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.brasilde direitos.org.br/atualidades/violncia-contracandidatas-negras-vai-de-ataque-virtual-a-agresses-fsicas>. Acesso em: 20 ago. 2021.

redes sociais durante a campanha, e, quase metade das entrevistadas (42%), foi alvo de alguma modalidade de violência física.

Em 2023, até o presente momento, o Brasil registrou 113 casos de VPG⁴⁶. Vale dizer que todas essas modalidades de violência se configuram também como um grave atentado à democracia, dado que são um instrumento de intimidação a grupos que, historicamente, são sub-representados no sistema político-eleitoral.

4 DAS AÇÕES EXISTENTES EM NOSSO PAÍS NA BUSCA DA IGUALDADE DE GÊNERO NA POLITICA

Para que as mulheres possam conquistar a igualdade material do *ius honorum* no Brasil, além de ser necessário que ações afirmativas iniciem um processo de conscientização geral, a partir do qual as mulheres passem a desejar ocupar espaços de poder, encontrando, do outro lado, uma sociedade que as estimularão e incentivarão, é preciso que normas incriminadoras do descumprimento de tais ações se façam presentes no ordenamento jurídico.

Em uma República estabelecida por uma sociedade justa, fraterna e solidária, não se justifica que um contingente humano equivalente à metade da população não se ausente de modo marcante na amostra política dos representantes de toda a sociedade nos parlamentos.

Quanto ao tema, destacamos as seguintes ações existentes em nosso país, abordadas em sequência: as cotas de gênero, a propaganda institucional, a propaganda eleitoral, o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

a) Cotas de gênero

Na seara das mais explícitas políticas de promoção de paritário acesso para a igualdade, houve opção legislativa por percentuais mínimos e máximos de gênero nas candidaturas legislativas proporcionais. O primeiro incentivo normativo para a participação feminina na política surgiu com a Lei n. 9.100/95, ao estabelecer a política de cotas no Brasil, nos termos: “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres⁴⁷”. Apesar de se tratar de uma ação afirmativa, a

⁴⁶ RESENDE, Leandro. Brasil registra 114 casos de violência política em 2023, diz estudo. *CNN Brasil*, 18 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/brasil-registra-114-casos-de-violencia-politica-em-2023-diz-estudo/>. Acesso em: 25 ago. 2023.

⁴⁷ BRASIL. Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 out. 1995b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm. Acesso em: 6 dez. 2023.

redação deu margem ao questionamento de sua inconstitucionalidade, já que passou a dar um tratamento diferenciado ao sexo feminino.

Dois anos depois, foi publicada a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelecia, no art. 10, §3.º: “do número de vagas resultantes das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”⁴⁸.

Nesse novo texto normativo, ambos os sexos teriam tratamento isonômico, com limite mínimo de 30% e máximo de 70%, encerrando a discussão sobre a constitucionalidade da política de cotas de gênero; entretanto, apesar da boa vontade do legislador, como se verifica, não se vislumbra uma típica ação afirmativa.

A reserva de vagas de candidaturas, tal como determinada na Lei n. 9.504/1997, não implicava em obrigatoriedade, aos partidos, de preenchê-la. A lei lhes possibilitava não completarem as candidaturas, desde que se respeitasse o limite máximo de 70% para o sexo majoritário. Enfim, nas eleições posteriores à novidade legislativa, as cotas não foram observadas, e as candidaturas masculinas continuavam monopolizando as eleições.

Após 12 anos, com a redação trazida pela Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009, alterando o disposto no art. 10, §3.º, da Lei n. 9.504/97, a norma sobre a cota de gênero finalmente se tornou obrigatória para as agremiações partidárias. A expressão “deverá reservar” foi substituída por “preencherá”, conforme a transcrição do texto normativo: “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”⁴⁹.

Muito embora tal incentivo normativo esteja em plena vigência, o sistema de cotas previsto no art. 10, §3.º, da Lei n. 9.504/97, como parte das políticas afirmativas, vem dando sinais de ser insuficiente para transmudar as candidatas em eleitas, haja vista que a atual legislatura traz uma margem de 85% para os parlamentares.

Com efeito, as cotas de gênero garantiram um percentual mínimo de 30% para candidaturas de determinado sexo; entretanto, dados demonstram que entre os anos de 2008 e

⁴⁸ BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 6 dez. 2023.

⁴⁹ BRASIL. Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 set. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em: 20 jun. 2018.

2016 houve aumento de 31,7% de candidaturas femininas, o que não representou o aumento de mulheres eleitas. É dizer, tal política pública, sem o suficiente financiamento, não produziu o efeito esperado.

Mediante a análise de dados oficiais do TSE⁵⁰, é possível observar o inexpressivo crescimento do percentual de mulheres eleitas nas últimas eleições gerais de 1998, 2002, 2006, 2010, 2014, para os cargos de Deputada Federal e Senadora. A evolução dos cargos de Governadora e Prefeita também não é animadora, assim como para Deputada Estadual/Distrital e Vereadora.

Para o cargo de **Deputada Federal e Senadora**, respectivamente: Eleições 1998, total de 29 e 2 eleitas (5,65% e 7,41%); Eleições 2002, total de 42 e 8 eleitas (8,19% e 14,81%); Eleições 2006, total de 45 e eleitas (8,77% e 14,81%) Eleições 2010, total de 45 e 7 eleitas (8,77% e 12,96%); Eleições 2014, total de 51 e 5 eleitas (9,94% e 18,52%).

Para o cargo de **Governadora**: Eleições 1998, total de 1 eleita (3,70%); Eleições 2002, total de 2 eleitas (7,41%); Eleições 2006, total de 3 eleitas (11,11%); Eleições 2010, total de 2 eleitas (7,41%); e Eleições 2014, total de 1 eleita (3,70%). Para o cargo de Prefeita: Eleições 2000 e 2004, percentual de 7,39%; Eleições 2008, vírg 9,11%; Eleições 2012, 11,84%.

Para o cargo de **Deputada Estadual/Distrital**: Eleições 1998,10%; Eleições 2002, 12,65%; Eleições 2006, 11,71%; Eleições 2010, 13,03%; e Eleições 2014, 11,33%. Para o cargo de Vereadora: Eleições 2000 e 2004, 12,63%; Eleições 2008, 12,53%; 3 Eleições 2012, 13,33%.

Nas eleições de 2018, a cada 10 candidatos, apenas 3 eram mulheres. A proporção (30,7%) não evoluiu desde as últimas eleições presidenciais, em 2014 – em que 31,1% dos candidatos eram mulheres – e continua abaixo da média da população brasileira. Elas representam somente 13,4% dos vereadores, 11% dos prefeitos, 12,8% dos deputados estaduais e 7,4% dos governadores. No Parlamento, há, atualmente, apenas 55 mulheres entre 513 deputados federais (10,7%) e 12 entre 81 senadores (14,8%)⁵¹. Vale mencionar que nenhuma mulher foi eleita para o Senado em 20 estados, sendo que, em três deles (Acre, Bahia e Tocantins), sequer houve candidatas.

Em 2020, foram registradas no TSE 34% de candidaturas femininas, um pequeno avanço percentual em relação a 2016, que foi de 32%. Especificamente no caso das candidatas

⁵⁰ LÓSSIO, Luciana. Igualdade de gênero e democracia. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016. p. 460-461.

⁵¹ JOUAN, Sandra. A igualdade política das mulheres. *IBASE*, 23 jul. 2018. Disponível em: <http://ibase.br/pt/opiniao/igualdade-politica-das-mulheres/>. Acesso em: 2 dez. 2018.

a vereadoras, foram 35%; também um percentual tímido em relação a 2016 que foi 33% de candidatas.⁵²

Conforme dados extraídos do TSE, apenas 9.891 mulheres se candidataram nas Eleições 2022, totalizando 34% das candidaturas. Destas, somente 311 foram eleitas, o que representa 18,2% do total dos eleitos. Entre os parlamentares reeleitos, apenas 14% eram candidatas.

Em uma interpretação açodada, podemos imaginar que as mulheres não se interessam pela política, e que isso poderia levar à ausência de filiação, criando óbices ao aumento de suas candidaturas. Tal entendimento não se sustenta, pois a média de filiadas é de 7.408.283, ou seja, 47,72 % do total, já que 8.785.871 são homens⁵³. Como se vê, a diferença percentual de filiação entre os sexos é bastante reduzida.

Ademais, a exigência legal, conferida aos partidos políticos, de preencherem os cargos observando a cota de gênero trouxe à tona as chamadas candidaturas fictícias, ou seja, as agremiações utilizam mulheres apenas para observar a disposição legal. Isso se dá especialmente em razão da falta de incentivo a elas, haja vista que as femininas são registradas, mas as candidatas e os partidos não trabalham para terem votação expressiva.

Dados do TSE informam que 16.131 candidatos, entre homens e mulheres, terminaram a eleição municipal de 2012 sem terem recebido um único voto (zero voto). O levantamento revelou que o número de mulheres nessa situação é muito superior ao de homens: 14.417 candidatas contra 1.714 candidatos na mesma situação. Em 2018, de 24 candidatos que disputaram vagas nas Assembleias Legislativas e tiveram votação zerada, 21 eram mulheres⁵⁴.

Ressalvados os casos de dolo comprovado, constatou-se que houve desistência pela candidata por falta de apoio intrapartidário e familiar. Portanto, tais candidaturas podem pôr em risco a axiologia da norma, que surgiu para corrigir um déficit histórico de sub-representação feminina existente no cenário político brasileiro.

⁵² BALANÇO das eleições 2020 e violência política de gênero. 1 vídeo (137 min). Publicado pelo canal da Justiça Eleitoral. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=b2rfvAfY3Do>. Acesso em: 8 mar. 2021

⁵³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas de filiados a partidos revela baixa participação feminina e de jovens na política*. Brasília, 2 jun. 2021b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Junho/estatisticas-de-filiados-a-partidos-revela-baixa-participacao-feminina-e-de-jovens-na-politica>. Acesso em: 6 ago. 2023.

⁵⁴ PINHEIRO, Lara. Candidatas recebem zero voto e dizem que nem sabiam que estavam concorrendo nesta eleição. *GI*, [S. l.], 13 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/13/candidatas-recebem-zero-voto-e-dizem-que-nem-sabiam-que-estavam-concorrendo-nesta-eleicao.ghtml>. Acesso em: 2 dez. 2018.

Sublinhe-se que, atualmente, a única “sanção” em caso de descumprimento do percentual mínimo de 30% de cotas de gênero é o provável indeferimento dos respectivos Demonstrativos de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), caso o partido não promova o ajuste no percentual exigido pela norma, o que reflete em todos os pedidos de registro de candidaturas apresentados pelo partido e pela coligação.

O TSE firmou entendimento sobre a admissibilidade da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) na apuração de burla ao regramento taxativo do art. 10, §3.º, da Lei n. 9.504/97. Nesse sentido,

[...] é possível verificar, por meio da ação de investigação judicial eleitoral, se o partido político efetivamente respeita a normalidade das eleições prevista no ordenamento jurídico — tanto no momento do registro como no curso das campanhas eleitorais, no que tange à efetiva observância da regra prevista no art. 10, §3.º, da Lei das Eleições — ou se há o lançamento de candidaturas apenas para que se preencha, em fraude à lei, o número mínimo de vagas previsto para cada gênero, sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas. (Recurso Especial n. 243-42/PI, de Relatoria do Ministro Henrique Neves da Silva, publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 11.10.2016)⁵⁵.

Após o julgamento do REspe n. 1-49/PA, de Relatoria do então Ministro Henrique Neves, o TSE tem reconhecido como fraude o desrespeito ao percentual de gênero previsto na Lei das Eleições, inclusive na falsificação de assinaturas e documentos, assim como o vício na vontade das candidatas, com a finalidade de combater aquelas candidaturas fictícias que buscam apenas atender o comando legal, além de angariar vantagens indevidas para as candidatas renunciarem antes do pleito.

Em decisão histórica, o TSE decidiu manter a cassação e a inelegibilidade de seis vereadores eleitos em 2016, na cidade de Valença do Piauí/PI, por se beneficiarem de candidaturas fictícias na cota de gênero eleitoral. Nesse julgado, o TSE manteve a decisão do Tribunal Regional Eleitoral (TRE/PI), que reconheceu a existência de fraude em cinco candidaturas femininas pelas Coligações Compromisso com Valença I e Compromisso com Valença II (REspe n. 193-92/PI⁵⁶, de Relatoria do Ministro Jorge Mussi, julgado em 17.9.2019).

⁵⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral Nº 243-42.2012.6.18.0024 Classe 32 José de Freitas Piauí. Recurso especial. Ação de investigação judicial eleitoral. Fraude. Percentuais de gênero. Captação ilícita de sufrágio. Recorrente: Coligação Vitória que o Povo Quer. Recorrido: Coligação Por um Novo Tempo e outros. Relator: Min. Henrique Neves da Silva, 16 de agosto de 2016. *Diário de Justiça Eletrônico*, 11 out. 2016. Disponível em: <https://dje-consulta.tse.jus.br/f5386a03-7636-4ae7-be75-37c5a29fcf1b>. Acesso em: 6 dez. 2023.

⁵⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral Nº 193-92.2016.6.18.0018 - Classe 32 - Valença do Piauí – Piauí*. Recursos Especiais. Eleições 2016. Vereadores. Prefeito. Vice-Prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Art. 22 da LC 64/90. Fraude. Cota de Gênero. Art. 10, § 30, da Lei 9.504/97. Recorrentes: Leonardo Nogueira Pereira e outros. Recorrido: Coligação Nossa União É com o Povo. Relator: Min. Jorge Mussi. 17 de setembro de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa>. Acesso em: 6 dez. 2023.

Assim, manteve a cassação dos registros das cinco candidatas que incorreram no ilícito, além de sua inelegibilidade por oito anos, e a cassação dos demais candidatos registrados por ambas as chapas – entre os quais, seis vereadores eleitos –, na qualidade de beneficiários. De outra parte, estendeu a pena de inelegibilidade a outros dois candidatos, respectivamente esposo e filho de duas das candidatas impugnadas, pela inequívoca anuência com a prática delituosa.

Consoante se observa, é necessário que os partidos políticos fomentem a democracia internamente, mediante o aprimoramento de seus estatutos; além disso, proibam todo tipo de burla à cota de gênero, inclusive com a adoção de uma presença mínima de ambos os gêneros nos seus órgãos de direção. A obrigação dos partidos de realizarem eleições periódicas para a composição de seus diretórios, encerrando a eternização das comissões provisórias que se verificam nos termos do art. 39 da Res.-TSE n. 23.571/2018⁵⁷, poderá contribuir para o fortalecimento da democracia interna das siglas.

b) A propaganda institucional, a propaganda eleitoral, o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

A Lei n. 12.891/2013, que incluiu o art. 93-A na Lei das Eleições, passou a prever que o TSE, no período compreendido entre 1.º de março e 30 de junho, dos anos eleitorais, poderá promover propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política.

Com a minirreforma eleitoral, trazida pela Lei n. 13.488/2017, a promoção à participação feminina na política, por meio de publicidade institucional promovida pelo TSE, passou a ser uma obrigação, conforme se verifica no texto alterado:

Art. 93-A. O Tribunal Superior Eleitoral, no período compreendido entre 1.º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro⁵⁸.

⁵⁷ Resolução TSE n. 23.571/2018. Art. 39. As anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 180 (cento e oitenta) dias, salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo inferior diverso (Brasil, 2018b).

⁵⁸ BRASIL. Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis n.ºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015 [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 out. 2017.

A preocupação do legislador com o tema resultou inequívoca, pois fez com que a publicidade institucional destinada a incentivar a participação feminina na política transmutasse de uma faculdade para uma obrigação legal, durante os 4 (quatro) meses que antecedem as eleições, por até 5 (cinco) minutos diários, contínuos ou não. Após essas alterações legislativas, algumas agremiações partidárias tiveram suas candidaturas indeferidas por descumprimento da cota de gênero.

Em 2009, o Fundo Partidário, mediante a reforma eleitoral advinda da Lei n. 12.034, a Lei n. 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) recebeu pela primeira vez acréscimos criando alguns incentivos à participação feminina na política, a exemplo da determinação de serem aplicados 5% na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Consoante o disposto no art. 44 da Lei n. 9.096/95, alterado pela Lei n. 13.165/2015:

Art. 44. Os recursos do Fundo Partidário serão aplicados⁵⁹:

V- na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.

Como ressaltamos, tanto o STF (ADI n. 5617) como o TSE (Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000) já decidiram a favor da distribuição proporcional dos fundos partidários e eleitoral em conformidade com o gênero.

No julgamento da ADI n. 5617, em 15.3.2018, o STF conferiu interpretação conforme a Constituição ao art. 9.º da Lei n. 13.165/2015 para (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3.º, da Lei n. 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja reservado na mesma proporção.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato 2015-2018/2017/Lei/L13488.htm. Acesso em: 20 jun. 2018.

⁵⁹ BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 set. 1995a. p. 14545. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm. Acesso em: 20 jun. 2018.

Portanto, recursos públicos oriundos do contribuinte e destacados do Tesouro Nacional não se incorporam ao patrimônio dos partidos políticos tornando-se privados, disponíveis, desvinculados e livres de prestações de contas.

Ao apreciar a Consulta n. 0600252-18, o TSE assentou que a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), prevista nos arts. 16-C e 16-D, da Lei n. 9.504/97, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão regulamentado nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3.º, da Lei n. 9.504/97, observada a orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI n. 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, o total de recursos do FEFC e do tempo na propaganda deve ser destinado na mesma proporção.

Vale lembrar que a Lei n. 13.487/2017, que instituiu o referido FEFC, não estipulou como deve ocorrer a divisão interna, razão pela qual não cabe ao TSE interferir sobre tal questão. Em 2018, somente 15 (quinze) dos 35 (trinta e cinco) partidos cumpriram a cota de verba; 11 (onze) usaram *vice* e suplentes para se enquadrarem na legislação eleitoral e 8 (oito) não cumpriram a cota.

5 CONCLUSÕES

Segundo analisamos, a busca do modelo político ideal para a melhor defesa da democracia pode implicar na mudança de regras existentes no âmbito político. O nosso sistema eleitoral, possui o modelo de lista aberta, que não está demonstrando apresentar resultados satisfatórios no âmbito da representatividade feminina, ao contrário da Argentina, que tem lista fechada e prevê em sua legislação o mesmo percentual de cotas de gênero que o do Brasil. Sob o referido sistema, é possível supor a ordem dos candidatos e, com isso, garantir as cotas para mulheres, não previstas em lista aberta.

A falta de representação feminina na política, conforme exposto, também é observada na ineficácia das ações afirmativas existentes em prol da mulher, notadamente das cotas de gênero, das propagandas institucional e eleitoral, do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

Os efeitos da aplicação das cotas alteram significativamente entre os países. Na Argentina, por exemplo (país pioneiro no mundo a legalizar tal mecanismo, mediante a aprovação da “Ley de Cupos”, em 1991), as cotas contribuíram para o incremento da participação das mulheres no Parlamento, ao passo que, no Brasil, conquanto existam regras

de incentivo à participação das mulheres na política, estas têm se mostrado ineficazes, o que demonstra a necessidade de novas medidas para o efetivo alcance da representatividade feminina.

Nesse cenário, a ausência de políticas públicas voltadas para as mulheres gera barreiras para a solução de temas importantes como a violência política, o aumento da licença paternidade, o fomento à construção de creches, entre outros.

O financiamento de campanhas também constitui outra razão para a sub-representatividade, cujo modelo que se apresenta é o do Fundo Partidário ou o de doações de pessoas físicas. Conquanto sejam criados mecanismos institucionais que garantam recursos financeiros ao partido e não a candidatos, ainda não existe uma divisão igualitária destes recursos dentro do partido, que tem liberdade para definir como será destinada a verba financeira.

Como forma de contornar tal problemática, existem propostas no Congresso Nacional que merecem ser discutidas, conforme é o caso da PEC n. 134/2015, conhecida como PEC da Mulher.

Referida proposta, de autoria da Comissão da Reforma Política do Senado Federal, sugere acrescentar o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para reservar um número mínimo de vagas a cada gênero nas representações legislativas em todos os níveis federativos pelas próximas três legislaturas. Caso seja implementada, haverá, no mínimo, 10% de mulheres ocupando as Casas Legislativas na primeira legislatura; 12%, na segunda e 16%, na terceira, contadas a partir da adoção da PEC.

A participação feminina no Poder Executivo também se reveste de particular importância, inclusive nos cargos de direção. A existência de um projeto de lei que determine a reserva de uma cota mínima nos cargos de primeiro escalão do Poder Executivo, sugerindo-se o percentual de, pelo menos, 30% (trinta por cento) para as mulheres, poderia ser viável.

A seu turno, os partidos políticos também deveriam ter como objetivo formas de assegurar a democracia interna, incluindo mais mulheres nos órgãos de direção. Nesse diapasão, um estudo sobre a possibilidade de mudança no texto constitucional para que as siglas partidárias possam “promover regras para garantir a paridade entre os gêneros no acesso aos cargos eletivos”, com fulcro no art. 17 da Constituição da República⁶⁰, mostra-se profícuo.

⁶⁰ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

Ajustes nos estatutos partidários também deveriam ser realizados a fim de reservarem às mulheres o percentual de, no mínimo, 30% no preenchimento dos cargos de direção (diretórios nacionais, estaduais e municipais). De igual modo, reflexões sobre a forma de gastos do percentual do Fundo Partidário ao financiamento de políticas de participação feminina também se fazem necessárias pelos parlamentares.

O PL 1.951/2021, que determina uma porcentagem mínima de cadeiras na Câmara dos Deputados, nas assembleias legislativas dos estados, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas câmaras de vereadores a ser preenchida por mulheres, convocando-se as suplentes, caso não sejam eleitas em número suficiente para cumprir esse percentual, e também garante recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do Fundo Partidário às candidaturas proporcionais femininas⁶¹ pode ser uma alternativa para modificar a política brasileira, atraindo mais mulheres para esse campo.

Pode-se concluir que o processo de recrutamento aos cargos eletivos gere várias consequências para a partilha do poder junto às agremiações, para barreiras e oportunidades que as mulheres e as minorias étnicas enfrentam com a candidatura e, ainda, para a fiscalização dos representantes eleitos.

Como bem pontuado por Pippa Norris⁶²

[...] em vez de uma abordagem ‘um modelo agrada a todos’ [“one size fits all”], os processos de seleção mais adequados dependem da interação das fórmulas de votação e de se eles são planejados para, em qualquer sistema político, ser mais importante priorizar a *accountability* local ou os partidos coesos e disciplinados nos parlamentos.

A violência contra as mulheres na política é um fator extremamente grave para que elas decidam não perceber o custo de fazer política. Assim, o grande desafio é a aplicação efetiva das normas já existentes mediante o compromisso de todos os atores políticos

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei (Brasil, 1988).

⁶¹ APROVADO projeto que estabelece cota para mulheres em eleições proporcionais. *Agência Senado*, Brasília, DF, 14 jul. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/14/aprovado-projeto-que-estabelece-cota-para-mulheres-em-eleicoes-proporcionais>. Acesso em: 23 ago. 2023.

⁶² NORIS, Pippa. Recrutamento político. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 46, jun. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000200002. Acesso em: 2 dez. 2018.

envolvidos; ou seja, as normas devem ser eficazes desde que consigam compensar os danos sofridos pelas pessoas afetadas a fim de gerar um ambiente mais igualitário.

Espera-se que o processo de seleção de candidatos no interior dos partidos interaja com o sistema eleitoral, determinando o estágio final do recrutamento. A seu turno, o TSE procurou reforçar e ampliar a participação da mulher na política com base na legislação existente e na jurisprudência.

Entretanto, é necessário que outros atores também tenham uma participação mais profícua em prol da inclusão feminina na política, para que, finalmente, haja melhor representação de nossa sociedade, como base nos conceitos de democracia e representatividade.

REFERÊNCIAS

AL'HANATI, Yuri. Crise de representação partidária é um problema histórico. *Gazeta do Povo*, 12 jul. 2013. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/crise-de-representacao-partidaria-e-um-problema-historico-c52qr5g4p5pif3xc63jksanv2>. Acesso em: 2 dez. 2018

APROVADO projeto que estabelece cota para mulheres em eleições proporcionais. *Agência Senado*, Brasília, DF, 14 jul. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/14/aprovado-projeto-que-estabelece-cota-para-mulheres-em-eleicoes-proporcionais>. Acesso em: 23 ago. 2023.

BALANÇO das eleições 2020 e violência política de gênero. 1 vídeo (137 min). Publicado pelo canal da Justiça Eleitoral. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=b2rfvAfY3Do>. Acesso em: 8 mar. 2021

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. São Paulo: Paz & Terra, 2017.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Tradução de Maria Celeste C. J. Santos. 10. ed. Brasília: UnB, 1997.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. p. 23911. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 31 jul. 2022.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 de julho de 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03leis/14737compilado.htm. Acesso em: 6 dez. 2023.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 set. 1995a. p. 14545. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 out. 1995b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm. Acesso em: 6 dez. 2023.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 6 dez. 2023.

BRASIL. Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 set. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 out. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Lei n. 14.192, de 4 de agosto de 2021. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504 [...]. *Diário Oficial da União*, 5 ago 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm. Acesso em: 6 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas de filiados a partidos revela baixa participação feminina e de jovens na política*. Brasília, 2 jun. 2021b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Junho/estatisticas-de-filiados-a-partidos-revela-baixa-participacao-feminina-e-de-jovens-na-politica>. Acesso em: 6 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Mulheres representam 52% do eleitorado brasileiro*. Brasília, 6 mar. 2018a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Marco/mulheres-representam-52-do-eleitorado-brasileiro> Acesso em: 1 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral *Partidos políticos registrados no TSE*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse> . Acesso em: 23 ago. 2023a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral Nº 193-92.2016.6.18.0018 - Classe 32 - Valença do Piauí – Piauí*. Recursos Especiais. Eleições 2016. Vereadores. Prefeito. Vice-Prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Art. 22 da LC 64/90. Fraude. Cota de Gênero. Art. 10, § 30, da Lei 9.504/97. Recorrentes: Leonardo Nogueira Pereira e outros. Recorrido: Coligação Nossa União É com o Povo. Relator: Min. Jorge Mussi. 17 de setembro de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa>. Acesso em: 6 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral Nº 243-42.2012.6.18.0024 Classe 32 José de Freitas Piauí*. Recurso especial. Ação de investigação judicial eleitoral. Fraude. Percentuais de gênero. Captação ilícita de sufrágio. Recorrente: Coligação Vitória que o Povo Quer. Recorrido: Coligação Por um Novo Tempo e outros. Relator: Min. Henrique Neves da Silva, 16 de agosto de 2016. *Diário de Justiça Eletrônico*, 11 out. 2016. Disponível em: <https://dje-consulta.tse.jus.br/f5386a03-7636-4ae7-be75-37c5a29fcf1b>. Acesso em: 6 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.571, de 29 de maio de 2018. Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. *Diário de Justiça Eletrônico*, 14 jun. 2018b. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/PO-RES235712018.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Série Inclusão: a conquista do voto feminino no Brasil*. Brasília, 18 de abril de 2013. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Abril/serie-inclusao-a-conquista-do-voto-feminino-no-brasil>. Acesso em: 2 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Sociedade sem mulheres nos espaços de poder não se desenvolve de modo justo, afirma ministra Edilene Lôbo*. Brasília, 5 de setembro de 2023b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Setembro/sociedade-sem-mulheres-nos-espacos-de-poder-nao-se-desenvolve-de-modo-justo-afirma-ministra-edilene-lobo>. Acesso em: 6 dez. 2023.

CAMPOS, Bárbara Lopes; TOLLEDO, Luisa Novais. Poder e igualdade de gênero: políticas de cotas para mulheres nos países da América Latina. *Mosaico*, v. 7, n. 11, p. 14-173, 2016.

CASTELLS, Manuel. O poder da identidade. In: COSTA, Homero de Oliveira. *Crise dos partidos: democracia e reforma política no Brasil*. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2012.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito eleitoral esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 141.

CISCATI, Rafael. Violência contra candidatas negras vai de ataque virtual a agressões físicas. *Brasil de Direitos*, 6 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.brasildedireitos.org>.

br/atualidades/violencia-contra-candidatas-negras-vai-de-ataque-virtual-a-agresses-fsicas.
Acesso em: 20 ago. 2021.

COSTA, Homero de Oliveira. *Crise dos partidos: democracia e reforma política no Brasil*. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2012.

FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, Samuel (org.). *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2015. p. 14.

GANDRA, Alana. IBGE: mulheres ganham menos que homens mesmo sendo maioria com ensino superior. *Agência Brasil*, Rio de Janeiro, 07 mar. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-03/ibge-mulheres-ganham-menos-que-homens-mesmo-sendo-maioria-com-ensino-superior>. Acesso em: 1 dez. 2018.

GARCIA, Rafael de Lourenzo. *Derechos de las minorias y de los grupos diferenciados*. Madrid: Escuela Libre Editorial, 1994 .p. 305-314.

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

JOUAN, Sandra. A igualdade política das mulheres. *IBASE*, 23 jul. 2018. Disponível em: <http://ibase.br/pt/opiniao/igualdade-politica-das-mulheres/>. Acesso em: 2 dez. 2018

KIM, Richard Pae. Representação política e multipartidarismo. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016. p. 660.

LAURIS, Élide; HASHIZUME, Maurício. *Violência política e eleitoral no Brasil: panorama das violações de direitos humanos de 2016 a 2020*. Curitiba: Terra de Direitos e Justiça Global, 2020. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/24-09_DIAGRAMACAO_Violencia-Politica_FN.pdf. Acesso em: 23 ago. 2023.

LÓSSIO, Luciana. Igualdade de gênero e democracia. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016. p. 460-461.

MATOS, Marlise; CYPRIANO, Breno; BRITO, Marina. Cotas de gênero para o reconhecimento das mulheres na política: um estudo comparado ações afirmativas no Brasil, Argentina e Peru. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 13., 2007, Recife. [Anais...]. Disponível em: [file:///Users/machintosh/Downloads/sbs2007_gt08_marilse_matos%20\(1\).PDF](file:///Users/machintosh/Downloads/sbs2007_gt08_marilse_matos%20(1).PDF) . Acesso em 6.12.2023.

NEPOMUCENO, Luciana. Participação feminina na política: avanços e desafios. *Caderno CDBE*, n. 2, 2018. Disponível em: <https://www.iprade.com.br/portal/edicao-02/>. Acesso em: 02 dez. 2018.

NÓBREGA, Ana Karina Vasconcelos da. *De la persistente desigualdad de género en la política brasileña apesar de los avances en la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal e del Tribunal Superior Electoral*. São Paulo: Dialética, 2023.

NÓBREGA, Ana Karina Vasconcelos da. O dilema da sub-representatividade feminina na política: evolução histórica e estatísticas. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 23, n. 5646, 16 dez. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70920/o-dilema-da-sub-representatividade-feminina-na-politica-evolucao-historica-e-estatisticas>. Acesso em: 6 dez. 2023.

NOHLEN, Dieter. Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa. In: SILVA, Luís Virgílio Afonso. *Sistemas eleitorais*. São Paulo: Malheiros, 1999.

NORIS, Pippa. Recrutamento político. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 46, jun. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000200002. Acesso em: 2 dez. 2018.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) *Ley modelo interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política*. Washington, DC, 2017. Disponível em: <https://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-ES.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

PAIVA, Denize. Mulheres, política e poder. In: PAIVA, Denize (org.). *O direito do voto e a participação política: a formação da cidadania feminina na invenção democrática*. Goiânia: Cânone Editorial, Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de Goiás, 2011.

PINHEIRO, Lara. Candidatas recebem zero voto e dizem que nem sabiam que estavam concorrendo nesta eleição. *GI*, [S. l.], 13 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/13/candidatas-recebem-zero-voto-e-dizem-que-nem-sabiam-que-estavam-concorrendo-nesta-eleicao.ghtml>. Acesso em: 2 dez. 2018.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

REGADAS, Tatiana. Países onde mais mulheres estão no governo têm menos corrupção, diz estudo. *GI*. [S. l.], 8 jul. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/olha-que-legal/noticia/paises-onde-mais-mulheres-estao-no-governo-tem-menos-corrupcao-diz-estudo.ghtml>. Acesso em: 2 dez. 2018.

RESENDE, Leandro. Brasil registra 114 casos de violência política em 2023, diz estudo. *CNN Brasil*, 18 de abril de 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/brasil-registra-114-casos-de-violencia-politica-em-2023-diz-estudo/>. Acesso em: 25 ago. 2023.

SCHWINDT-BAYER, Leslie. Women's representation and democratic consolidation in Latin America. *E-legis*, Brasília, n. 19, p. 49-71, jan./abr. 2016.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais*. São Paulo: Malheiros, 1999.

TABAK, Fanny. *A mulher brasileira no Congresso Nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1989.

VALCÁRCEL, Amelia. *La política de las mujeres*. Valencia: Ed. Cátedra, 1997.

VELASCO, Clara; GRANDIN, Felipe; PINHONI, Mariana. Brasil bate recorde de feminicídios em 2022, com uma mulher morta a cada 6 horas. *GI*, [S. l.], 8 mar. 2023. Monitor da violência. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2023/03/08/brasil-bate-recorde-de-femicidios-em-2022-com-uma-mulher-morta-a-cada-6-horas.ghtml>. Acesso em 10 nov. 2023.

WOMEN in national parliaments. Disponível em: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm> . Acesso em: 23 ago. 2023.

RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL EM ÁREAS URBANAS: DESAFIOS PARA A CIDADANIA

Andréa Lúcia de Araújo Cavalcanti Ormond¹

RESUMO: Desde o século XX, a esfera urbana revela a tensão entre o progresso econômico e o meio ambiente. O presente artigo examina a responsabilidade socioambiental urbana e os desafios que ela impõe ao exercício da cidadania. Trata-se de um debate delicado entre solidariedade social e maximização de resultados econômicos. Nesse sentido, o pós-positivismo serve de esteio para a proteção do direito fundamental ao meio ambiente. As normas positivadas – v.g., o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01) – não ensejam meras recomendações. Elas ordenam a atuação concreta dos administradores e da sociedade. Mediante políticas públicas pode-se concretizar, *in loco*, o desenvolvimento sustentável almejado pela Constituição de 1988.

Palavras-chave: Cidadania. Meio ambiente. Política urbana.

ABSTRACT: Since the 20th century, the urban sphere reveals the tension between economic progress and the environment. This article examines urban socio-environmental responsibility and the challenges it poses to the exercise of citizenship. This is a delicate debate between social solidarity and the maximization of economic results. In this sense, post-positivism supports the protection of the fundamental right to the environment. Positive norms – e.g., the City Statute (Law No. 10,257/01) – do not give rise to mere recommendations. They order the concrete action of administrators and society. Through public policies, the sustainable development sought by the 1988 Constitution can be achieved *in loco*.

Keywords: Citizenship. Environment. Urban policy.

1 INTRODUÇÃO

Nos dias 6 e 9 de agosto de 1945, duas pequeninas cidades do Japão, Hiroshima e Nagasaki, receberam descargas até então desconhecidas de energia nuclear. Aviões norte-americanos lançaram duas bombas atômicas sobre o território nipônico e, conseqüentemente, apressaram o término de um confronto que se arrastava desde 1939.

Mais do que sepultar a Segunda Grande Guerra, as duas bombas também sepultaram

¹ Especialista em direito administrativo pela Universidade Cândido Mendes-RJ. Graduada em Direito e em Letras pela PUC-RJ. Ex-advogada parecerista da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos. Analista judiciário do TRT da 1ª Região. E-mail: andrea.ormond@uol.com.br.

um modelo de mundo. Nada mais restaria. Casas, ruas, rostos, paisagens. Para os sobreviventes, haveria apenas a vontade de reiniciarem as vidas. Recomeçarem do zero.

Desde meados do século XX, os debates em torno do direito ambiental ganharam evidente notoriedade. Isto porque ele está fundado na premissa de que compete ao ser humano dosar suas potências e suas forças. Dosar instintos megalomaniacos e compreender a vulnerabilidade da existência.

Em outras palavras: o homem não é uma ilha. Ele coabita um universo que se estende para além do lugar em que reside. Neste sentido, podemos afirmar que os fantasmas de Hiroshima e de Nagasaki atingiram milhões de indivíduos. No dizer de Hannah Arendt, o mal instalou-se entre as massas². São eventos que chocaram décadas, tal como a nossa. Ainda hoje vislumbramos as imagens do passado com esgar.

Considerando essas breves linhas introdutórias, percebemos como o conceito de responsabilidade socioambiental envolve elementos intrincados (capítulo 2, *infra*). Por um lado, remete à ideia de que os recursos naturais são finitos e precários; por outro, também remete à existência de um pano de fundo social e político.

O meio ambiente é influenciado pela tensão entre a maximização dos resultados econômicos – como os que eram pretendidos pelo III Reich – e a cautela – *i.e.*, a ponderação dos meios para que os resultados sejam alcançados. Destarte, a responsabilidade socioambiental abriga deveres nas ordens social, econômica e política.

Convém ressaltar que o Direito contemporâneo privilegia a utilização de princípios. Entre eles, a dignidade humana (CF, art. 1.º, III) e a solidariedade (CF, art. 3.º, I). Temos, aqui, uma conquista do pós-positivismo: o modelo que vicejou no pós-Segunda Guerra.

O pós-positivismo influenciou cartas constitucionais ao redor do globo. Um exemplo é a sétima Constituição da República brasileira, promulgada aos 15 de outubro de 1988. Consequentemente, as entidades federativas brasileiras convivem com esse ideário. Apesar de serem frações de uma unidade – a Federação (CF, art. 1.º, *caput*) –, os entes federativos desempenham seus papéis constitucionais. Eles o fazem com autonomia, na medida de seus misteres, sendo certo que os interesses locais devem ser subsumidos aos da Federação. É este o caso dos municípios, que se ocupam diretamente da gestão de áreas urbanas (capítulo 3, *infra*).

Diplomas como o *Estatuto da Cidade* (Lei n. 10.257/01) reforçam a necessidade de se pensar nas áreas urbanas como vetores políticos relevantes. Vetores políticos que resguardam o

² “Esse foi o caso da Alemanha nazista, quando a campanha de terror foi dirigida contra os judeus, isto é, contra pessoas cujas características comuns eram aleatórias [...]” (Arendt, 2012, p. 29).

meio ambiente e a vida em sociedade (capítulo 4, *infra*).

Ato contínuo, a análise jurídico-política do Brasil contemporâneo passa pelo exame da matéria socioambiental. Ela concretiza, no dia a dia, aquela essência humana que envolve tantos indivíduos, espalhados pelo mundo. É o espelho de uma cosmogonia maior.

O presente artigo avalia a responsabilidade socioambiental e os desafios impostos ao exercício da cidadania. Trata-se de questão tormentosa, que se reinventa nas práticas cotidianas e no arcabouço normativo.

2 RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

Na tipologia clássica, os direitos ambientais correspondem a direitos de terceira geração. A partir de um raciocínio evolucionista, percebemos que a primeira geração se ocupou das liberdades políticas; a segunda, dos direitos sociais; a terceira, dos direitos transindividuais. Todavia, considerar apenas os objetos de tais gerações não explica a missão que existe por trás deles.

Como o Direito contemporâneo é voltado para a efetividade, o “problema fundamental em relação aos direitos dos homens, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”. Eis o magistério de Norberto Bobbio (Bobbio, 2004, p. 24, grifos no original).

Por seu turno, o constituinte originário de 1988 tornou a tipologia ainda mais complexa. Positivou a defesa do meio ambiente como elemento da ordem econômica (CF, art. 170, VI; art. 174, § 3.º, etc.) e fez com que as gerações de direitos dialogassem entre si; ou seja, engendrou novas camadas de análise, com vistas à efetiva proteção do meio ambiente.

De tal sorte, o meio ambiente não deve ser analisado de modo estanque – a tutela da fauna, da flora, da biodiversidade *per se*. Deve ser considerado como uma fatia inarredável da sociedade e como fruto de um pacto entre homens e mulheres; atuais e futuros. Reza a Carta que o equilíbrio ecológico revela um “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo” (CF, art. 225, *caput*, *in verbis*).

Nota-se, pela dicção do artigo, que existe uma atuação proativa do Estado e dos cidadãos. Uma atuação conjuminada, com vistas a manterem um bem que, em essência, lhes é comum. Sob o prisma processualístico, a Carta também garante os remédios da ação popular e da ação civil pública – respectivamente, art. 5.º, LXXIII, e art. 129, III. Trata-se de mecanismos para a referida tutela.

O conceito de meio ambiente, por sua vez, abriga uma visão tripartite — meio ambiente natural, artificial e cultural. O primeiro abrange “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, *ex vi* do artigo 3.º, I, da Lei n. 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente). Meio ambiente artificial, por sua vez, é aquele construído pela ação humana. Pensemos nas edificações, nos equipamentos públicos. Já no tocante ao meio ambiente cultural, exsurge o conceito da intangibilidade. Assim explica-o Hugo Nigro Mazzilli (2007, p. 51, grifos no original).

Meio ambiente cultural é uma expressão cunhada em doutrina e compreende não apenas o urbanismo, o zoneamento, o paisagismo e os monumentos históricos mas também todos os demais bens e interesses ligados ao patrimônio histórico, artístico, turístico, arqueológico, paisagístico etc. (neste sentido se inclui o próprio meio ambiente do trabalho).

Donde se conclui, como resultado dessa junção de fatores, que a responsabilidade socioambiental enfrenta desafios em diversas trincheiras. Não apenas no aspecto material de se proteger a biosfera – a fauna, a flora; *i.e.*, o ser vivo e o seu habitat no planeta. Enfrenta, igualmente, a proteção de aspectos imateriais. Aspectos que se multiplicam nas efemérides diárias dos cidadãos.

Não à toa, a função social da propriedade – urbana (CF, art. 182, § 2.º) ou rural (CF, art. 186, II) – é obtida por meio de requisitos como o da proteção ambiental.

A propriedade – instituto jurídico milenar – recebe características de cunho político. Vale dizer: o Estado previu requisitos que se referem à consecução de objetivos sociais; igualmente, de desideratos essencialmente políticos. Logo, a influência individual de um cidadão é limitada. Está submetida ao bem comum.

Demais disso, a política tem sempre como liame a juridicidade. O ordenamento jurídico sacramentou determinados interesses políticos, de modo legítimo. *In casu*, a tutela ambiental. Recordemos Dalmo de Abreu Dallari (2001, p. 113):

O minucioso exame das características do poder do Estado, de sua origem, de seu modo de funcionamento e de suas fontes leva à conclusão de que, assim como não se pode admiti-lo como estritamente político, não há também sustentar que seja exclusivamente um poder jurídico.

No que se refere ao universo ambiental, é ainda mais nítido o imbricamento entre a juridicidade e a política. A responsabilidade socioambiental trafega por caminhos tumultuados.

Caminhos que são difíceis de serem compreendidos sem o suporte político, econômico e social.

Sabemos que os potentados econômicos atuam sobre o meio ambiente e buscam aquela maximização dos resultados a que nos referimos anteriormente. Neste sentido, não se pode negar a imensa complexidade do debate sobre a economia verde *versus* o consumo. Também não se pode evitar a quizília sobre a megassociobiodiversidade do Brasil e a urgência de um modelo de desenvolvimento sustentável. Diga-se o mesmo a respeito da solidariedade (CF, art. 3.º, I) entre municípios circunvizinhos, com populações migrantes entre si – é o caso das cidades-dormitório e do trânsito de pessoas. Viajam de seus lares para os postos de trabalhos e vice-versa.

O cotidiano atual abriga inúmeros desafios, que crescem em escala vertiginosa. São típicos de um ambiente pós-positivista, que privilegia a carga axiológica dos princípios – *e.g.*, a dignidade humana (CF, art. 1.º, III) – e a diversidade dos litígios. É lapidar a constatação de Luís Roberto Barroso, para quem a “complexidade e o pluralismo das sociedades modernas levaram ao abrigo da Constituição valores, interesses e direitos variados, que eventualmente entram em choque” (Barroso, 2013, p. 432). Os choques são percebidos diuturnamente, e cabe ao intérprete equacioná-los de modo satisfatório, com a devida razoabilidade.

No que se refere à atuação legiferante, ressaltem-se a Lei n. 9.795/99 – que institui a Política Nacional de Educação Ambiental –, bem como o Decreto n. 4.281/02, que a regulamenta. Educação é a porta de entrada para novas posturas, para novos inter-relacionamentos na matéria ambiental (CF, art. 225, § 1.º, VI). Encontra-se na educação a tentativa de se criarem mecanismos eficazes para aquele pacto de proteção do meio ambiente. Pacto sentido tanto na presente quanto nas futuras gerações.

O ordenamento brasileiro consagra a responsabilidade objetiva para os danos ambientais (CF, art. 225, § 1.º, VII c/c Lei n. 6.938/81, art. 14, § 1.º). “Extraí-se do Texto Constitucional e do sentido teleológico da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), que essa responsabilidade é fundada no risco integral” (Cavaliere Filho, 2003, p. 153). Independe de se averiguar a culpa do agente e não cede aos casos fortuitos ou à força maior.

Adentrando o universo do direito administrativo – e, mais especificamente, o campo das licitações – também encontramos questionamentos sobre o impacto ambiental.

A Lei n. 8.666/93 já previa que os projetos básicos e os projetos executivos de obras e serviços atendessem a diretrizes ambientais (art. 12, VII). A propósito, Marçal Justen Filho (2014, p. 233) leciona que o “dispositivo aplica-se inclusive quando a própria Administração for interessada em contratação que envolva riscos ao meio ambiente”.

A *Nova Lei de Licitações* (Lei n. 14.133/21) utiliza mecanismos regulatórios de indução, para incentivar boas práticas sustentáveis. Como exemplo, o art. 60, III, elevou a critério de desempate o “desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres *no ambiente de trabalho*, conforme regulamento” (grifou-se.).

Eis a constatação peremptória de que o debate ambiental reside em todos os quadrantes da vida contemporânea. Inclusive nas relações negociais entre entes públicos.

Avançando ainda mais na seara da Administração Pública, passemos agora à análise institucional dos municípios, entes federativos em que tratam diretamente das áreas urbanas. Consideremos os aspectos que lhes são ontológicos e ditados pela Carta Maior.

3 ASPECTOS ONTOLÓGICOS E DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS

No ordenamento pátrio, os municípios são pessoas jurídicas de direito público interno (Código Civil, art. 41, III), dotadas de autonomia (CF, art. 18), para bem assim desfrutarem das capacidades de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação.

Por *auto-organização* entenda-se a capacidade de o município promulgar Lei Orgânica, em atenção às suas especificidades locais (CF, art. 29, *caput*). Inobstante a prerrogativa ter sido concedida pela Carta Maior, a Lei Orgânica municipal deverá estar em consonância com a Constituição estadual – e, por óbvio, com a própria *Lex Mater*. Trata-se da aplicação do princípio da simetria, que se encontra na raiz de todo o pacto federativo e cujo objetivo é manter um nexo lógico entre os entes da Federação.

Autogoverno deflui da auto-organização: dá vida ao Executivo (CF, art. 29, I a III) e ao Legislativo municipais (CF, art. 29, IV c/c art. 29-A), previstos na Lei Orgânica. Os municípios detêm o poder de escolherem, por meio do voto, os ocupantes daqueles dois braços do Poder (CF, art. 2.º). Ressalte-se que, nos municípios, os poderes políticos são escolhidos exclusivamente pelo voto – não vigorando, por exemplo, a regra do quinto constitucional. Neste tocante, é de se lembrar que, por decisão do constituinte originário, o Judiciário permanece na esfera estadual e na esfera federal. Não se estende ao plano das municipalidades.

Autoadministração, por sua vez, interliga-se com o Executivo. Vincula-se à atuação do alcaide para gestão dos serviços e dos interesses locais.

Autolegislação relaciona-se à matéria sob o viés legislativo: as Câmaras municipais legislam sobre interesses locais. O antigo Enunciado n. 645, ainda vigente, de súmula do E. Supremo Tribunal Federal deixa clara a questão: “é competente o Município para fixar o horário

de funcionamento de estabelecimento comercial” (Brasil, 2003). Trata-se de interesse direto dos municípios.

Sob o espírito constitucional, percebemos a *desconcentração* do poder: o município goza de “relativa” independência perante a cúpula da Federação. Independência “relativa”, ou seja, independência controlada. Isto porque a independência traduz-se em autonomia e não em soberania. Por óbvio, a soberania é relegada exclusivamente à República Federativa.

Assim sendo, ao invés de um Estado unitário, que por vezes desnatura-se em Estado ditatorial – com extrema concentração de prerrogativas em apenas um ente central –, o Estado brasileiro adotou o modelo federalista. Nele vigoram municípios com autonomia política, administrativa, legislativa e financeira.

Esta última refere-se à concretização das anteriores. A autonomia financeira trata da arrecadação de tributos próprios e da consequente aplicação das rendas, *ex vi* do respectivo orçamento, do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (CF, art. 165). A propósito, Alexis de Tocqueville (2004, p. 233) já atentava para a necessidade da autonomia financeira. Afirmava ser ela um consectário da impessoalidade. Um interdito para favores públicos, cobrados por outrem.

Quando uma república democrática para de pagar salários aos seus oficiais, creio que é razoável concluir-se que ela está em curso para transformar-se em monarquia. E quando uma monarquia começa a compensar secretarias que antes não eram remuneradas, trata-se de um sinal seguro de que o Estado segue o caminho de se transformar em despótico ou republicano.

Pelo excerto, vê-se que a saúde financeira de um ente estatal fornece as bases para o regime da impessoalidade. Os cofres públicos, quando equilibrados, não precisarão de recompensas alheias para conseguirem se sustentar e promover os desideratos do Estado.

Demais disto, a impessoalidade é pedra de toque na República, sendo igualmente essencial para a *natureza dialógica do pacto federativo*. A Federação não fica à mercê de disputas menores e personalistas. Há de se preservar a integridade do todo – a nação, a soberania; ao mesmo tempo, conceder liberdade para as partes que o compõem – estados e municípios.

No célebre dizer de Alexander Hamilton, a Federação age como uma “barreira contra o facciosismo e a insurreição domésticos (Madison; Hamilton; Jay, 1993, p. 128). No plano interno, a União perfaz um amálgama entre os interesses de cada ente. De tal maneira, consegue estabilizar os conflitos e manter o pacto federativo.

Acórdão do E. Supremo Tribunal Federal explica a questão. Versa sobre a ocupação

de terras indígenas. A princípio, as terras situam-se no território municipal e, portanto, atrairiam a atuação do ente municipal. Todavia, em razão da importância da causa indígena, compete à União intervir.

A vontade objetiva da Constituição obriga a efetiva presença de todas as pessoas federadas em terras indígenas, desde que em sintonia com o modelo de ocupação por ela concebido, que é de centralidade da União. [...] A atuação complementar de Estados e Municípios em terras já demarcadas como indígenas há de se fazer, contudo, em regime de concerto com a União e sob a liderança desta. Papel de centralidade institucional desempenhado pela União, que não pode deixar de ser imediatamente coadjuvado pelos próprios índios, suas comunidades e organizações, além da protagonização de tutela e fiscalização do Ministério Público (inciso V do art. 129 e art. 232, ambos da CF). (STF, Pet 3388, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, 19/3/2009, DJ de 25/9/2009, republ. 30/6/2010) (Brasil, 2009).

Desde os tempos de Tocqueville e Hamilton, a participação popular assume papel inevitável na arena política. Como já exposto, as gerações de direitos vêm colocando o homem no proscênio das atividades estatais. Não é por outro motivo que a Constituição de 1988 determina, obrigatoriamente, que haja a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (Brasil, [2023], art. 29, XII).

Sem a referida cooperação, o município estará em discrepância com o seu múnus institucional. Não se trata de mera recomendação, mas sim de ordem do constituinte. O planejamento municipal é, portanto, realizado com os olhos voltados à ação mútua entre o Executivo e a sociedade. A origem de tamanha interação reside no ideário que faz com que o próprio Executivo exista — a democracia.

O que dá essência à democracia é o fato de o poder residir no povo. Toda democracia, para ser tal, repousa na vontade popular no que tange à fonte e exercício do poder, em oposição aos regimes autocráticos em que o poder emana do chefe, do caudilho, do ditador. (Silva, 2003, p. 133).

O tratamento dos municípios brasileiros abrange uma pletera de diretrizes. Um município pode situar-se na zona rural ou na zona urbana ou, até mesmo, possuir frações de território em ambas. Zona rural é aquela definida pela municipalidade, nos termos da Lei Orgânica, que levará em consideração a rusticidade e o caráter agrário do perímetro rural. Considerará, igualmente, as premissas estabelecidas pelo Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64). O artigo 4.º, I, do Estatuto da Terra (Brasil, 1964), define o imóvel rural como o “de área contínua qualquer que seja a sua localização *que se destina* à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada” (*in verbis*, grifou-se).

Em virtude da industrialização prodigiosa, sentida após os anos 1950, a zona urbana cresceu em importância geopolítica no Brasil. Conseqüentemente, a cinta urbana recebe destaque na Federação brasileira, e é através das cidades que podemos verificar a tensão entre a urbanidade e o meio ambiente. Trata-se de uma tensão que é basilar para os pleitos ambientalistas e que corporifica, de modo estridente, os dilemas da responsabilidade socioambiental.

4 CIDADANIA, POLÍTICA URBANA E ESTATUTO DA CIDADE

Quando uma família migra do campo para a cidade, ajuda a engrossar um processo corriqueiro. Em apertada síntese, podemos dizer que o referido processo nasce de movimentações demográficas e contínuas, praticadas desde a Revolução Industrial.

Vale destacar que, nos últimos anos, o hemisfério norte tem percebido o curioso fenômeno do *living rural* (vida rural): indivíduos urbanos que optam pelas comunidades rurais, em busca da tranquilidade que parece perdida na agitação dos grandes centros urbanos. Demais disto, a integração entre cidade e campo é prevista no próprio ordenamento brasileiro, tal como no artigo 2.º, VII, do Estatuto da Cidade.

Todavia, inobstante a tendência de harmonização entre as duas regiões, o fato é que, sobretudo nos países em desenvolvimento, as cidades proporcionam maior acesso aos equipamentos e aos serviços públicos.

Ninguém desconhece o auxílio que megalópoles brasileiras prestam aos municípios de menor potencial econômico. As crônicas administrativas estão repletas de situações desse gênero. Na saúde pública, hospitais de determinada capital cedem leitos às populações vizinhas. E assim o fazem por absoluta ausência de infraestrutura que atenda os pacientes nas suas residências de origem.

Eis um importante aspecto da responsabilidade socioambiental. Há uma ponte entre os entes estatais para a consecução do interesse público primário, qual seja, a proteção à saúde, à vida, aos interesses essencialmente públicos. Interesses voltados para a defesa dos direitos humanos e fundamentais.

Sendo assim, resta claro uma vez mais o quanto a responsabilidade socioambiental interliga-se com o conceito de solidariedade, a que já nos aludimos. Demais disso, interliga-se com a própria convivência em sociedade e, conseqüentemente, com o exercício da cidadania. “O termo cidadania, entendido tecnicamente, significa exercício de direito de participação da vontade política do Estado e o controle da Administração, por meio, sobretudo, do voto, da ação

popular e do direito de petição” (Mendes; Branco, 2014, p. 1.095).

Por seu turno, política urbana é o conjunto de meios que a Administração Pública logra observar, nas cidades, para proteger aqueles interesses públicos primários bem como os interesses secundários – que se referem aos entes estatais enquanto entes jurídicos.

E é exatamente por intermédio da escolha de representantes eleitos por cidadãos que o Estado atua no cotidiano, em conjunto com os demais membros da sociedade civil³. Afinal, o Estado, na qualidade de sociedade política, “*busca o bem comum de um certo povo, situado em determinado território*” (Dallari, 2001, p. 107, grifos no original).

Não à toa, reza a Constituição Federal que a política urbana “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (CF, art. 182, *caput*). A Carta é claríssima ao atestar que a expansão urbana é cumprida quando executada nos termos do Plano Diretor municipal (CF, art. 182, § 1.º).

O Plano Diretor é obrigatório, dentre outros casos, para cidades “inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional” (Estatuto da Cidade, art. 41, V). Também é obrigatório para cidades “incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos” (Brasil, 2001, art. 41, incisos V e VI).

Ressalte-se que o Plano Diretor veicula as regras para a função social da propriedade urbana (CF, art. 182, § 2.º). Quando descumpridas as regras, a desapropriação é uma das consequências fulminatórias. Transfere-se a propriedade do imóvel urbano particular para o poder público municipal (CF, art. 182, § 4.º, III). A desapropriação reconduz o imóvel à situação de normalidade. Reconduz o imóvel à correta fruição de seus objetivos, conforme exposto por Celso Antônio Bandeira de Mello.

O fundamento político da desapropriação é a supremacia do interesse coletivo sobre o individual, quando incompatíveis.

O fundamento jurídico teórico consiste na tradução dentro do ordenamento normativo dos princípios políticos acolhidos no sistema (Mello, 2006, p. 826).

Percebe-se, portanto, a drasticidade e a relevância da política urbana no Direito

³ Consulte-se o artigo 2.º, III, do Estatuto da Cidade: “Art. 2.º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social” (Brasil, 2001).

brasileiro hodierno. E são os municípios os entes federativos que operam esse cabo de guerra, atentando para diretrizes múltiplas – entre elas, as ambientais.

Além das normas ambientais que apontamos, o Estatuto da Cidade apresenta dispositivos conexos. Batizada de “Estatuto da Cidade”, a Lei n.º 10.257/01 tem por fito regulamentar, no plano ordinário, a política urbana prevista na Constituição Federal.

Nota-se, desde o parágrafo único do primeiro artigo, que o diploma estabelece “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do *equilíbrio ambiental*” (Brasil, 2001, *in verbis*, grifou-se).

O saneamento ambiental (art. 2.º, I) e a repulsa ao crescimento desgovernado (art. 2.º, IV) – tanto populacional quanto econômico – constam das diretrizes para as funções sociais da cidade e da propriedade urbana. O referido art. 2.º, IV, versa sobre o município e o “território sob sua área de influência”; ou seja, abrange as “cidades-pêndulo”, as “cidades-dormitório”, que se localizam no entorno espacial de cidades maiores. Saneamento básico e região metropolitana foram temas de debate no E. Supremo Tribunal Federal.

O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região (Brasil, 2013).

Conflitos abundam, e qualquer tipo de atividade que cause “efeitos negativos ao meio ambiente” é repelida (art. 2º, IV). O comando é confirmado por outro: o correto uso do solo. O uso do solo deve prevenir “a poluição e a degradação ambiental” (art. 2.º, VI, g) e possibilitar a “*sustentabilidade ambiental, social e econômica* do Município e do território sob sua área de influência” (Brasil, 2001, grifou-se).

Sustentabilidade, por sua vez, envolve o *meio ambiente natural, artificial ou cultural* (art. 2.º, XII) e a devida regularização fundiária para populações de baixa renda (art. 2.º, XIV). Engloba as populações que residem nos chamados “aglomerados subnormais”, como favelas, vilas, comunidades, palafitas e demais exemplos de precariedade residencial. José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 40-41) bem assevera que a ideia de cautela, de proporcionalidade, é fundamental para o crescimento econômico. Crescimento que adote o desenvolvimento sustentável.

[...] desenvolvimento que não se caracterize pela falta de planejamento adequado nem vislumbre apenas certos interesses privados das comunidades, como o lucro, por exemplo, mas que, ao contrário, proceda à valoração de outros bens comunitários de significativa relevância, nos quais tenha efetiva sustentação e suporte. Exigir-se desenvolvimento sustentável significa condicionar a evolução da cidade ao respeito que se deve dispensar aos fatores socioeconômicos e ambientais, numa postura urbanística de almejado equilíbrio.

Para alcançar a meta do desenvolvimento sustentável, a análise dos impactos ambientais é requisito basilar. Deve ser objeto de audiências públicas (art. 2.º, XIII c/c XVII), obedecendo à premissa de *participação popular*, prevista na Carta (CF, art. 29, III).

À evidência, o Estatuto premia a responsabilidade socioambiental e a estende ao planejamento municipal (art. 4.º, III, c). O zoneamento ambiental é instrumento para a atuação do município, ao lado do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) – vide artigos 4.º, VI, e 38, do mesmo diploma, bem como o EIA na Constituição Federal, artigo 225, § 1.º, IV.

O meio ambiente recebe tutela legal em outros mecanismos administrativos do Estatuto. É facultado ao poder público municipal o *direito de preempção* de imóveis particulares, para que seja desenvolvida uma gama de atividades ambientalistas (Brasil, 2001, art. 26). Em outras palavras: o município terá direito de preferência para adquirir o imóvel, caso crie “espaços públicos de lazer e áreas verdes”, “unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental”, ou vise proteger “áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico”, dentre outras hipóteses elencadas pelo dispositivo.

Mediante a atuação do Legislativo local, por intermédio de lei municipal, poder-se-á efetuar *operações urbanas consorciadas* (Brasil, 2001, art. 32, § 1.º). Consistem no “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados” e possuem o objetivo de serem realizadas “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (*in verbis*). Mais uma vez, vislumbramos no ordenamento aquela atuação conjuminada entre o poder público e os cidadãos, para o desfrute de um cotidiano melhor, saudável e lídimo.

A capacidade de autolegislação municipal também se reflete na *transferência do direito de construir*. O artigo 35, *caput*, do Estatuto prevê a existência de lei prévia, baseada no Plano Diretor, para “autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente”, em determinadas hipóteses. São casos

que incluem a preservação de imóveis de “interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural” (Brasil, 2001, art. 35, *caput* e inciso II).

Um detalhe não passa imperceptível: a norma do art. 35 abrange proprietários de *imóveis urbanos, privados ou públicos*. Trata-se da cooperação até mesmo entre entes estatais, firmas na premissa de solidariedade para a tutela ambiental (capítulo 2, *supra*). É o fenômeno da competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, nos termos da Carta (CF, art. 23, VI). Como visto, cooperação é vínculo indelével, que permeia todos aqueles que constroem a República brasileira, sejam entes públicos ou particulares. Solidariedade é, pois, o caminho renovado para o presente século.

5 CONCLUSÕES

Em um universo pós-positivista de demandas complexas, o conceito de responsabilidade socioambiental gera inquietações consideráveis. Abrange múltiplos questionamentos – jurídicos, sociais, políticos – e é tema central no século XXI.

Com o término da Segunda Grande Guerra, a espécie humana confrontou limitações e medos. Vislumbrava a única alternativa de se reestruturar e, bem assim, suplantar a destruição em massa. Por meio do pós-positivismo, o direito ambiental cresceu em notoriedade. Percebeu-se a adoção de princípios – *e.g.*, a solidariedade –, que se alastraram por vários ordenamentos.

A responsabilidade socioambiental exsurge, na Constituição de 1988, como consequência do pacto entre a geração atual e as gerações futuras. Pacto firmado pelo Estado e pelos cidadãos. Todos irmanados e solidários no desiderato da preservação ambiental.

Estar no mundo significa não apenas respeitar o meio ambiente natural. Significa alinhá-lo com o meio ambiente artificial e o meio ambiente cultural; ou seja, faz-se necessário alinhar a proteção ao homem nas suas falanges sociais, econômicas e políticas.

Nesse sentido, resta claro como o direito ambiental é vocacionado para a luta entre aquelas falanges e a juridicidade. A responsabilidade socioambiental opera essa equação e coloca freios ao crescimento econômico que se mostre excessivo e desenfreado.

O crescimento há de ser hígido e ordenado, em atenção ao próprio exercício da cidadania. Cidadania que, por sua vez, é responsável pelo vínculo entre os indivíduos e o Estado, permitindo que os cidadãos influenciem a formação da vontade estatal.

Nas cidades brasileiras, a temática reveste-se de extenso tratamento normativo. Como sabido, os municípios – por intermédio de representantes eleitos pelos cidadãos e de membros

da sociedade civil – implementam políticas públicas na esfera urbana. Para tanto, devem cooperar na consecução de um desenvolvimento sustentável.

Em tempos de efetividade – palavra reiterada no pensamento jurídico contemporâneo –, as áreas urbanas permitem-nos analisar a luta multifacetada do direito ambiental. Consequentemente, falam-nos muito sobre o Brasil hodierno.

A política urbana investe, por exemplo, na adequada utilização do solo. Trata-se de norma prevista no Estatuto da Cidade – lei ordinária que regulamenta dispositivos da Carta. Além do racional aproveitamento do solo, o Estatuto abarca objetos como a desapropriação, a participação popular, o saneamento, o EIA, o EIV, as operações urbanas consorciadas. Princípios, diretrizes e atuações *in concreto*. Eis o norte para a vida de milhões de brasileiros.

De todo o exposto, nota-se que o aspecto municipal da responsabilidade socioambiental é insofismável. Revela uma nítida simbiose entre a democracia e a sustentabilidade. Assim, a pauta da Administração Pública abriga os indigitados meandros. Devidamente considerados, eles solidificam a cidadania no cotidiano pátrio.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002*. Regulamenta a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4281.htm. Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio

Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n° 9.795, de 27 de abril de 1999*. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l979.htm. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n° 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n° 14.133, de 1 de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l14133.htm. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 645. *Diário da Justiça*, 9 out. 2003. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1628>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição 3.388 Roraima*. Ação Popular. Demarcação da terra indígena Raposa do Sol. Inexistência de vícios no processo administrativo-demarcatório [...]. Relator: Min. Ayres Britto, 19 de março de 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. *ADI 1.842 Rio de Janeiro*. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Intdo.(a/s): Governador do Estado do Rio De Janeiro, Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Luiz Fux. 6 de março de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 19 jul. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. São Paulo: Malheiros, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 22. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993*. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas: 1787-1788*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Tutela dos interesses difusos e coletivos*. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Damásio de Jesus, 2007. 184 p.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America*. New York: The Library of America, 2004.

**ANOTAÇÕES SOBRE O ART. 1.º, I, Q DA
LEI COMPLEMENTAR 64/90 E A FRAUDE À LEI
(DEMONSTRADA COMO CONSTRUÇÃO ARGUMENTATIVA
POR INFERÊNCIA) – CASO DALLAGNOL¹**

Danilo Nascimento Cruz ²

*“Há infinitamente muitas linguagens
porque nada é sem linguagem...”*

Walter Benjamin

RESUMO: Um dos elementos que faz da Ciência do Direito uma ciência é seu plexo de institutos. A aplicação desses institutos e sua inter-relação dentro do sistema jurídico impõem limites para a esfera de ação da atividade judicial legítima. Parafraseando Neil MacCormick, quando problemas de pertinência e de interpretação surgem dentro do sistema, a exigência de coerência é atendida apenas até onde deliberações novas oferecidas possam ser inseridas no âmbito do corpo existente do princípio jurídico geral, isso quer dizer que cada decisão, por mais aceitável ou conveniente (por motivos consequencialistas), deve também ser autorizada pela lei tal qual ela é. Assim, a função do presente texto é apresentar os institutos do processo administrativo disciplinar e da fraude à lei (demonstrada enquanto construção argumentativa por inferência) de maneira conceitual e justificando sua adequada aplicação no teor do voto do Ministro Benedito Gonçalves, em coerente obediência à lei, em sede de Recurso Ordinário n. 0601407-70 – Classe 11550 – Curitiba – Paraná.

Palavras-chave: Institutos jurídicos. PAD. Fraude à lei. Inferência. Argumentação. Correção decisional.

ABSTRACT: One of the elements that makes the Science of Law a science is its plexus of institutes. The application of these institutes and their internal interrelationship in the legal system imposes limits on the sphere of action of legitimate judicial activity. To paraphrase Neil

¹ Originalmente publicado (em versão reduzida) na Revista Consultor Jurídico, 12 de junho de 2023 – sob o título “Cassação de registro de Deltan pelo TSE é impassível de correção”.

² Servidor do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí; Membro Fundador da Academia Parnaibana de Direito (APD) – Casa de Evandro Lins e Silva (*ocupante vitalício da Cadeira 35, sob o Patronato de Jorge Antônio Costa Carvalho*); Membro (*admitido*) da Associação Norte Nordeste de Professores de Processo – (ANNEP); Membro Efetivo da Rede Brasileira Direito e Literatura – (RDL); Graduação em Direito (UESPI); Especialização em Direito Processual Civil (Uninter/PR) e Direito do Estado (Universidade Católica de Brasília/DF); Aperfeiçoamento em “*Supreme Court & American Politics*” pela *University of Baltimore, School of Law*; Avaliador da Revista Estudos Eleitorais EJE/TSE – ISSN 1414-5146; Áreas de interesse: Teoria do Direito; Direito Constitucional; Direito Processual; Direito & Literatura; Direito & Filosofia; Direito & Arte e Direito & Tecnologia.

MacCormick, when problems of relevance and interpretation arise within the system, the requirement of coherence is reached only to the extent that new deliberations offered can be inserted within the scope of the existing body of general legal principle, that is to say that each decision, however acceptable or convenient (for consequentialist reasons), must also be authorized by the law as it is. Thus, the function of this text is to present the institutes of the disciplinary administrative process and fraud against the law (demonstrated as an argumentative construction by inference) in a conceptual way and justifying its adequate application in the content of the vote of Minister Benedito Gonçalves, in coherent obedience to the law, in Ordinary Appeal No. 0601407-70 – Class 11550 – Curitiba – Paraná.

Keywords: Legal institutes. PAD. Fraud against the law. Inference. Argumentation. Decisional correction.

Nos últimos meses, toda a comunidade, a imprensa e o mundo jurídico brasileiro têm tratado, a seu modo, das razões e das consequências do caso Dallagnol. Em brevíssimo resumo (segundo noticiado):

O julgamento de Dallagnol ocorreu em uma ação apresentada pela Federação Brasil Esperança, formada pelos partidos PT, PCdoB e PV, contra decisão da Justiça Eleitoral do Paraná. A alegação principal foi de que o então candidato não poderia concorrer à eleição de 2022 devido a pendências de sindicâncias e reclamações administrativas no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Para o grupo de partidos, que também representou, Deltan não poderia concorrer por causa da insegurança jurídica provocada. Foi alegado, ainda, que Deltan, tentou burlar a Lei de Inelegibilidade e a Lei da Ficha Limpa, que prevê que integrantes do Ministério Público não podem se candidatar se houver pendência em análise, se tiver se aposentado compulsoriamente ou se afastado do cargo³.

Relatado o contexto, abordaremos dois pontos cruciais na construção do voto do Ministro Benedito Gonçalves⁴ que merecem uma análise mais ponderada e sob o aspecto estritamente jurídico.

De antemão, não há como se negar que haja fundamento nas argumentações de ambos os lados, ou seja, tanto daqueles que defendem um possível equívoco na decisão do Tribunal, como daqueles que reconhecem na decisão do TSE e na construção da estrutura argumentativa-decisional do Ministro Relator o uso correto e adequado de um constructo lógico-jurídico impecável.

³ Conferir: Metrôpoles – Entenda por que Dallagnol foi cassado e quais são os próximos passos (Braga; Alcântara, 2023).

⁴ RECURSO ORDINÁRIO N. 0601407-70 – CLASSE 11550 – CURITIBA – PARANÁ (Brasil, 2023).

Bem... o homem é um ser gregário, sua vida se dá em *comunitas* desde o primevo ao tempo que também é um ser afetado pela individualidade, por desejos (*a bruta flor do querer*)⁵, impulsos e delírios que precisam de contenção, seja por coerção interna (convicção moral, espiritual...), seja por coerção externa (imposição religiosa, ética ou legal).⁶ Não por outro motivo, desde Aristóteles: “[...] *a lei é a razão não afetada pelo desejo* [...] [onde] *os homens procuram por um termo médio... [e] a lei é o justo meio* [...]”⁷

Nessa senda, a observância de uma série de premissas atinentes à ciência jurídica deve ser posta para correta análise da decisão. Dentre as premissas destacamos: *i) Lei é Direito; ii) Direito é Linguagem e Poder*⁸; *iii) Linguagem não é algo asséptico, mas uma trama viva do ser-no-mundo*⁹; *iv) Poder é linguagem em ação; v) O homem é linguagem, constitui-se pela linguagem, realiza seu mundo, o mundo dos seus iguais e o conjunto de todos esses mundos sempre pela linguagem*¹⁰; *vi) Não há linguagem sem hermenêutica; vii) Hermenêutica é feita de pré-compreensões e historicidade.*

E é sob a perspectiva dessas premissas que tomamos a decisão judicial como consequência natural do processo, afinal, quem fala é o agente público constitucionalmente determinado, órgão do arranjo estatal de jurisdição. Assim, toda decisão deve ser inteligível, e suas razões devem ser detentoras de substancial coerência e integridade na aplicação do ordenamento jurídico e dos princípios do sistema jurídico que a orientou.

*“Toda decisão judicial para além de ato jurídico direcionado é reflexo-consequência de um estágio de evolução democrática”.*¹¹

⁵ Caetano Veloso – Letra de *O quereres* © Warner Chappell Music, Inc. (O Quereres, 1984).

⁶ O Direito não é uma obra dada ao homem, mas produto da necessidade de se ordenar aquilo que naturalmente jamais se ordenaria – a convivência social. A consciência da importância de um manto disciplinador do comportamento humano sempre foi uma preocupação do homem, não encaremos disciplinador no sentido punitivo, mas no sentido organizativo.

⁷ Ver Aristóteles (2015, p. 143-144).

⁸ “A linguagem é o mundo interpretado pelo homem, é um acontecimento interpretativo da realidade.” (Abboud, 2021, p. 301).

⁹ “[...] a linguagem não é nenhum instrumento, nenhuma ferramenta, pois uma das características essenciais do instrumento é dominarmos seu uso, e isso significa que lançamos mão e nos desfazemos dele assim que prestou seu serviço. Não acontece o mesmo quando pronunciamos as palavras disponíveis de um idioma e depois de utilizadas deixamos que retornem ao vocabulário comum de que dispomos. Esse tipo de analogia é falso porque jamais nos encontramos como consciência diante do mundo para, num estado desprovido de linguagem, lançarmos mão do instrumental do entendimento. Pelo contrário, em todo conhecimento de nós mesmos e do mundo, sempre já fomos tomados pela nossa própria linguagem” (Gadamer, 2011, p. 176).

¹⁰ “O Direito produzido pelo homem atribui significação e dá sentido a quanto existe dentro da sua experiência subjetiva e comunicação intersubjetiva. Nesse inter o sentido e a significação não se entificam mas perseveram como produto da ação humana” (Cruz, 2021a, p. 180).

¹¹ Ver Cruz (2021b, p. 291).

O Art. 1.º, I, q da Lei Complementar 64/90

Parte do ruído causado pela decisão do Ministro Benedito Gonçalves dá-se pela pejeja interpretativa de alguns atores jurídicos quando da leitura do art. 1.º, I, q da Lei Complementar 64/90¹² que prevê:

Art. 1.º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

(...)

q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos;

(...)

A Lei Complementar 64/90 é uma lei restritiva de direitos políticos? Sim. É uma lei restritiva de direitos políticos.

Normas restritivas de direitos fundamentais (e direitos políticos são direitos fundamentais) devem ser interpretadas restritivamente? Sim. Devem ser interpretadas restritivamente.

O que é uma interpretação restritiva?

[é aquela que] não reduz o campo da norma; determina-lhe as fronteiras exatas; não conclui mais nem menos do que o texto exprime [...] apenas declara o sentido verdadeiro e o alcance exato; evita a dilatação, porém não suprime coisa alguma. Abstém-se, entretanto, de exigir o sentido literal: a precisão reclamada consegue-se com o auxílio dos elementos lógicos, tomados em apreço todos os fatores jurídico-sociais que influíram para elaborar a regra positiva.¹³

Assim, podemos cunhar em termos dogmáticos que o Processo Administrativo Disciplinar é o meio de que a Administração Pública se vale para apurar ilícitos que impliquem perda de cargo para o funcionário estável. Tem início com despacho de autoridade competente, determinando a instauração, assim que tiver ciência de alguma irregularidade. Não havendo elementos suficientes para instaurar o processo, determinará previamente a realização de procedimento sumário que o balize.¹⁴ Dentro do amplo poder de perscrutação, para apuração de fatos que possam configurar ilícitos administrativos, compete à Administração Pública envidar

¹² Ver Brasil (1990).

¹³ Ver Maximiliano (2006, p. 164).

¹⁴ Ver Di Pietro (2010, p. 638-639).

toda atividade investigativa apta a formar seu conhecimento que eventualmente enseje a instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar, sempre que se descobrir a ocorrência de conduta lesiva ao interesse público ou o cometimento de infração disciplinar.¹⁵

Logo, quando a lei trata de Procedimento Administrativo Disciplinar, ocupa-se de toda a linha de investigação administrativa (*iter procedimental de razão ôntica comum, sem solução de continuidade com fim direcionado*), leia-se: Procedimentos sumários + PAD que culmine na possível pena de perda de cargo por funcionário estável. Esse é o fim da norma e não pode ser interpretado em tiras.

É também o entendimento que se encontra presente na remansosa jurisprudência do TSE que enfatiza para além de uma interpretação restritiva de limitações dos direitos políticos – dentro, por claro, da concepção própria à dogmática da teoria das limitações dos direitos fundamentais – a ideia de finalidade normativa,^{16 17} uma vez que o princípio constitucional que submete determinados direitos à reserva de lei restritiva contém, a um só tempo, (a) uma norma

¹⁵ Ver Carvalho (2021, p. 1413).

¹⁶ “[...] quando não há satisfação da finalidade legal não há satisfação real da regra de Direito, mas violação dela, pois uma regra de Direito depende inteiramente da finalidade, por ser ela que lhe ilumina a compreensão. O fato de a finalidade estar muitas vezes implícita ou de ser nomeada mediante conceito fluido não é impeditivo a que cumpra esta função de norte orientador do intérprete, pois, como disse Ihering, citado por Recaséns Siches ‘o fim é o criador de todo o Direito; não há norma jurídica que não deva sua origem a um fim, a um propósito, isto é, a um motivo prático.’” (Mello, 2003, p. 45).

¹⁷ “[...] 4. As causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente, a fim de que não alcancem situações não contempladas pela norma e para que se evite ‘a criação de restrição de direitos políticos sob fundamentos frágeis e inseguros, como a possibilidade de dispensar determinado requisito da causa de inelegibilidade, ofensiva à dogmática de proteção dos direitos fundamentais’ [...] 5. As regras que preveem a inelegibilidade não podem sofrer alargamento por meio de interpretação extensiva, desconsiderando as peculiaridades e a situação real do cidadão, segundo a materialidade do caso analisado, sob pena de obstruir o seu direito constitucional de lançar-se na disputa do certame eleitoral. [...] 8. Cabe ao julgador verificar se a norma jurídica atingiu sua finalidade, o que se faz possível aplicando-se o ordenamento jurídico a cada caso, segundo suas peculiaridades. A capacidade eleitoral passiva é direito fundamental que deve ser resguardado, não podendo ser ela afastada, efetivamente, sob o manto de uma indevida interpretação por analogia, ao equiparar a função do agravado a de um servidor público ordinário, desconsiderando particularidades apresentadas na espécie [...]”. (TSE -Ac. de 29.6.2017 no AgR-REspe n.º 28641, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.) (Brasil, 2017a);

“[...] Interpretação teleológica e sistemática do art. 1.º, I, e, 2, da LC 64/90. 10. Normas jurídicas não podem ser interpretadas única e exclusivamente a partir de método gramatical ou literal. Há de se considerar os valores ético-jurídicos que as fundamentam, assim como sua finalidade e o disposto no sistema da Constituição e de leis infraconstitucionais, sob pena de se comprometer seu real significado e alcance. 11. Os dispositivos da LC 64/90 (Lei de Inelegibilidades) - originários e alterados pela LC 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) - devem ser objeto de interpretação teleológica e sistemática. 12. A LC 135/2010, que alterou e acresceu novos prazos e casos de inelegibilidade à LC 64/90, visa atender aos anseios da cidadania, norteados pela exigência cada vez maior de eleições livres de candidatos cujas vidas progressas sejam desabonadoras e não preencham requisitos mínimos, nos campos ético e legal, imprescindíveis ao desempenho de mandato eletivo no Estado Democrático de Direito. 13. A leitura do art. 1.º, I, e, 2 da LC 64/90 de modo algum pode se dissociar do § 9.º do art. 14 da CF/88, que visa proteger a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato, considerada a vida progressa do candidato. [...] 21. Interpretação literal ou gramatical do disposto no art. 1.º, I, e, 2, da LC 64/90 esvaziaria o dispositivo, tendo em vista inexistir, no Código Penal ou em legislação esparsa, a exata nomenclatura ‘Crimes Contra o Patrimônio Privado’ [...]”. (TSE – Ac. de 5.4.2017 no REspe 14594, rel. Min. Luciana Lóssio, red. designado Min. Herman Benjamin.) (Brasil, 2017b).

de garantia, que reconhece e abona determinado âmbito de proteção, e (b) uma norma de autorização de restrições, que permite ao legislador estabelecer limites ao âmbito de proteção constitucionalmente assegurado.¹⁸

Inserto nessa conjuntura normativa não poderia ser outro o olhar – *interpretativo* – do julgador a partir do arcabouço fático que se extrai dos autos, veja-se o voto do ministro *in verbis*:

(a) anterior existência de dois processos administrativos disciplinares (PAD), com trânsito em julgado, nos quais o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) aplicou ao recorrido as penalidades de censura e advertência, que por sua vez eram aptas a caracterizar maus antecedentes para fins de imposição de sanções mais gravosas em procedimentos posteriores (arts. 239 e 241 da LC 75/93); (b) tramitavam contra o recorrido, no CNMP, 15 procedimentos administrativos de natureza diversa (tais como reclamações), os quais, depois de sua exoneração a pedido, foram arquivados, extintos ou paralisados. Há ainda de se considerar dois fatores: (b.1) conforme disposições constitucionais e legais, esses procedimentos poderiam vir a ser convertidos ou darem azo a processos administrativos disciplinares (PAD); (b.2) os fatos a princípio se enquadram em hipóteses legais de demissão por quebra do dever de sigilo, do decoro e pela prática de improbidade administrativa na Operação Lava Jato.¹⁹

Não houve, assim, uma interpretação extensiva da alínea “q” visto que, com o auxílio dos elementos lógicos e tomados em apreço todos os fatores jurídico-sociais que influíram na elaboração da regra positiva, chegou-se à interpretação mais razoável.

A fraude à lei como construção argumentativa por inferência

Superada a temática anterior, passa-se à breve análise da parte do voto que trata da fraude à lei. De antemão, o Ministro Benedito Gonçalves faz uma contextualização doutrinária, legislativa e jurisprudencial sobre o vício que promove a invalidade do ato jurídico, uma vez que a razão última para a qual foi constituída era fraudar lei imperativa. E aqui nos detemos em ponto importante dessa análise — o ato “*in fraudem legis*” é o que foge da incidência da norma jurídica ou das obrigações legais, sendo realizada de forma diferenciada. A nulidade por fraude é objetiva, não estando atrelada à intenção de burlar o mandamento legal. Havendo contrariedade à lei, pouco interessa se o declarante tinha, ou não, o propósito fraudatório.²⁰ Repise-se, o critério objetivo do vício descola-se de preceito subjetivo, havendo burla legal, propositada ou não, o instituto incide.

¹⁸ Nesse sentido conferir: Mendes; Branco (2022, p. 196-262); Barroso (2020, p. 569-575); Nery Júnior; Abboud (2019, p. 373-379); Sarlet; Marinoni; Mitidiero (2021, p. 388-409).

¹⁹ RECURSO ORDINÁRIO N.º 0601407-70 – CLASSE 11550 – CURITIBA – PARANÁ (Brasil, 2023).

²⁰ Ver Farias; Rosenvald (2013, p. 631).

Mas como aferir a incidência da fraude à lei dado que não é possível concebê-la por subsunção ou mero silogismo? A aferição de incidência do instituto dá-se pela construção argumentativa por inferência.

Toda argumentação, desde seu ponto de partida, passando pelo seu desenvolvimento, pressupõe acordo do auditório²¹, que tem por objetivo ora o conteúdo das premissas explícitas, ora as ligações particulares utilizadas, ora a forma de servir-se dessas ligações. Dentre os objetos do acordo, há de um lado os fatos e as verdades e, do outro, as presunções. Estamos diante de: *i)* um fato, do ponto de vista argumentativo, se pudermos postular a seu respeito um acordo universal não controverso; *ii)* já designar-se-á com o nome de verdade um complexo sistema relativo à ligação entre fatos²² e, *iii)* por presunção, aos vínculos em cada caso particular, direcionado ao normal e ao verossímil. De outro modo, presume-se, até prova em contrário, que o normal é o que ocorrerá, ou ocorreu, isto é, que o normal é uma base com a qual podemos contar em nossos raciocínios. As presunções também gozam do acordo universal com o auditório, todavia, a adesão não é máxima, pois se espera que seja reforçada por outros elementos.²³

E é dentro dessa perspectiva presuntiva da construção da argumentação que trataremos das provas por indução.

Michele Taruffo ensina que a expressão “provas por indução” designa os meios de prova que consistem, essencialmente, em uma inferência oriunda de premissas determinadas, as quais são representadas por enunciados relativos às circunstâncias de fato, a fim de se chegar – com base em critérios idôneos – a formulações de conclusões referentes à veracidade ou falsidade de um enunciado diferente, relativo a um fato em razão de sua causa.²⁴

No estágio mais simples de sua estrutura, as provas por indução são apenas aqueles instrumentos de conhecimento dos fatos que consistem essencialmente de inferências indutivas, sendo sua engenharia assim descrita: um enunciado que especifica um fato X serve como premissa para uma inferência que tem, como conclusão, um enunciado que descreve o fato Y. O fato Y é o que se pretende provar (*o factum probandum*): pode ser um fato principal, mas também, o secundário, que deve ser provado, visando fundar outra inferência relativa a um fato principal. O fato X é a premissa da inferência (*o factum probans*), e se assume como verdadeiro

²¹ Para Perelman, auditório é o conjunto de quem o orador quer influenciar com sua argumentação uma vez que visa obter a adesão daqueles a quem se dirige. Conferir: Perelman; Olbrechts-Tyteca (2014, p. 21-22).

²² Ver Perelman; Olbrechts-Tyteca (2014, p. 75-78).

²³ Ver Perelman; Olbrechts-Tyteca (2014, p. 79-83).

²⁴ Ver Taruffo (2017, p. 159).

por ser provado, ou percebido diretamente pelo juiz. O fato X é sempre secundário, o qual entra no processo e no raciocínio probatório apenas por ser útil (logicamente relevante) como premissa de uma inferência probatória.²⁵

A noção de presunção parte da ideia de que o conhecimento de certo fato pode ser induzido pela verificação de outro, ao qual, normalmente, o primeiro está associado.^{26 27 28}

O voto condutor traz 5 (cinco) aspectos caracterizadores da fraude, entrelaçados de forma temporal, fática e jurídica que podem ser assim resumidos:

- (a) existência de dois processos administrativos disciplinares (PAD), com trânsito em julgado, nos quais o CNMP aplicou ao recorrido advertência e censura, por sua vez aptas a caracterizar maus antecedentes para fim de imposição de sanções mais gravosas em procedimentos posteriores (arts. 239 e 241 da LC 75/93);
- (b) tramitavam contra o recorrido outros 15 procedimentos de natureza diversa (tais como reclamações), que, em virtude de sua exoneração, foram arquivados, extintos ou paralisados, cabendo salientar que: (b.1) conforme dispositivos constitucionais e legais aplicáveis ao CNMP, esses procedimentos poderiam vir a ser convertidos ou dar azo a processos administrativos disciplinares; (b.2) os fatos a princípio se enquadram em hipóteses legais de demissão por quebra do dever de sigilo, de decoro e pela prática de improbidade administrativa na Operação Lava Jato;
- (c) um dos procuradores da República que atuou com o recorrido na Operação Lava Jato foi apenado com demissão pelo CNMP em 18/10/2021, em processo administrativo disciplinar instaurado a partir de anterior reclamação, por contratar e instalar outdoor em homenagem à força-tarefa, com fotografia na qual o recorrido também aparece (ato de improbidade administrativa);
- (d) apenas 16 dias depois, em 3/11/2021, o recorrido pediu exoneração;
- (e) essa exoneração, ainda onze meses antes das Eleições 2022, causou espécie diante desses fatores e, ainda, pelo fato de que membros do Ministério Público apenas precisam se afastar do cargo faltando seis meses para o pleito (art. 1.º, II, j, da LC 64/90; o que para as Eleições 2022 recairia apenas em 2/4/2022).²⁹

Não sendo outro o desiderato, todos os 5 (cinco) aspectos descrevem fatos que servem como premissas (*factum probans*) para uma inferência que tem como conclusão a fraude à lei (*factum probandum*). Não se está diante de um critério decisional subjetivo ou precário, mas sim de uma construção lógico-jurídica, de sólido fundamento filosófico, de sofisticada

²⁵ Ver Taruffo (2017, p. 160).

²⁶ Ver Marinoni; Arenhart (2015, p. 157).

²⁷ “O juiz, ao raciocinar sobre a presunção ou ao raciocinar sobre o mérito, baseia-se nas regras de experiência, que são imprescindíveis não apenas para a verificação da presunção a partir do indício, mas também para a análise do mérito com base na própria presunção. Frise-se que a presunção judicial não exige que a regra de experiência faça concluir, de modo preciso e absoluto, que do fato indiciário decorre o fato probando. Isso, aliás, diante da possibilidade de soma ou contradição entre as presunções judiciais, é bastante evidente. Contudo, nada pode impedir, em casos excepcionais, que o juiz forme um juízo de procedência a partir de presunções que apontem apenas para uma ‘verossimilhança preponderante’” (Marinoni; Arenhart, 2015, p. 163).

²⁸ Para aprofundamento na temática: Taruffo (2016); Marinoni; Arenhart (2015); Taruffo (2017); Schmitz (2018).

²⁹ RECURSO ORDINÁRIO N. 0601407-70 – CLASSE 11550 – CURITIBA – PARANÁ (Brasil, 2023).

engenharia argumentativo-decisional³⁰, consequência natural do processo, proferida por agente público constitucionalmente legitimado e dentro do arranjo estatal de jurisdição.

Por tudo, resta impassível de correção a decisão do Tribunal Superior Eleitoral.

³⁰ “[...] o juiz deve estar ciente: o valor da verdade dos juízos que ele faz depende diretamente do fundamento racional e cognoscitivo das inferências de que tais juízos derivam. Quanto mais aprofundada a análise crítica das noções que o juiz emprega, mais confiáveis são as inferências probatórias que levam à confirmação das hipóteses sobre os fatos.” (Taruffo, 2016, p. 244).

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

ARISTÓTELES. *Política*. 6. ed. São Paulo: Martin Claret, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.

BRAGA, Laura; ALCÂNTARA, Manoela. Entenda por que Dallagnol foi cassado e quais são os próximos passos. *Metrópoles*, [S. l.], 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/entenda-por-que-dallagnol-foi-cassado-e-quais-sao-os-proximos-passos>. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 maio 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral Nº 286-41. 2016.6.13.0197 - Classe 32 - São Francisco De Paula - Minas Gerais*. Eleições 2016. Agravo regimental. Recurso especial. Registro de candidatura. Deferimento. Candidato a prefeito. Desincompatibilização. Membro conselho municipal. [...]. Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravado: Mériton Balduino Alves. Relator: Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, 29 de junho de 2017a. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#!/jurisprudencia/pesquisa>. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral Nº 145-94.2016.6.24.0074 - Classe 32 - Rio Negrinho - Santa Catarina*. Recurso especial. Eleições 2016. Vereador. Registro de candidatura. Inelegibilidade. Art. 1º, 1, e, 2, da LC 64/90. Crime. [...]. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Eloir Meirelies Laurek. Relatora originária: Min. Luciana Lóssio. Redator para o acórdão: Min. Herman Benjamin, 5 de abril de 2017b. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#!/jurisprudencia/pesquisa>. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Ordinário N. 0601407-70 – Classe 11550 – Curitiba – Paraná*. Recursos Ordinários. Eleições 2022. Deputado Federal. Registro de Candidatura. Inelegibilidades. Art. 1º, I, G E Q, da LC 64/90. Recorrentes: Federação Brasil da Esperança – Fé Brasil (PT/PCDOB/PV), Partido Da Mobilização Nacional (PMN). Recorridos: Deltan Martinazzo Dallagnol, Podemos (PODE). Relator: Min. Benedito Gonçalves, 16 de maio de 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#!/jurisprudencia/pesquisa>. Acesso em: 26 ago. 2023.

CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

CRUZ, Danilo Nascimento. O direito em processo (como garantia): do mundo da linguagem ao mundo da norma – um elogio a J. J. Calmon de Passos. In: CARVALHO FILHO, Antônio;

COSTA, Eduardo José da Fonseca (coord.). *Direito, processo e garantia: estudos em homenagem a J. J. Calmon de Passos*. Londrina: Thoth, 2021a. p. 173-191.

CRUZ, Danilo Nascimento. O que podemos aprender com a fealdade do direito? - reflexões sobre direito & arte. *Revista Brasileira de Direito Processual*, Belo Horizonte, ano 29, n. 116, p. 281-300, out./dez., 2021b.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil : parte geral e LINDB*. 11. ed. Salvador: JusPODIVM, 2013.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método II*. Tradução Enio Paulo Giachini. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes; Bragança Paulista, SP: Editora Universitária São Francisco, 2011. (Coleção Pensamento Humano).

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Prova e convicção*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022. (Série IDP).

NERY Junior, Nelson; ABOUD, Georges. *Direito constitucional brasileiro: curso completo*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

O QUERERES. [Compositor e intérprete]: Caetano Veloso. In: VELÔ. [S. l.] : Warner Chappell Music, 1984. 1 disco vinil, faixa 7.

PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado da argumentação : a nova retórica*. Tradução Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

SARLET; Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

SCHMITZ, Leonard Ziesemer. *Raciocínio probatório por inferências : critérios para o uso e controle das presunções judiciais*. 2018. 324 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/21605/2/Leonard%20Ziesemer%20Schmitz.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2023.

TARUFFO, Michele. *Ensaio sobre o processo civil : escritos sobre processo e justiça civil*. Organizador e revisor das traduções Darci Guimarães Ribeiro. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2017.

TARUFFO, Michele. *Uma simples verdade* : o juiz e a construção dos fatos. Tradução Vitor de Paula Ramos. São Paulo: Marcial Pons, 2016. (Coleção filosofia e direito).

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MÍDIAS SOCIAIS E A IMPORTÂNCIA DO PROFISSIONAL MARKETING DIGITAL: UMA BREVE ANÁLISE DO INSTAGRAM DO TRE-PI

Deimyson Alcântara França¹

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo entender a importância da participação efetiva dos órgãos públicos nas mídias sociais. Para isto, utilizou-se o perfil do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI), na rede social Instagram, como amostra. O estudo passa pela análise da influência dos meios de comunicação *on-line* no processo comunicacional da sociedade hodierna. Conclui com a afirmação da necessidade de construção de um ambiente de comunicação *on-line* entre os órgãos da Administração Pública e o cidadão conectado, sob a orientação de profissional de Marketing Digital com capacidade técnica de análise e desenvolvimento de planos de mídias que possam atender as normas constitucionais que orientam a atuação da Administração Pública, a fim de se conseguir alcançar efetivamente o público cada vez mais sedento de informação e de transparências nas atividades estatais.

Palavras-chave: Administração Pública. Marketing Digital. Mídias Sociais. Redes Sociais.

ABSTRACT: The present work aims to understand the importance of effective participation of public bodies in social media. For this, the profile of the Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI), on the social network Instagram, was used as a sample. The study involves analyzing the influence of online media on the communication process in today's society. It concludes with the affirmation of the need to build an online communication environment between Public Administration bodies and the connected citizen, under the guidance of a Digital Marketing professional with technical capacity for analysis and development of media plans that can meet the needs constitutional norms that guide the actions of the Public Administration, in order to effectively reach the public that is increasingly thirsty for information and transparency in state activities.

Keywords: Public Administration. Digital marketing. Social media. Social media.

1 INTRODUÇÃO

Partindo de um estudo acerca da influência do ambiente digital no processo comunicacional, passando por breves apontamentos sobre a importância das mídias sociais

¹ Graduado em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina (CEUT). Pós-graduado em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Pós-graduado em Comunicação e Marketing em Mídias Digitais pela Faculdade Estácio. Pós-graduado em Direito Público pela FAR. Servidor do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí (TRE-PI). E-mail: dex.alcantara@gmail.com.

como importante meio de comunicação na sociedade contemporânea, o presente trabalho pretende fazer uma análise sobre a necessidade de os órgãos da Administração Pública utilizarem as redes sociais como forma de comunicação com seus administrados, destacando a relevância dessa comunicação, que deve ser orientada e administrada por um profissional com conhecimento técnico em mídias digitais, no intuito de que tal seja desenvolvida através de uma linguagem clara e objetiva, típica do ambiente digital, mas sem perder de vista os limites constitucional e legalmente impostos à atuação da Administração Pública. No decorrer do trabalho, busca-se traçar a importância de se compreender como as mídias digitais funcionam enquanto meio de comunicação e informação, assim como a atuação do profissional em Marketing Digital que orientam a Administração para uma comunicação pública mais completa, efetiva e transparente no ambiente digital.

Desta maneira, foram utilizadas duas metodologias para desenvolver esta pesquisa, a primeira refere-se a um estudo bibliográfico de artigos e obras que abordam os referidos temas, e a segunda contempla o método qualitativo de levantamento e catalogação de dados utilizando, como objeto de estudo, o *Instagram* do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI). Foram analisadas interações ocorridas durante os dez primeiros dias do mês de outubro de 2018 (primeiro turno das eleições 2018), em comparação com o mesmo período no mês seguinte à realização do pleito eleitoral.

Vale ressaltar que, apesar de existirem diferenças conceituais entre os termos “redes sociais” (ambiente onde pessoas com interesses em comum interagem entre si) e “mídias sociais” (ou “novas mídias”, que são ferramentas *on-line* de divulgação de conteúdo e relacionamento entre pessoas), optou-se por tratar os termos como sinônimos para facilitar o entendimento do leitor, com o devido cumprimento aos autores que preferem a distinção terminológica.

Assim, a escolha da respectiva temática para o desenvolvimento deste trabalho justifica-se, em razão da crescente necessidade de transparência na atuação da Administração Pública na sociedade atual, cada vez mais conectada, atenta e sedenta de informação, e do fato de essa comunicação ser realizada de forma clara, direta e objetiva nos meios digitais. Portanto, para que se chegue a tal conclusão se faz necessário responder às seguintes questões: qual a importância da comunicação na sociedade moderna? Por que a Administração Pública deve se comunicar da melhor forma com os administrados? Como essa comunicação pode ser facilitada? Questionamentos que devem ser respondidos ao final deste trabalho.

2 COMUNICAÇÃO NA SOCIEDADE CONECTADA

A comunicação constitui um elemento imprescindível de sociabilidade. O ato de comunicar, seja ele verbal ou não verbal, é uma ferramenta estruturante de todos os tipos de relações sociais.

Por estar intimamente relacionado com a luta pela sobrevivência da humanidade, mediante a busca de conhecimentos para expandir-se e dominar o mundo, o conceito de comunicação também sempre esteve interligado com o estágio de evolução cultural da sociedade. Desta forma enfatiza-se que:

Embora seja fato a existência de um emaranhado de peculiaridades e fatores diversos (históricos, sociais, políticos, econômicos, culturais e ideológicos), diferenciando a formulação, os resultados e a aplicabilidade das várias teorias da comunicação, uma base essencial dominou e continua a ser hegemônica nos estudos: os meios de comunicação de massa, o conteúdo de suas mensagens (a informação como a maior protagonista), e o impacto nas sociedades (Gomes, 2007, p. 35).

Nesse sentido, a comunicação na sociedade contemporânea constitui um processo social básico, que deve ser entendida como um fenômeno de papel central no desenvolvimento humano. Em vista disso, Gomes (2007, p. 110) destaca que a “comunicação é premente para o desenvolvimento econômico e social dos povos, desempenha um papel de protagonista nas relações de poder e se funda como alicerce para as culturas”.

No entanto, é necessário ressaltar que o processo de comunicação é um sistema cíclico de retroalimentação. Significa que emissor e receptor não se encontram em posição de hierarquia e submissão, mas sim em situação de igualdade, devendo estar em harmonia para que, assim, a mensagem seja transmitida com fluidez e eficiência; ou seja: “Comunicar não é um processo em que um sujeito reificado recebe indolente e passivamente os conteúdos que outro sujeito, que é ativo, superior, detentor de verdade e do conhecimento, lhe dá ou lhe impõe”. (Gomes, 2007, p. 29).

Isso quer dizer que o processo comunicativo deve ser compreendido como uma das bases estruturadoras da sociedade, tanto na esfera privada, quanto na esfera pública. A comunicação, como elemento estruturante da sociedade e resultado dela, encontrou no surgimento das tecnologias novos elementos de evolução, pois o paradigma comunicacional é reflexo do processo de transformações sociais, políticas, econômicas e culturais.

Nesse diapasão, a globalização e as transformações sociais, sobretudo após o surgimento

da Internet e com a Web 2.0, trouxeram novos paradigmas dessa comunicação para a sociedade, resultando, assim, em uma nova forma de sociabilidade, baseada em outros contextos.

O pensamento teórico sobre a comunicação lança-se sobre o universo do mais festejado e aclamado meio: a Internet. As investigações abordam as transformações determinadas e condicionadas pela rede internacional de computadores; suas possibilidades para, finalmente, o mundo poder vivenciar uma comunicação livre, sem obstáculos de nenhuma natureza; o fluxo livre de informação; os intercâmbios culturais e o livre acesso ao conhecimento, como uma realidade finalmente tangível; a ressignificação dos papéis de emissor e receptor; o estabelecimento de novos padrões de socialização cultural, com a presença do multilinguismo na rede; a criação de novos paradigmas de comunicação como o ciberespaço e a cibercultura [...] (Gomes, 2007, p. 46).

Portanto, conclui-se que o processo de comunicação está intrinsecamente relacionado ao de evolução social, passando ambos os processos por uma ressignificação a partir do surgimento da Internet.

3 O MUNDO CONECTADO: MÍDIAS SOCIAIS COMO MEIO DE COMUNICAÇÃO E DE INTERAÇÃO

O surgimento da Internet, na década de 1960, nos Estados Unidos, e sua popularização a partir dos anos 90 revolucionaram a forma como os indivíduos se relacionam no mundo inteiro, transformando o modo como as pessoas interagem com os seus diversos grupos sociais, seja família, trabalho e amigos.

De acordo com Roesler (2012), compartilhar informações se tornou uma das maneiras mais eficazes de obter novos conhecimentos e produzir diversos saberes no presente século. Este está sendo um período marcado pela era digital e pela *Web 2.0* como o principal meio disponível para a interação e a troca de informações e conhecimentos. Mas o que seria a *Web 2.0*? Quais suas características?

Segundo Dantas (2020), o conceito para o termo foi criado por Tim O'Reilly, em 2003, o qual afirma que a *Web 2.0* representa uma mudança para a Internet, enquanto plataforma, e um entendimento das regras, para obter sucesso neste novo espaço, desenvolvido com base em uma rede de informações onde cada usuário, além de usufruir, também pode contribuir.

Em termos menos congestionados, a *Web 2.0* é um novo momento vivenciado pela sociedade na Internet, tendo como matriz a ideia de participação colaborativa na construção de um blogue, de um grupo de notícias ou de *websites* no formato *wiki*, por exemplo. Esse conceito é embasado na ideia de “*web vida*”, em que há maior participação, colaboração e interação das

peessoas. Além desse atributo de participação do usuário, vários estudiosos apontam como características da *Web 2.0* o uso de interfaces ricas e simples de usar; a gratuidade da maioria dos sistemas disponibilizados; maior facilidade de armazenamento de dados; maior possibilidade de criação de conteúdo *on-line* e a mudança e fluidez das informações.

Outros aspectos também contribuíram para a velocidade das transformações no ciberespaço, como o acesso facilitado à banda larga, o barateamento dos Smartphones e a disponibilização de redes Wi-Fi em locais públicos. O usuário agora é livre para colaborar e circular.

Por essa razão, Roesler (2012, p. 3) observa que, “ao se analisar as características apresentadas acima, percebe-se que a *Web 2.0* acabou com a dependência de meios físicos de armazenamentos de dados”. O autor acrescenta que “através das ferramentas disponibilizadas por ela é possível manter tudo *on-line*, de forma pública, aumentando a divulgação das informações, ou de forma privada, disponível a apenas um número restrito de pessoas”.

Deste modo, percebe-se que as novas tecnologias vêm contribuindo para a evolução e o desenvolvimento da sociedade, apresentando aos indivíduos novos paradigmas de comunicação, novas formas de sociabilidade, sobretudo, outro contexto social, que agora também é virtual.

Nessa perspectiva, diante do contexto inegável da gigantesca importância da Internet no cotidiano da sociedade, no qual é possível serem encontradas uma infinidade de coisas úteis e indispensáveis para a vida moderna, o ambiente virtual passou a acumular, ainda, a função de um ambiente voltado para a interação entre indivíduos, mais especificamente, nas mídias sociais.

Em 2018, cerca de três bilhões de pessoas em todo o mundo utilizavam as mídias sociais mensalmente por intermédio de seus dispositivos móveis. No Brasil, o número chega a 140 milhões de usuários da Internet. Desse total, 130 milhões usufruem ativamente de alguma mídia social, de acordo com o relatório divulgado pelas empresas *We are Social e Hootsuite*, intitulado “*Digital in 2018: The Americas*”.

Em matérias divulgadas pelos *sites* da Revista Exame, Portal G1, Canaltec, *Optclean* Tecnologia e Techtudo, é perceptível, através de pesquisas e números em grau muito elevado, que, no Brasil, as redes sociais mais utilizadas são *Facebook, Twitter e Instagram* os quais servem para que os usuários possam se expressar e realizar diversos tipos de atividades utilizando as ferramentas disponibilizadas por estas redes sociais tanto para empreendimento, quanto para disseminação de informações[...] (Silva; Ribeiro; Silva Filho, 2018, p. 277).

Diante desse contexto, entende-se que os indivíduos encontram nas redes sociais formas

de interligação entre si de forma rápida e acessível. Segundo Holanda (2021),

Para a maioria dos usuários deste conglomerado de redes em escala mundial, o acesso a elas passou a ser uma necessidade constante. Pelas estatísticas com a quantidade de acessos por dia, podemos constatar que as redes sociais deixaram de ser apenas uma forma de manter contatos, elas passaram a ser fonte de informação, atração de novos clientes, publicidade, oportunidade e também lazer. Nas redes sociais cada indivíduo tem sua função e identidade cultural. Sua relação com outros indivíduos vai formando um todo coeso que representa a rede e a criação de grupos de interesse como esporte, cultura, entretenimento, educação, etc. Atualmente temos a formação de uma nova sociedade, a qual denominamos de Aldeia Global. Ela exerce influência direta no comportamento social e o comportamento social também exerce influência sobre ela. E se alguém acha que não é influenciado pelo que estão nessas mídias, se engana. As Mudanças vindas desse meio afetam diretamente o cotidiano, a forma de agir e também a de pensar das pessoas.

Assim, considerando esse novo cenário global, as mídias sociais são ferramentas importantes no dia a dia das pessoas e nas atividades empresariais, diga-se. Afinal, as redes sociais já se revelaram um ambiente de grandes oportunidades para as organizações, pois são entendidas como veículos de interação com potencial de formar opinião e de compartilhamento de informações, que podem potencializar ou até mesmo destruir a imagem de uma organização.

Atualmente é possível pedir comida, comprar um tênis, pedir um táxi, usando celular. A dinâmica social mudou. As pessoas buscam nas mídias digitais informações e indicações de produtos e serviços antes da tomarem a decisão da compra. Por esse motivo é importante destacar e repisar que:

A *Web 2.0* apresentou a possibilidade de se construir e compartilhar conhecimentos através da interatividade e da sociabilidade na Internet. As novas tecnologias de grupos cresceram de importância e algumas ferramentas como os *blogs*, *wikis* e os *socialbooks* se tornaram meios muito procurados, não só pela juventude, mas, também, por muitos outros usuários da Internet, para a troca de experiências e de informações (Roesler, 2012, p. 7).

O indivíduo conectado costumava usar a Internet basicamente para entretenimento. Todavia, na atualidade o ambiente digital cada vez mais é utilizado para a busca de informações úteis sobre saúde, bem-estar, política, entre outras temáticas. Os *podcasts*, por exemplo, que são arquivos digitais em áudio, contendo informações das mais variadas, fazem parte do cotidiano de diversas pessoas que recorrem a essa nova ferramenta do ambiente *on-line* para manterem-se informadas a respeito dos acontecimentos na sociedade, mas sem perderem o tempo exigido por alguma das mídias tradicionais como a TV e os jornais impressos. Acerca dessa questão, Roesler (2012, p. 7) assevera que “a rede social ou *social network*, em inglês, é

responsável pelo grande número de interações sociais que ocorrem na *Web*. Como tal é impossível não ser considerado um recurso importante para a produção e troca de conhecimentos”.

Cientes dessa mudança na dialética social, muitas instituições e organizações efetivam novos processos tecnológicos em seus negócios com o fim de garantirem melhores resultados para as atividades no ambiente virtual.

Nessa perspectiva é importante salientar que o surgimento da Internet despertou nas organizações a necessidade de reformular a sua comunicação com o consumidor. A velocidade e a grande quantidade de informações fazem com que as instituições tenham que reaprender a se relacionar com seus clientes.

Em conclusão, afirma-se que, para algumas instituições, a audiência está nas mídias digitais muito mais que nas mídias tradicionais, pois as redes sociais dão voz e presença às organizações na sociedade conectada.

4 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: A ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO EM UMA SOCIEDADE CONECTADA

Instituições e organizações, como parte da sociedade, passam por todas as consequências e transformações frente às novas mudanças culturais e a revolução tecnológica de inovações trazidas pela *Web 2.0*; ou seja, o grande volume de informações que chegam por meio da Internet, através de celulares, aplicativos e redes sociais, tem gerado outra postura nos relacionamentos, no trabalho, no estilo de vida e nas formas de consumo.

Pouco tempo atrás, acompanhar as atividades da Administração Pública era algo tortuoso e obscuro, pois o acesso às informações pela sociedade, em regra, resumia-se àquelas recebidas pelas mídias tradicionais, como TV e jornal ou, presencialmente, nas repartições públicas.

Conhecer e acompanhar o que o Estado faz é desafiador, pois até pouco tempo o acesso à informação pública só era possível através da imprensa – rádio, jornais, revistas e, principalmente, a televisão eram as formas como os cidadãos ficavam sabendo das ações promovidas pelo governo. Com a evolução da Internet a maneira do governo se comunicar com a população têm mudado. Mais que a televisão, o rádio, o cinema ou vídeo, o computador conectado a Rede proporciona uma verdadeira interação em tempo real (Farranha *et al.*, 2014, p. 1).

A evolução social, sobretudo após o advento da Internet, tem transformado a maneira como o cidadão/internauta interage com os órgãos públicos. Diante disso, entende-se que:

Esses novos dispositivos de interação entre governo e cidadão permitiram ampliação das propriedades democráticas, fazendo com que a comunicação pública pudesse ser exercida de forma mais eficiente, aprimorando as suas principais finalidades, tais como fornecer informações de interesse público, prestar o serviço de acesso à informação ao cidadão e incentivar a participação social (Campos, 2016, p. 57).

Assim, as corporações e organizações, dentre elas, as públicas, agora se veem envolvidas nessa nova dialética social baseada no contato direto com os clientes, que na atualidade conhecem melhor o produto e o serviço prestado – por conseguirem informações facilmente através da Internet. Visto que:

A partir da *Web 2.0* as redes sociais cresceram de importância na Internet, uma vez que com ela a *Web* tornou-se um ambiente mais democrático, onde cada pessoa seleciona as informações de acordo com seus interesses e necessidades. (Roesler, 2012, p. 8).

Nessa perspectiva, as organizações públicas devem pautar as suas ações na transparência, pois agora são fornecedoras e receptoras de informações constantemente, em um fluxo contínuo de interação. O poder da informação está no centro da atividade dinâmica da nova sociedade. A nova comunicação nas instituições é reflexo e resulta da comunicação existente nos meios sociais. Isso faz com que as organizações busquem soluções para uma comunicação mais efetiva e direta com a sociedade.

Desta forma, diante desse novo cenário de participação social *on-line*, as mídias digitais governamentais possibilitam ao cidadão o acesso mais rápido e fácil às informações públicas e também se apresentam como um espaço público de debate. Órgãos e entidades públicas como o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, os Tribunais Superiores, além de diversos órgãos do Poder Executivo — governos e prefeituras — estão presentes no ambiente digital, seja através de *sites*, *blogues* e mídias digitais.

Nesses ambientes institucionais, os cidadãos encontram uma nova forma de interação com a Administração Pública, com a possibilidade de manifestarem-se, questionarem e debaterem assuntos de interesse público junto de órgãos e demais cidadãos.

O acesso facilitado a informações presentes nos bancos de dados da Administração e a mudança na forma de comunicação são frutos dos novos paradigmas dessa comunicação. De acordo com Farranha *et al.* (2014, p. 14), o uso das tecnologias já tem “demonstrado características muito positivas de interação entre os usuários, como a participação livre e o acesso por meio de diversos mecanismos tecnológicos”. A autora ainda acrescenta que:

Dessa forma a relação governo/cidadão se dá de maneira mais eficiente, uma vez que, a população recebe a informação, interage e se manifesta com críticas, elogios e sugestões e essas, teoricamente, chegam aos tomadores de decisão. (Farranha *et al.*, 2014, p. 14).

Logo, entende-se que a Administração deve estar presente nas mídias sociais, em atendimento das novas demandas da sociedade. Deste modo, questiona-se: como deve ser a comunicação da Administração Pública nas mídias sociais? Há limites na forma de interação?

5 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NAS MÍDIAS SOCIAIS: OS LIMITES IMPOSTOS PELO DISCURSO INSTITUCIONAL E PELAS NORMAS QUE REGEM A ATIVIDADE DO ESTADO

A Administração Pública, durante a prática dos seus atos, deve obedecer a normas impositivas e limitativas que encontram respaldos em orientações constitucionalmente previstas.

Em outras palavras, existem princípios explicitados na Constituição Federal de 1988 e em normas da Constituição, que são orientadores de toda atividade da Administração Pública, estabelecendo as diretrizes para sua atuação. Intentando esclarecer, segue a literalidade de um desses dispositivos em comento: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (Brasil, [2023], art. 37).

Conforme preceituam os administrativistas Paulo e Alexandrino (2019, p. 231), “os princípios ali enumerados são de observância obrigatória para todos os poderes, quando estiverem no exercício de funções administrativas, e para todos os entes da Federação”. Há de se ressaltar que, dentre os fundamentos norteadores das atividades desenvolvidas pela Administração Pública, os que interessam para este trabalho são os princípios da publicidade e impessoalidade.

Com base no princípio da publicidade, a transparência na atuação da Administração Pública se faz necessária. Essa ideia de divulgar os atos praticados pela Administração “deriva do princípio da indisponibilidade do interesse público, é mais abrangente do que a mera exigência de publicação oficial de atos da administração”, como ressaltam Paulo e Alexandrino

(2019, p. 248).

Os doutrinadores ainda afirmam que a divulgação das atividades da Administração tem como alvo viabilizar, de maneira mais ampla, o controle da Administração Pública pelos administrados. Ademais, a Constituição Federal dispõe que “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social” (Brasil, [2023], art. 37.º, §1.º).

Desta forma, é possível perceber a ordem constitucional para que a Administração atue de forma transparente e a fim de possibilitar que os administrados possam tomar conhecimento e ter controle dos atos praticados. Assim, de acordo com Paulo e Alexandrino (2019, p. 248), existe ainda um dispositivo constitucional “que deixa bem clara a exigência da atuação transparente de toda a Administração Pública [que] é o inciso XXXIII do art. 5.º da Constituição”, segundo o qual:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, [2023], art. 5.º, inc. XXXIII).

Em vista disso, diante da atual conjuntura social de busca incessante por informações, a ideia da transparência dos atos praticados pelos órgãos da Administração é norma orientadora da atuação estatal. O objetivo é proporcionar aos administrados “a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos”, como afirma Carvalho Filho (2013, p. 63).

O autor ainda acrescenta que somente mediante a transparência dessa conduta, os indivíduos poderão avaliar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência com que estão revestidos. Por essa razão:

A Constituição exige transparência do poder público, que deve dar ampla publicidade a todos os seus atos. A publicidade em diários oficiais, impressos ou eletrônicos, é necessária, mas insuficiente. As notícias mais importantes para a sociedade devem chegar efetivamente ao seu conhecimento (Damiani; Silva, 2009, p. 134).

Nesse sentido, é importante destacar, outro fundamento orientador da atuação da Administração Pública (nas mídias digitais, inclusive) trata do princípio da impessoalidade que consiste na ideia de que toda atuação estatal precisa visar ao interesse público, tendo como fim a satisfação da necessidade do público (Paulo; Alexandrino, 2019).

Segundo esses autores, o princípio da impessoalidade, em uma de suas vertentes, funciona como “vedação a que o agente público se promova à custa das realizações da Administração Pública” (Paulo; Alexandrino, 2019, p. 242). Em outros termos, a impessoalidade está ligada à vedação à pessoalização dos feitos da Administração Pública e se torna consagrada no § 1.º do art. 37 da Constituição:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (Brasil, [2023], art. 37, §1.º).

Outra norma jurídica trata dos direitos dos usuários dos serviços públicos: a Lei n. 13.460/2017 que, em seu art. 4.º, informa que a Administração deve ter entre seus princípios norteadores a transparência na sua atuação (Brasil, 2017). Mais adiante, a mesma Lei, em seu art. 5.º, trata das diretrizes a serem observadas pelos agentes públicos e prestadores de serviços públicos na prática de seus atos; dentre elas encontra-se a necessidade de “aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações”. (Brasil, 2017, art. 5.º, inc. XIII).

A Lei n. 12.527/2011 — conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) —, às vezes chamada de Lei da Transparência Pública, também é uma norma limitadora e impositiva da transparência nas atividades da Administração Pública. Esta Lei consiste, em termos sintéticos, em uma norma que regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas. A LAI, em seu art. 5.º, prevê que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (Brasil, 2011, art. 5.º).

O direito de acesso à informação está relacionado à ideia de que o cidadão deve pedir e receber toda informação que está sob o controle dos órgãos públicos. Nesse contexto, a LAI criou mecanismos que facilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, o recebimento de informações públicas dos órgãos e das entidades.

Diante disso, percebe-se que a Administração Pública, como parte do sistema social, encontra-se também envolvida na nova dialética em que a busca de informação e a transparência das ações das instituições, sejam elas públicas ou privadas, devem orientar sua atuação.

No entanto, além de entender sobre a necessidade acerca das obediências às normas constitucionais e infraconstitucionais que, por sua vez, legitimam a atuação pautada em uma comunicação que preze pela transparência das atividades da Administração Pública, é relevante ressaltar a forma como essa comunicação é realizada.

Conforme já observado aqui, sabe-se que as novas formas de comunicação surgidas com o advento da Internet apresentam características peculiares e que são reflexos da urgência e dinamicidade do processo de comunicação. No ambiente *on-line*, há a necessidade do uso de uma linguagem direta, clara e objetiva, uma comunicação voltada para instruir e entreter.

O cidadão internauta quer ser informado, mas não está disponível, nem disposto ao uso da linguagem engessada e padronizada pelos textos formais, típica dos documentos públicos.

[...] por mais que a comunicação nas redes sociais traga características bem peculiares do meio digital, como dinamismo, escrita mais informal e um diálogo a partir da linguagem de redes, é importante destacar que os princípios basilares da comunicação pública precisam estar presentes quando as instituições públicas chegam às mídias digitais. (Campos, 2016, p. 59).

Nesse diapasão, outro ponto a ser entendido é a necessidade de buscar a coerência entre o discurso institucional, as normas que regem a atividade do Estado e a linguagem utilizada nas mídias digitais — mais dinâmica e fluida.

6 TRE-PI E O USO DAS REDES SOCIAIS: ELEIÇÕES CONECTADAS

A Justiça Eleitoral brasileira é um ramo especializado do Poder Judiciário, com atuação em três esferas — jurisdicional, com competência para julgar questões eleitorais; administrativa, quando é responsável pela organização e realização de eleições, referendos e plebiscitos; e regulamentar, nas situações em que elabora normas relativas ao processo eleitoral.

O Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI), como parte da Justiça Eleitoral, cuida da organização do processo eleitoral (alistamento eleitoral, votação, apuração dos votos, diplomação dos eleitos, entre outras atividades) e trabalha para garantir o respeito à soberania popular, à transparência e à cidadania. O Tribunal piauiense tem como um de seus valores no âmbito social a transparência de suas ações.

O TRE-PI, assim como os outros Tribunais Regionais Eleitorais do país, promove ações estratégicas de comunicação, visando estreitar as relações entre o Tribunal, a sociedade, a imprensa e os eleitores, através do uso das mídias sociais, como Facebook, Twitter e Instagram. Nesse contexto, o objeto de estudo dessa pesquisa é o Instagram do TRE-PI.

A escolha desta rede social recai, basicamente, em razão da sua grande facilidade de disseminação de informações, por ser a mídia social mais utilizada pelo órgão e dispor do maior número de seguidores e potenciais seguidores, no momento.

Em outubro de 2018, 64 milhões de pessoas usavam o Instagram no Brasil. O país ficava em 3.º lugar no ranking mundial da rede social, perdendo apenas para os Estados Unidos, com seus 121 milhões de usuários, e para a Índia, com 71 milhões (Tardáguila, 2019).

Diante dos dados apresentados, percebe-se a potencialidade de disseminação de informações pelo Instagram. Desta forma, no que diz respeito ao perfil do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí no Instagram, sua conta estima mais de 9 mil seguidores, constituindo-se o segundo maior em número de seguidores, dentre os tribunais regionais eleitorais do país.

No que concerne ao conteúdo do TRE-PI, sob orientação da Assessoria de Comunicação do Tribunal Superior Eleitoral (Ascom/TSE), foi possível identificar durante a análise a veiculação de diversas campanhas que abrangiam uma variedade de temas eleitorais de interesse público, tais como acessibilidade, e-Título, mesário voluntário, representatividade, nome social, absenteísmo, voto consciente e segurança da urna.

Outro ponto observado foi que, além das nacionais, a Justiça Eleitoral do Piauí produziu campanhas próprias como o projeto “Entenda Direito Eleitoral” e o “Glossário Eleitoral”, obtendo bastante interação e envolvimento com o público externo e interno, sobretudo, com os eleitores mais jovens. Também ganharam destaque, nas postagens realizadas, as atividades desenvolvidas pelo TRE-PI como treinamentos, cursos e seminários.

Por conseguinte, encontraram-se informativos, notícias, além de fotos e vídeos na linha do tempo (*timeline*) e no “*stories*” do Instagram do TRE-PI. Conteúdos estes que se tornam elementos imprescindíveis com o escopo de atrair o público para as mídias do Tribunal, em razão de uma produção de conteúdo diferenciada e que contém as informações necessárias ao intento de manter o público informado acerca das atividades da instituição.

Como destacado anteriormente, a Justiça Eleitoral é responsável pelo processo eleitoral e tem como ápice do seu trabalho a realização das eleições a cada dois anos alternadamente, entre eleições gerais, estaduais e municipais. Nos anos eleitorais é perceptível como as atenções se voltam para a Justiça Eleitoral, entretanto, o mês de outubro desses anos é o período em que a população fica mais atenta às atividades dos órgãos eleitorais, sobretudo, nos dias de votação ocorridos no primeiro domingo de outubro e, em caso de segundo turno, no último domingo do mesmo mês.

Isso pode ser confirmado a começar pela análise das interações recebidas no Instagram do TRE-PI, entre os dias 1.º e 10 de outubro de 2018 (período próximo à realização das eleições do primeiro turno de 2018) e entre os dias 1.º e 10 de novembro (após a realização dos pleitos eleitorais).

No primeiro período, verifica-se uma média de 68,81 curtidas por postagens realizadas no *feed*, além de 23 interações nas do *stories*. Em contraponto, durante o segundo período, em novembro, a média de curtidas foi de apenas 29,55 por postagens no *feed* e apenas 4 interações nas postagens do *stories*.

Por fim, diante desses dados, entende-se, nitidamente, que houve um aumento real nas buscas pelos usuários/eleitores de informação durante o período próximo ao pleito eleitoral de 2018. O que demonstra como o Instagram, enquanto suporte comunicativo utilizado pelos órgãos públicos, tem facilitado o acesso às informações de interesse público, tanto quanto atua como espaço de interação entre as instituições e a sociedade.

7 ASSESSORIAS DE COMUNICAÇÃO: O PROFISSIONAL DE MARKETING DIGITAL

A assessoria de comunicação do órgão público é o setor responsável pela orientação da instituição na sua comunicação interna e externa, baseada no discurso institucional e nas normas que regem a atividade do Estado, com o intuito de que essa comunicação seja transmitida de forma a atingir o seu objetivo.

A Assessoria de Comunicação é composta por diversos profissionais de áreas distintas como jornalistas, publicitários, redatores, fotógrafos, analistas, marqueteiros, entre outros que, juntos, executam uma série de procedimentos para transmitir as informações de forma coerente e oficializada à população (Silva, 2018, p. 274).

O objetivo desse setor é, mediante seus conhecimentos técnicos, tentar traçar um diálogo fluido, direto e transparente entre a Administração Pública e os administrados. Esse desafio aumentou a partir do surgimento das mídias sociais.

Desta forma, os órgãos da Administração Pública tiveram que disponibilizar a transparência de seus atos através da Internet onde os cidadãos pudessem obter todo e qualquer tipo de informação para fiscalizá-lo, sendo necessária a instituição e/ou reestruturação de serviços como Ouvidoria, Sistema de Informação ao Cidadão, **Assessoria de Comunicação** e Assessoria de Imprensa (Silva, 2018, p. 273, grifo nosso).

Desta maneira, alinhar o discurso institucional com a linguagem do ambiente digital constitui uma tarefa essencial diante do objetivo de dar transparência às atividades dos órgãos públicos e primar pelo atendimento do direito constitucional de acesso às informações públicas.

É fundamental entender que, entre os fatores que direcionam para o sucesso da presença digital da organização no meio *on-line*, está à experiência da equipe na análise constante acerca de quais padrões de comunicação funcionam melhor para o público seguidor. Além disso, os integrantes da assessoria devem prezar pela produção de conteúdos relevantes, com um tom mais humano nas postagens para que seja possível atingir subjetivamente os seguidores.

Por essa razão, é necessário haver, na equipe de comunicação destes órgãos, profissionais preparados e com conhecimento técnico para o uso dessas mídias, sob o risco de tornar infrutífera a tentativa de traçar com os administrados/internautas um diálogo direto e transparente em caso de ausência desse profissional.

Em suas palavras, Silva (2018, p. 290) afirma que:

[...] é perceptível a necessidade das Organizações Públicas desbravarem este recurso para se fazerem presentes nestes meios divulgando suas informações, mantendo laços estreitos junto à população, seguindo as normas e diretrizes legais para proporcionar a publicidade com eficiência e qualidade, pois assim podem acompanhar a evolução, comunicando-se melhor com a sociedade e disseminando a informação para que as demais pessoas do ciclo cibernético mantenham-se atualizadas.

Dar presença digital é uma das atividades desenvolvidas pelas assessorias de comunicação, e o analista de Marketing Digital é o profissional responsável por fazer esse trabalho, pois por meio de análises técnicas e uso de ferramentas, encontra soluções que permitam maior abertura para o diálogo entre o órgão público e os cidadãos.

O trabalho desse analista, nesse ponto, merece reconhecimento diante da sua relevância como integrante da equipe de comunicação das instituições públicas. Uma vez que esse profissional consegue, pela análise de dados, quais sejam, número de interações, reações e alcance, *Key Performance Indicator* (KPI's), pesquisas netnográficas e outras estratégias, conjugadas com as metas de comunicação traçadas pela organização, atingir o maior número de usuários, apresentando conteúdo relevante e interessante para os seguidores.

De acordo com Silva (2018), gerenciar uma página institucional nas redes sociais é um trabalho que exige dedicação e disponibilidade, assim como interação e mobilização de toda a organização para que as informações divulgadas sejam disseminadas com sucesso.

Por essa razão, Silva (2018, p. 288) lista as atividades desenvolvidas pelo analista de Marketing Digital e que são fundamentais para o bom resultado da comunicação da

organização, a saber:

- I. Definir o objetivo e o público alvo, analisando e estudando-os (comportamentos, reações, expectativa, etc), sempre os relacionando com os objetivos e metas da organização;
- II. Realizar uma pesquisa Netnográfica (abrangência geográfica de usuários que almeja alcançar);
- III. Fornecer informações básicas como categoria (especificando o serviço que oferta e qual o segmento da instituição), breve histórico institucional (lei de regulamentação, data de fundação, etc), contato (telefone, email), endereço físico, página na *web*, horário de funcionamento,
- IV. Publicar conteúdos relevantes e que realmente sejam interessantes para os usuários;
- V. Ser receptivo, presente, proporcionar *feedback* e resposta aos usuários, para evitar discussões e acusações;
- VI. Convidar os usuários para conhecer a organização pessoalmente;
- VII. Utilização de uma linguagem compreensível;
- VIII. Acompanhar os resultados do trabalho realizado;
- IX. Utilizar o princípio do *Crowdsourcing* (colaboração coletiva), pois ambos podem colaborar para o crescimento e aperfeiçoamento das atividades a serem desenvolvidas e serviços prestados pelo órgão;
- X. Estabelecer rotinas dentro da instituição que favoreçam com que as pessoas possam buscá-los on-line. Como, por exemplo, uma rotina onde, durante as ligações realizadas ou recebidas, antes de encerrá-las, informar às pessoas que existe uma *FanPage* institucional convidando todos a prestigiarem e colaborarem com as publicações;
- XI. Divulgação dos atos públicos disseminando o máximo de informações possíveis de maneira conveniente;
- XII. Fazer campanhas, utilizando *hashtags* e promovendo a realização de *check-in*.

Em resumo, o papel de criar estratégias para tornar o conteúdo do ente público, nas mídias digitais, mais atraente para os usuários/internautas e, assim, aumentar a exposição das atividades prestadas pelo órgão, acontece quando da atuação do profissional de Marketing Digital, dentro das organizações. Para conquistar esse objetivo, importa conhecer áreas como análise de dados, comportamento dos usuários, também, compreender as demandas (que podem ser sazonais) e ter *expertise*, inclusive, em publicidade.

Logo, é perceptível a necessidade e a relevância da participação de profissionais capacitados em análise de mídias digitais, compondo as equipes da assessoria de comunicação, para que em conjunto atuem na maior transparência e facilitação ao acesso do cidadão às informações do órgão assessorado; compondo, assim, uma atuação mais efetiva, certa e diáfana nos meios digitais.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A começar das discussões teóricas sobre a importância das mídias sociais como forma de comunicação e de interação social, impulsionadas pela Web 2.0, bem como de uma breve análise das métricas do Instagram do TRE-PI durante o período eleitoral de 2018 em comparação com o período não eleitoral, é possível responder por que a Administração Pública deve se comunicar com os administrados, e como essa comunicação pode ser facilitada.

Vimos, durante o trabalho, a influência dessas novas mídias na mudança do padrão comportamental da sociedade, sobretudo, no contexto das comunicações. Essa “nova sociedade”, agora mais sedenta por informações e transparência nos serviços prestados pela Administração Pública, encontrou nas redes sociais desses órgãos um meio de interação e de participação efetiva nas atividades do Estado.

De outra ponta, as instituições públicas, como partes integrantes desse novo paradigma social (de busca por informação), veem, nas mídias digitais, um ambiente de troca de informações e de interação com o usuário/internauta. Essa comunicação, todavia, deve obedecer às normas de direito, previstas tanto na Constituição Federal de 1988 como em normas infraconstitucionais.

Durante o período analisado, concluiu-se que o Instagram foi útil ao Tribunal Regional Eleitoral do Piauí como meio de divulgação de suas ações e atividades desenvolvidas. Além disso, percebeu-se um aumento da busca por informações sobre o assunto eleições no perfil do TRE-PI durante o pleito eleitoral de 2018; também ficou perceptível que as informações divulgadas pareceram úteis aos cidadãos/internautas diante da quantidade de interações ao longo do período analisado.

O que se afirma, por hora, é que, como demonstrado, a população/internauta, procura nas mídias sociais informações sobre a atuação dos órgãos, e essa comunicação deve ser facilitada e transmitida de maneira clara e de simplificado entendimento.

Essa tarefa de adaptação não é das mais fáceis, mas encontra na equipe de comunicação de cada órgão, sobretudo no profissional de Marketing Digital — que deve estar presente em cada uma delas — um suporte técnico com capacidade de fazer com que os órgãos possam estar no ambiente conectado, interagindo e informando ao cidadão, mas sem perder de vista o discurso institucional e a obediência às normas jurídicas impostas.

Como conclusão, faz-se necessário que os órgãos públicos entendam a importância de atuarem nas mídias digitais, bem como a necessidade de manterem em suas assessorias de comunicação um profissional de Marketing Digital, para que este possa, com sua *expertise*,

aplicar as técnicas comunicacionais características do meio digital na comunicação do órgão, fazendo, assim, com que as instituições possam atuar de forma transparente, usando as mídias sociais como ferramenta de interação social, onde se consegue interagir e construir relacionamentos com os cidadãos.

REFERÊNCIAS

AS REDES sociais como ferramenta de comunicação organizacional. In: BLOG Fellipelli. [S. l.], 16 jan. 2019. Disponível em: <https://fellipelli.com.br/redes-sociais-como-ferramenta-de-comunicacao>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Brasília: Congresso Nacional, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (PI). *Plano Estratégico TRE-PI 2015-2020*. [Teresina]: Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, 2015. Disponível em: <https://www.tre-pi.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/governanca/estrategia/estrategia-tre-pi-2015-2020>. Acesso: 18 fev. 2020.

CAMPOS, Roberta Guerra Holder Belfort. *Redes sociais e participação política: um estudo da página do Senado Federal no Facebook*. 2016. 101 f. Monografia (Especialização em Comunicação Política no Legislativo) - Câmara dos Deputados, Brasília, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DAMIANI, Flávio; SILVA, Edvânia Kátia de Souza. *A comunicação na justiça brasileira*. Florianópolis: Padion, 2009.

DANTAS, Tiago. Web 2.0. *Brasil Escola*, Goiânia, [2020?]. Disponível em: <https://brasil.escola.uol.com.br/informatica/web-20.htm>. Acesso em: 31 jan. 2020.

FARRANHA, Ana Claudia; SILVA, Viviane; REIS, João Carlos; MAGALHÃES, Thaís. Administração pública e redes sociais (Facebook e Twitter): análise de casos selecionados. *Negócios em Projeção*, v. 5, n. 1, jun. 2014. Disponível em: <https://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao1/issue/view/51>. Acesso em: 25 jan. 2024.

GOMES, Raimunda Aline Lucena. *A comunicação como direito humano: um conceito em construção*. 2007. 206 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3546/1/arquivo4773_1.pdf. Acesso em: 25 jan. 2024.

HOLANDA, Isabel. A influência das redes sociais na comunicação humana. In: BLOG Fortes Tecnologia. [S. l.], 3 set. 2021. Disponível em: <https://blog.fortestecnologia.com.br/a-influencia-das-redes-sociais>. Acesso em: 25 jan. 2024.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito constitucional descomplicado*. 18. ed. São Paulo: Método, 2019.

ROESLER, Rafael. *WEB 2.0, interações sociais e construção do conhecimento*. Trabalho apresentado no VII Simpósio Pedagógico e Pesquisas em Educação, 2012, Resende, RJ. Disponível em: <https://www.aedb.br/wp-content/uploads/2015/04/45817495.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.

SANTOS, Guilherme Henrique Campos do. *O uso das mídias sociais no poder público: análise do perfil "Senado Federal" no Facebook*. 2016. 146 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)- Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2016.

SILVA, Danilo Morais da; RIBEIRO, Ana Cláudia Dias; SILVA FILHO, Esiomar Andrade. As redes sociais como ferramenta para acesso à informação na administração pública. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 11, n. 21, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistapp/article/view/2894/1603>. Acesso em: 24. jan. 2024.

TARDÁGUILA, Cristina. Instagram tem 1 bilhão de usuários, mas não oferece sistema de denúncia de fake news. *Época*, 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/Instagram-tem-1-bilhao-de-usuarios-mas-nao-oferece-sistema-de-denuncia-de-fake-news-23370668>. Acesso em: 12 dez. 2019.

PRESTAÇÕES DE CONTAS ELEITORAIS: REFLEXOS CRIMINAIS DA FALTA DE CONCEITUAÇÃO DE DOCUMENTO PÚBLICO OU PRIVADO

Gabriel Rodrigues de Oliveira¹

Sarah Borges Vasconcelos²

Wandir Allan de Oliveira³

RESUMO: O objeto do presente trabalho é realizar a aproximação entre os institutos contidos no Direito Eleitoral e no Direito Penal, possuindo como objetivo fazer esclarecimentos sobre a natureza dos documentos empregados nas Prestações de Contas Eleitorais, bem como seus possíveis reflexos no âmbito criminal e as consequências que podem gerar aos candidatos, nos termos da jurisprudência sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal e da doutrina sobre o tema. O método utilizado nesta ação é o de pesquisa bibliográfica. A conclusão é a de que, em razão dos critérios legalmente estabelecidos, não se pode considerar que apenas pelo fato de o documento estar contido na Prestação de Contas Eleitoral, ele se tornará automaticamente um documento público, pelo contrário, deve ser analisada a sua origem, ou seja, na fase pré-processual deve ser verificado se o documento falseado e usado na Prestação de Contas Eleitoral foi produzido por particular ou por servidor público, sendo este o único critério utilizado para a conceituação. Por fim, deve-se ainda analisar as consequências da natureza do documento, eis que influi de forma direta na contagem da prescrição da pretensão punitiva, fazendo, por vezes, nascer uma ação penal em que os crimes ali cometidos já se encontrem prescritos.

Palavras-chave: Prestação de Contas Eleitoral. Documento público ou privado. Origem do documento. Influência sobre a prescrição.

ABSTRACT: The object of this work is to bring together the institutes contained in Electoral Law and Criminal Law, with the objective of clarifying the nature of the documents used in the Rendering of Electoral Accounts, as well as their possible consequences in the criminal sphere and the consequences that can generate for candidates, in terms of the jurisprudence established by the Federal Supreme Court and the doctrine on the subject. The method used in this action is the bibliographic research. The conclusion is that due to the legally established criteria, it cannot be considered that just because the document is contained in the Electoral Accounting, it will automatically become a public document, on the contrary, its origin must be analyzed,

¹ Gabrielrodriguesdeoliveira@hotmail.com. <http://lattes.cnpq.br/0479207156514375>. Advogado regularmente inscrito na OAB/GO n. 47.164. Pós-graduado em Direito Tributário.

² Sarahbborgesvasconcelos@hotmail.com. <http://lattes.cnpq.br/1647216071880508>. Advogada regularmente inscrita na OAB/GO n. 62.525. Assessora Jurídica na Câmara Municipal de Anápolis, Estado de Goiás. Pós-Graduanda em Direito Eleitoral pela Faculdade Atame.

³ Advogados@wandirallan.com.br. <http://lattes.cnpq.br/2304549264739693>. Advogado regularmente inscrito na OAB/GO n. 27.673. Conselheiro Seccional da OAB-GO e Presidente da Comissão de Direito Político Eleitoral da Seccional Goiana da Ordem.

that is, in the pre-procedural phase, it must be verified whether the falsified document used in the Electoral Accounting was produced by a private individual or by a public servant, this being the only criterion used for the conceptualization. Finally, it is also necessary to analyze the consequences of the nature of the document, since it directly influences the prescription of the punitive claim, sometimes giving rise to a criminal action in which the crimes committed there are already prescribed.

Keywords: Electoral accountability. Public or private document. Origin of the document. Influence on prescription.

1 INTRODUÇÃO

A ideia de dissertar sobre o presente artigo surgiu da percepção vivenciada nos processos contidos nos diversos Tribunais Regionais Eleitorais deste país, sendo que os operadores da lei, no momento da aplicação do Código Eleitoral, têm, de forma recorrente, deixado de observar critérios inerentes à natureza dos documentos ora utilizados nas ações de prestação de contas.

A falta desta análise é demasiadamente prejudicial aos sujeitos da ação, eis que, ao não analisar as questões pré-processuais, como o instituto da prescrição e sua aplicabilidade sobre os documentos públicos e privados contidos na ação de prestação de contas eleitoral, muitas ações criminais são iniciadas, gerando reflexos incalculáveis aos candidatos a cargos eletivos.

Diante deste cenário, este artigo objetiva esclarecer os conceitos que tangem a natureza de documento público e privado, bem como trazer os entendimentos jurisprudenciais e doutrinários sobre o tema, a fim de difundir a necessidade de se realizar uma análise pré-processual de forma profunda no intuito de evitar demandas as quais, em sua grande maioria, são natimortas e acarretam grandes consequências aos candidatos a pleitos eleitorais, ou aos agentes políticos ocupantes de seus respectivos cargos e que sofrem com o peso de carregarem uma ação penal eleitoral.

2 PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS: INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

A Prestação de Contas Eleitoral é o ato de encaminhar ao conhecimento da Justiça Eleitoral informações e documentos necessários à verificação da regularidade de aplicação dos recursos recebidos, bem como dos gastos efetuados, no âmbito do pleito. Sendo assim, tem por

objetivo possibilitar o controle social, seja por meio da transparência na arrecadação e utilização de recursos pecuniários, ou então mediante garantia de equidade na competição pelos cargos eletivos; logo, é um instrumento de preservação da democracia (Sampaio Junior; Oliveira, 2017).

Focando no Direito Eleitoral Brasileiro, existe o entendimento de que a Prestação de Contas é dever de todos os candidatos, seus vice e suplentes, sendo eleitos ou não, assim como dos diretórios partidários nacionais e estaduais, em conjunto com seus respectivos comitês financeiros. De modo a ressaltar a importância deste instituto na legislação brasileira, os candidatos precisam declarar não apenas os valores financeiros empregados na campanha, como também os recursos não financeiros que apresentem valor econômico.

Com o escopo de definir prazos e critérios de apresentação das Prestações de Contas, a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97) dedicou artigos expressos (art. 28 e seguintes) para tratar de controles, limites, vedações, recursos e gastos. De igual maneira, as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral trazem em seu bojo atualizações e novas regras, quando existentes, no que tange às normativas eleitorais a serem aplicadas nas eleições que se aproximam, inclusive, delineando a respeito das Prestações de Contas.

Neste contexto, é possível verificar que prestar contas de campanha apresenta-se como um mecanismo de reforço do sistema democrático. Em consonância leciona Sídia Maria Porto Lima:

A prestação de contas de campanha eleitoral pode ser descrita como um instituto que tem como finalidade primordial, emprestar transparência às campanhas eleitorais, através da exigência da apresentação de informações, legalmente determinadas, que têm o condão de evidenciar o montante, a origem e a destinação dos recursos utilizados nas campanhas de partidos e candidatos, possibilitando a identificação de situações que podem estar relacionadas ao abuso do poder econômico, além de prever sanções pelo desrespeito aos dispositivos que o regulam (Lima, 2009, p. 90).

Ainda nesse toar, o Brasil, ora Estado Democrático de Direito, fez emergir um novo paradigma de democracia. Em síntese, democracia é conceituada como o poder que emana do povo, isto é, governo do povo, pelo povo e para o povo. Assim, uma nova postura brasileira foi adotada após a promulgação da Constituição Federal de 1988 — a efetiva participação popular. Dessa forma, a democracia participativa espelha o ápice da cidadania, sua efetivação não reflete apenas, em uma mudança, na forma de governo, mas no comportamento da sociedade como um todo, uma vez que há a presença do cidadão em toda atividade estatal e no processo decisório (Bonavides, 2003).

Portanto, não seria diferente em relação à Justiça Eleitoral. É possível verificar que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) favorece a democracia participativa, elevando a um novo patamar o poder de controle e fiscalização por parte da sociedade. Para tanto, exige certas atitudes no que concerne à Prestação de Contas, dentre elas destacam-se: a) registros completos de doações e gastos eleitorais de forma eletrônica; b) disponibilização das Prestações de Contas em portal eletrônico público e de fácil acesso; c) exigência de constituição de advogado e contador, com o objetivo de garantir a lisura das eleições. Logo, percebe-se que o instituto de prestar contas deixou de lado um caráter estritamente administrativo e passando a ter um caráter jurisdicional. Com isso, a *accountability* começa a se fazer necessária nesse cenário da política brasileira (Frazão, 2019).

A *accountability* é concretizada na participação do povo no processo eleitoral, desde o exercício em eleger seus governantes e representantes até a fiscalização da atuação desses agentes e das organizações públicas no cotidiano. Para Bizerra, a *accountability* e a transparência estão diretamente ligadas:

Transparência e *accountability* são termos intimamente relacionados. A transparência é o meio pelo qual se pode gerar *accountability* no setor público, pois não há como fazer com que haja responsabilização por parte dos gestores quando não é possível ter conhecimento por meio de informações claras sobre como os recursos foram utilizados e quais os resultados gerados em decorrência das políticas públicas adotadas (Bizerra, 2011, p.45).

Segundo Speck (2012), o modelo de prestação de contas no Brasil é um dos mais avançados. Contudo, apesar de toda a evolução, ainda existem grandes desafios a serem enfrentados pela Justiça Eleitoral. Um dos mais comuns é a dificuldade no próprio controle de recursos manuseados nas eleições, persistindo casos de condutas ilícitas nas campanhas políticas. Todavia, é necessário ponderar a existência de impasses técnicos para além das atribuições provenientes do comportamento humano.

Como tratado anteriormente, a formalização da Prestação de Contas se deu com a Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições). No entanto, de 1997 até os dias de hoje, os dispositivos normativos em relação às Prestações de Contas sofreram atualizações. A primeira delas aconteceu com a Lei n. 9.840/99, a qual preocupou-se em descrever situações ilícitas para obtenção de votos por meio de oferta de benefícios ao eleitor, as quais impactavam diretamente o uso de recursos eleitorais. Em seguida, nas Eleições de 2002, passou-se a utilizar o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), meio eletrônico, para inserir informações quanto ao candidato, advogado e contador, bem como registrar despesas e ganhos. E, por fim, a reforma

que mais agregou mudanças adveio da Lei n. 13.165/2015, que trouxe consigo a possibilidade da prestação de contas com análise simplificada (Santos, 2020).

Cabe à Justiça Eleitoral o dever de analisar e julgar as Prestações de Contas apresentadas. Essa análise é feita por intermédio de um Controle Interno do Tribunal de Contas, sendo emitido posteriormente um Parecer Técnico ou então solicitação de diligências. Após a devida análise, passará à apreciação do juiz eleitoral, o qual poderá optar pelas seguintes decisões: a) contas aprovadas; b) contas aprovadas com ressalvas; c) desaprovação das contas e; d) não prestação das contas eleitorais.

Sendo assim, considerando que todos aqueles que participam de uma eleição têm o dever de prestar contas, assim como diretórios partidários, suplentes, vice, faz-se necessário ponderar a extensa quantidade de processos de prestação de contas em vigência na Justiça Eleitoral em tempos de pleitos municipais, estaduais e federais.

Portanto, não restam dúvidas de que processo de prestação de contas eleitorais tem caráter extremamente técnico, tanto na seara jurídica quanto na contábil, o que exige uma compreensão igualmente técnica. Além da complexidade natural que envolve a prestação de contas, a cada eleição, o TSE traz inovações, o que requer uma constante atualização por parte dos profissionais envolvidos no processo, tanto advogados, como contadores e serventuários da Justiça Eleitoral (Hayashi; Duarte, 2020).

Por esta razão, sobrevêm diversos problemas, de caráter técnico, na apreciação das contas eleitorais. Um deles é a necessidade de diferenciar a natureza dos documentos inseridos no processo de prestação de contas eleitorais, para fins de sanções criminais e aplicação de eventual prescrição.

3 NATUREZA PÚBLICA OU PRIVADA DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAL

Conforme se extrai dos entendimentos jurisprudenciais tratados, existe uma grande discussão sobre a natureza do documento inserido na ação de Prestação de Contas Eleitoral, eis que parcela dos julgados, principalmente os emitidos por Juízos *a quo*, trata o documento ali inserido como se fosse público, pura e simplesmente pelo fato de estar inserido na Ação de Prestação de Contas a qual é um documento público.

Pouco se discute sobre o fato de a natureza do documento ser inerente apenas à forma do seu surgimento, ou seja, a natureza pública ou particular deve ser analisada de forma

individualizada para cada documento, e deve ser observado quem foi a pessoa responsável por ter confeccionado o documento.

Referido procedimento de distinção entre os conceitos de documento público e documento privado chegou inclusive à Suprema Corte a qual dirimiu a questão, com base nos conceitos estabelecidos quando do julgamento pelo STF do HC 183.640/SP de Relatoria do Ministro Marco Aurélio, vejamos:

Qualificam-se como documentos públicos os elaborados, na forma prevista em lei, por funcionário público no exercício das funções, e, por equiparação, os definidos no artigo 297, § 2.º, do Código Penal. A emissão de nota fiscal é de iniciativa exclusiva de particular, ausente participação de funcionário público, tratando-se de documento particular (Brasil, 2020).

Ademais, além do já delimitado, o então Ministro ressaltou em seu voto o Inquérito n. 2.593, no qual o STF afirmou que “são privados os documentos cuja elaboração não conta com a participação de funcionário público no exercício de suas atribuições”. Eis a ementa do julgado:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. DENÚNCIA. ARTS. 297 E 304 DO CP. DOCUMENTOS PRIVADOS. PRESCRIÇÃO. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. FALSIDADE IDEOLÓGICA DE DOCUMENTOS PÚBLICOS. INÉPCIA. DESCRIÇÃO GENÉRICA. ART. 312 DO CP. INDÍCIOS DE AUTORIA E MATERIALIDADE. SUFICIÊNCIA. DENÚNCIA PARCIALMENTE RECEBIDA PELO CRIME DO ART. 312 DO CP. 1. Denúncia por falsidade ideológica e uso de documentos falsos públicos e privados. Extinção da punibilidade, pela prescrição, dos crimes relativos aos documentos privados. 2. São privados os documentos cuja elaboração não conta com a participação de funcionário público no exercício de suas atribuições. 3. O art. 41 do Código de Processo Penal, ao exigir que a peça acusatória narre o crime com todas as suas circunstâncias, tem por escopo permitir ao acusado a exata compreensão dos fatos que lhes são imputados, propiciando-lhe o exercício regular da ampla defesa. 4. É inepta a denúncia que imputa genericamente o crime de falsidade ideológica ao acusado sem esclarecer, no conjunto de documentos por ele apresentados ao Conselho de Ética do Senado, especificamente qual documento contém informação falsa. 5. Para instauração do processo penal são suficientes indícios de autoria e materialidade, sendo desnecessária prova cabal da prática criminosa. 6. Denúncia pelo crime de falsidade ideológica de documento privado rejeitada pela incidência da prescrição e por falsidade ideológica de documento público rejeitada por inépcia. 7. Denúncia recebida apenas na parte em que imputa o crime de peculato (Brasil, 2020).

Assim, resta claro o entendimento uníssono da Primeira Turma do STF de que somente podem ser considerados documento público os elaborados por funcionário público no exercício das funções, bem como, por equiparação, os contidos no art. 297, §2.º do Código Penal.

No mesmo sentido, segue o entendimento doutrinário sobre o tema, no qual Guilherme de Souza Nucci classifica este documento como “sendo o escrito, revestido de certa forma, destinado a comprovar um fato, desde que emanado de funcionário público” (Nucci, 2008, p. 1009).

Por outro lado, no que diz respeito à conceituação sobre o que vem a ser documento particular, a também obra especializada de Júlio Fabbrini Mirabete dispõe que ele “[...] é elaborado ou assinado por particular, sem interferência de funcionário público no exercício de suas funções” (Mirabete, 2005).

Ainda no mesmo sentido, Celso Delmanto, quando comenta o objeto material do delito descrito no art. 298 do Código Penal o qual trata de falsificação de documento particular, realiza a conceituação excluindo todos os que não são considerados documentos públicos, conforme aqui demonstrado: “é o documento particular, considerando-se como tal o que não está compreendido como documento público (art. 297, *caput*), ou ainda não é a este equiparado para fins penais (art. 297, § 2.º)” (Delmanto *et. al.*, 2002, p. 592).

Conforme discriminado, o conceito sobre documento particular ocorre de maneira residual, ou seja, devem-se excluir todos os documentos que a lei considera públicos ou equiparados, para então se chegar ao conceito de documento particular.

Assim é possível perceber que a doutrina especializada, bem como a jurisprudência as quais tratam do assunto e possuem entendimentos consolidados sobre a formação, tanto do documento público quanto do documento privado, também deve ser aplicada em processos julgados pela Justiça Eleitoral.

Não são raros os casos que envolvem denúncias criminais pela falsificação de documentos e posterior utilização no âmbito da Ação de Prestação de Contas Eleitoral, atraindo, portanto, a competência do julgamento para as respectivas zonas eleitorais.

Desta feita, conforme já discutido, para que seja realizada a análise da natureza do documento, é imperioso que primeiramente seja visto quem foi a pessoa que produziu o documento, e então, a depender do caso, verificar as condições de procedibilidade da ação penal eleitoral, como a incidência ou não da prescrição, a qual poderá, inclusive, ser causa apta a não dar início ou prosseguimento à ação penal.

4 OS EFEITOS DA PRESCRIÇÃO NO CRIME DE USO DE DOCUMENTO PÚBLICO OU PRIVADO FALSIFICADO NA AÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAL

Inicialmente destaca-se que o papel de realizar a acusação nas ações penais eleitorais incumbe ao Ministério Público Eleitoral, de modo que, após a reunião de todos os elementos necessários para o prosseguimento da ação, é oferecida a correspondente denúncia.

Ocorre que tais elementos são captados na fase pré-processual, momento em que são analisados todos os documentos e reunidos os subsídios necessários para ver se resta configurada a prática do crime de uso de documento falso.

Todavia, os documentos contidos na ação de prestação de contas, na maioria das vezes são muito numerosos, e não raro ultrapassam as cinco mil páginas, o que dificulta demasiadamente o trabalho de análise por parte do *Parquet*.

Essa dificuldade é sentida pela morosidade na qual são realizadas as denúncias, de modo que se passam anos dos pleitos eleitorais, e somente então são oferecidas as denúncias criminais pelo uso de documento público contido na Ação de Prestação de Contas, o que leva à fundamentação da defesa dos acusados, para os pedidos de análise da incidência ou não da prescrição.

Desta forma, mostra-se imprescindível que seja realizada a análise da natureza do documento, eis que a prescrição do crime de uso de documento público é muito superior quando comparada ao documento privado, o que, por motivos óbvios, é maléfico para os acusados.

Frise-se que, no momento de investigação do crime de uso de documento falso, a acusação faz crer ser possível vigorar o princípio do *in dubio pro societate*, o qual estabelece que apenas uma dúvida mínima seria capaz de ensejar todo o trâmite processual para, somente ao fim, verificar se houve ou não a ocorrência do crime (Esteves, 2020).

Em outras palavras, ainda que a Ação de Prestação de Contas Eleitoral tenha inúmeras páginas e seja permeada de vários documentos, o Juízo Eleitoral não deveria se basear na preponderância de provas, mas apenas em uma demonstração minimamente razoável da versão sustentada pela acusação, mesmo que os elementos defensivos destacados se sobressaíam no acervo probatório.

Diante do fato do prosseguimento da ação penal, ocorre naturalmente o recebimento da denúncia, o qual é considerado um marco interruptivo da prescrição da pretensão punitiva estatal, conforme art. 117, inciso I, do Código Penal, de modo que, a partir de então, seria feita

nova devassa nos documentos apresentados na prestação de contas, com a finalidade de se buscar a materialidade capaz de embasar o processo criminal.

Ocorre que, nos termos dos arts. 348 e 349 do Código Eleitoral, as penas variam de reclusão de dois a seis anos no primeiro caso, e de reclusão até cinco anos, no segundo caso, para falsificação de documento público e documento privado respectivamente (Brasil, 1965).

Como sabido, a variação das penas influi diretamente no prazo prescricional, de forma que a pena atribuída ao crime de uso de documento particular falsificado prescreveria em oito anos, nos termos do art. 109, inciso IV, do Código Penal, já o crime de uso de documento público falsificado prescreveria em doze anos, conforme art. 109, inciso III, do Código Penal (Brasil, 1940).

Assim, resta claro o benefício temporal que é dado à acusação do processo criminal eleitoral quando não é corretamente analisada a questão inerente à natureza pública ou privada do documento ora falseado, havendo, portanto, a transferência da fase investigativa para o curso da instrução processual, o que prejudica sobremaneira o candidato a cargo eleitoral.

5 CONCLUSÃO

Em arremate, imperioso dizer que o fortalecimento da democracia é a missão primordial da Justiça Eleitoral, sendo que a democracia somente se efetiva com a participação popular. Nesse cenário, a Prestação de Contas Eleitoral faz um papel primordial, pois, através da transparência de informação, participação, colaboração e uso de tecnologias, permite, mediante uma série de plataformas e ferramentas digitais, a participação social que combate a corrupção e fraude no exercício do controle social.

Sendo assim, as prestações de contas de campanha buscam assegurar a lisura e a probidade nas campanhas eleitorais, bem como viabilizar a verificação de abusos e ilegalidades ocorridos durante a disputa eleitoral.

Não obstante, cabe destaque o caráter extremamente técnico das Prestações de Contas, cujo manuseio deverá ser feito com irremediável atenção e profissionalismo por parte de todos os envolvidos no processo eleitoral.

Considerando esse panorama e motivados pela carência de estudos que apontassem para as minúcias técnicas que envolvem as Prestações de Contas Eleitorais é que surgiu a ideia para desenvolvimento desta pesquisa, de modo a analisar os pormenores envolvendo os documentos, públicos e privados, anexados ao processo de contas, bem como o crime eleitoral/penal de

falsidade ideológica e uso de documentos falsos, assim como a distinção entre as penas e a prescrição a depender da natureza em que estão classificados.

Por meio de uma revisão sistemática de literatura e jurisprudência, foram identificadas, entre outras questões, a estreita distinção entre os documentos públicos e privados que, por mais técnicos que possam parecer, influenciam diretamente na Prestação de Contas Eleitorais, na imputação de crimes por falsidade ideológica e documentação falsa, e até mesmo na extinção da punibilidade pela superveniência da prescrição. Para tanto, o próprio Supremo preocupou-se em definir a natureza dos documentos, com arrimo de melhor aplicar a legislação criminal e, consequentemente, eleitoral.

Além do mais, concluiu-se que documento público é aquele elaborado por funcionário público no exercício das funções, bem como, por equiparação os contidos no art. 297, §2.º do Código Penal. Uma vez falsificados, a pena varia de dois a seis anos de reclusão, bem como há a prescrição do crime em doze anos, conforme art. 109, inciso III, do Código Penal. Já a conceituação de documento privado ocorre de maneira residual, ou seja, deve-se excluir todos os documentos que a lei considera públicos ou equiparados, para, então, chegarem ao conceito de documento particular e, caso falsificado, imputar-se-á uma pena de reclusão que varia entre dois a cinco anos, assim como será crime prescrito em oito anos, nos termos do art. 109, inciso IV, do Código Penal (Brasil, 1940).

A partir dos resultados obtidos é possível aferir que as prestações de contas eleitorais representam um importante mecanismo capaz de promover a democracia participativa em convergência com o controle social. Além disso, restou demonstrada a importância das prestações de contas e do aprimoramento na análise dos documentos disponibilizados à sociedade, bem como foi reconhecido que a técnica faz parte de seu caráter essencial.

Por fim, este estudo, além de sinalizar a necessidade de pesquisas futuras com a finalidade de abranger aspectos iminentemente conceituais, porém, igualmente importantes, que pairam pelas prestações de contas eleitorais, também apresenta indispensabilidade da promoção de conhecimento por parte da comunidade jurídica eleitoral, como de toda a sociedade, sobre as ferramentas de informação disponibilizada pela Justiça Eleitoral.

REFERÊNCIAS

BIZERRA, A. L. V. *Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança*. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. *Diário Oficial da União*, 13 out. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 set. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9840.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis n. 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 [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 set, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 maio 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus 183.640 São Paulo*. Impetrante: Luiz Carlos Bento. Paciente: Jose Vanderlei Zambonini. Relator: Min. Marco Aurélio, 30 de novembro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755202702>. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº 2593/DF. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Renan Calheiros. Relator. Min. Edson Fachin. *Diário da Justiça*, n. 168, 1º ago. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&classe=Inq&numero=2593#>. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Prestação de contas eleitorais*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/historia/processo-eleitoral-brasileiro/contas-eleitorais/prestacao-de-contas-eleitorais>. Acesso em: 28 jul.2023.

DELMANTO, Celso; DELMANTO, Roberto; DELMANTO JÚNIOR, Roberto; DELMANTO, Fábio M. de Almeida. *Código penal comentado*. 6. ed. São Paulo: Renovar, 2002.

ESTEVES, Cláudio Rubino Zuan. *O in dubio pro societate e a valoração probatória*. Disponível em: https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Estudo_In_dubio_pro_societate_e_valoracao_probatoria.pdf. Acesso em 28 jul. 2023.

FRAZÃO, Camila do Nascimento Ferreira. *Prestação de contas eleitorais como instrumento de transparência e sua contribuição para o aperfeiçoamento do controle social*. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, PB, 2019. Disponível em <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/17221>. Acesso em 28 jul. 2023.

HAYASHI, Renato; DUARTE, Pietro. Justiça Eleitoral precisa criar mecanismos para facilitar a prestação de contas. *Consultor Jurídico*, [S. l.], 13 jun. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-13/hayashi-duarte-prestacao-contas-justica-eleitoral>. Acesso em 28 jul. 2023.

LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais*. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. *Código penal interpretado*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Código penal comentado*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SAMPAIO JUNIOR, José Herval; OLIVEIRA, Francisco Márcio de. A análise substancial das contas eleitorais como instrumento de combate às diversas formas de abuso de poder. *Revista de Estudos Eleitorais*, Recife, n. 1, p. 96-125, 2017.

SANTOS, Haline Yonara Rodrigues dos. *Prestação de contas eleitorais: um estudo sobre as inconsistências apresentadas nas prestações de contas eleitorais*. 2020. Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/19336/1/HYRS09022021.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2023.

SPECK, B. W. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: BIASON, R. C. (org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. São Paulo: Balão Editorial, 2012. p. 49-97.

RECRUTAMENTO POLÍTICO PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS: ORIGEM PROFISSIONAL POLICIAL, MILITAR E RELIGIOSA DOS DEPUTADOS FEDERAIS BRASILEIROS (2010-2022)

Gabriel de Almeida Oliveira¹
Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas²

RESUMO: Este artigo analisa a origem profissional de deputados federais brasileiros eleitos entre 2010 e 2022, com foco nas profissões ligadas a polícia, militares e religião. Tem como objetivo descrever o aumento no número de deputados federais com essas ocupações e entender as novas dinâmicas da representação política no Brasil. A pesquisa analisa, por meio de dados quantitativos, as mudanças ao longo desses anos e considera as profissões declaradas pelos candidatos no registro de suas candidaturas junto à Justiça Eleitoral. Como conclusão, verificou-se um aumento significativo do número de deputados com origens militares, policiais e religiosas nas eleições de 2010 a 2022, indicando uma mudança na representação política brasileira.

Palavras-chave: Deputados Federais. Origem Profissional. Policiais. Militares. Religiosos.

ABSTRACT: This article analyzes the professional backgrounds of Brazilian federal deputies elected between 2010 and 2022, with a focus on professions related to the police, military, and religious sectors. The objective is to describe the increase in the number of federal deputies with these occupations and to understand the new dynamics of political representation in Brazil. The research examines, through quantitative data, the changes over these years, considering the professions declared by candidates in their electoral registration with the Electoral Court. As a conclusion, a significant increase in the number of deputies with military, police, and religious backgrounds was observed in the elections from 2010 to 2022, indicating a shift in Brazilian political representation.

Keywords: Federal Deputies. Professional Backgrounds. Police. Military. Religion.

¹ Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6982-2614>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1125064702225487>. E-mail: gabriel_almeida86@hotmail.com.

² Professor Adjunto da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0186-6709>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7577348144144829>. E-mail: vitorsandes@ufpi.edu.br.

1 INTRODUÇÃO

A eleição geral de 2018 foi caracterizada pela nova configuração de forças em nível nacional. Dentre tais mudanças, cita-se o rompimento da dualidade PT-PSDB nas eleições presidenciais, iniciada em 1994 (Borges; Vidigal, 2018), e a ascensão de atores políticos oriundos de partidos, até então, com poucos representantes no Legislativo, como é o caso do Partido Social Liberal (PSL), que elegeu o Presidente da República, Jair Bolsonaro, cinquenta e dois deputados federais, quatro senadores e três governadores.

Em 2018, o PSL foi o caso mais emblemático dessa ruptura com a até então dinâmica eleitoral nas eleições gerais do país. Junto com o crescimento do PSL e a eleição de Bolsonaro para a presidência da República, observou-se um forte discurso militarista e evangélico, como base do que veio a ser denominado de bolsonarismo. Isso também repercutiu na ocupação dos cargos legislativos, sobretudo para a Câmara dos Deputados.

Roeder (2016) demonstra um crescimento de partidos de direita em 2014 na Câmara Federal. Isso decorreu de uma conjuntura que vinha do aumento da desconfiança em relação às instituições representativas e da polarização política, especialmente, no contexto após jornadas de junho de 2013.

A partir disso, busca-se, nesse artigo, analisar a origem dos deputados federais eleitos, com foco naqueles que possuem ocupação profissional militar, policial e religiosa. Assim sendo, visa apresentar, de forma descritiva, a ampliação do número de deputados federais com este tipo de profissão, como forma de compreender as novas dinâmicas da representação política brasileira.

A começar com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), intentou-se analisar as alterações numéricas dos deputados federais eleitos com as profissões religiosas, policiais militares, e foram escolhidos os quatro últimos pleitos (2010, 2014, 2018 e 2022). Para tanto, estruturou-se este artigo em cinco seções: além desta introdução e das considerações finais, as duas próximas trazem breves reflexões sobre recrutamento político e acerca do capital político proveniente da origem profissional dos candidatos, por fim, apresentam-se alguns dados do processo de ampliação da representação dos segmentos de policiais, militares e evangélicos na Câmara dos Deputados.

2 O PROCESSO DE RECRUTAMENTO POLÍTICO E SUAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Em cada eleição, é comum verificarmos representantes sendo eleitos com perfis distintos em termos sociais e econômicos, especificamente quando falamos de representantes do Poder Legislativo, em todos os âmbitos da Federação (nacional, estadual e municipal), por possuírem mais espaços para eleitos. O modo como os cargos eletivos são colocados em disputa é pautado em tipos de processos eleitorais; no caso brasileiro, eleições majoritárias e proporcionais, sendo as primeiras para eleição de mandatários do poder Executivo e senadores, e as segundas são destinadas à eleição de parlamentares (vereadores, deputados estaduais e federais).

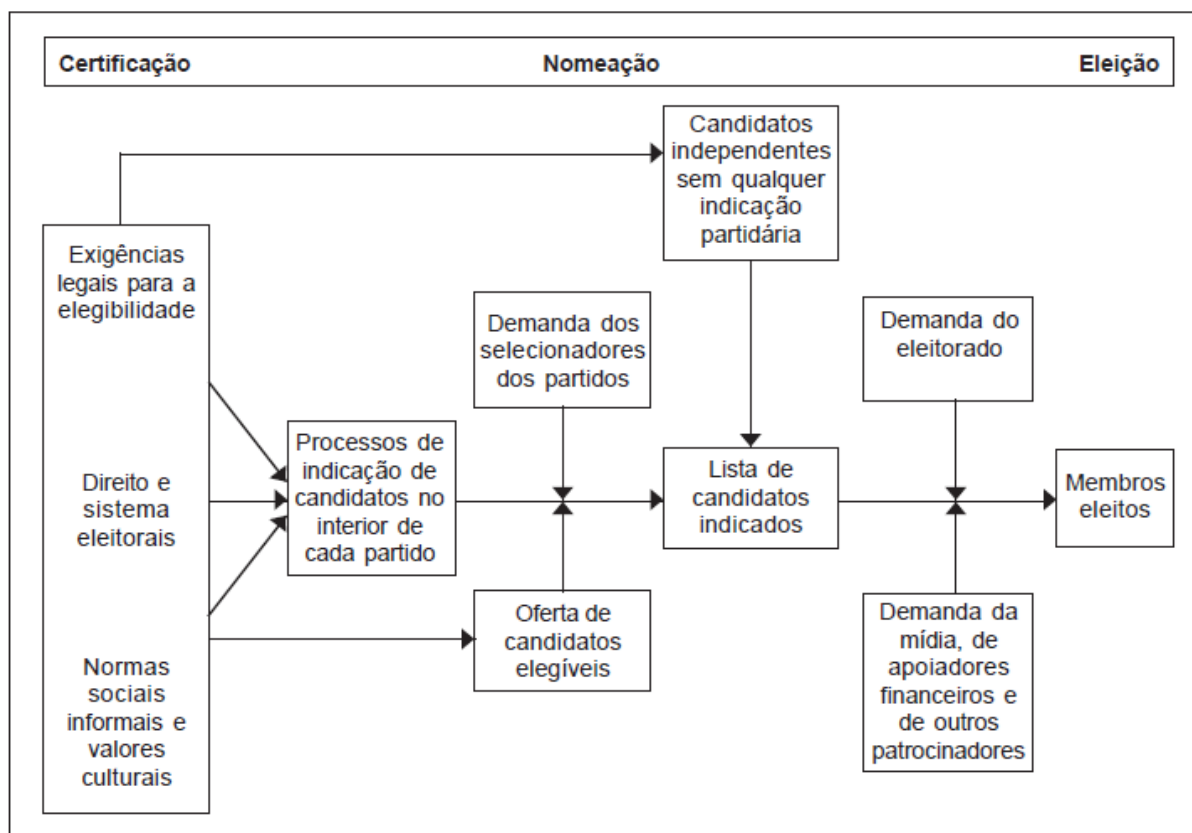
Entretanto, antes das eleições, existe ainda um conjunto de processos que as antecedem, no que se refere a quem de fato disputa os pleitos. Neste sentido, a seleção de candidatos compõe parte de um processo maior, denominado de recrutamento político, em que indivíduos ingressam na vida política e se desvinculam de suas ocupações originais (Czudnowski, 1975; Braga; Bolognesi, 2013).

Aqui, os partidos políticos são atores centrais em toda a tomada de escolha de representantes para os pleitos, bem como preenchimento de funções governamentais em caso de governos que fazem parte do acordo. Assim, “uma das funções clássicas dos partidos políticos refere-se ao seu papel de indicar candidatos para os postos políticos em todos os níveis de governo” (Norris, 2013, p. 11).

Mas, para além da função de montar gabinetes ou coalizões, os partidos políticos são fundamentais no processo de seleção de todos os candidatos a disputarem as eleições, em que cada tipo de processo eleitoral, majoritário ou proporcional, tem regras e procedimentos comuns adotados.

Desta forma, o foco deste artigo está nas indicações partidárias para as competições eleitorais, de forma a observar as principais características que são levadas em consideração no processo de escolha. Assim, utilizando a perspectiva de Norris (2013), entendemos que há um procedimento detalhado, em que são observadas características de três cunhos distintos: (1) formalidades, (2) legalidade e (3) valores de ordem social e cultural. A Figura 1, produzida por Norris (2013, p. 12), exemplifica o processo:

Figura 1 - Modelo do processo de seleção de candidatos.



Fonte: Norris (2013, p. 12).

No que se refere à seleção dos candidatos pelos partidos políticos, é preciso levar em consideração que a escolha é em parte constituída pela análise de características eminentemente sociais e culturais, dado que

O estudo sociológico das elites políticas há muito se ocupa em documentar a composição dos parlamentos, a transformação gradual das elites legislativas em termos de sua classe ocupacional, idade, escolaridade, gênero e etnia, bem como as consequências para a democracia representativa que resultam desses padrões (Norris, 2013, p. 17).

As variáveis mencionadas compõem o perfil socioeconômico dos candidatos, que consolida seu capital social, econômico e cultural. Assim, tais conceitos são fundamentais para compreendermos o que é levado em consideração na escolha de candidatos para disputas eleitorais, cabendo uma análise mais aprofundada. As profissões correspondem neste artigo a unidade de análise para interpretar o capital social.

Assim, no mundo político, especificamente no que se refere ao processo eleitoral, a participação dos indivíduos é condicionada aos elementos social, econômico e institucional, isto é, estas são condições básicas para o sucesso dentro do contexto eleitoral. Este processo acabou por obrigar os agentes políticos a adquirirem diversos tipos de capital (social, político, econômico), como forma de se projetarem politicamente. Isso facilita o recrutamento de políticos oriundos de estratos sociais com maiores possibilidades de acesso a esses capitais, conformando determinado perfil social de elite política.

Portanto, podemos falar na existência de elementos condicionantes para a entrada no campo político. São elementos cuja existência cria condições que permitem aos agentes que possuam um determinado perfil socioeconômico consigam ocupar posições de elite ou, dizendo de outra maneira, que favorecem a entrada e a permanência no campo de agentes que possuam determinados tipos de capitais, ou que possam facilmente adquiri-los (Souza, 2015, p. 59).

Desta maneira, o capital econômico, apesar de compor, de certo modo, o capital social, é composto e analisado a partir de fatores materiais, como dinheiro, terras, fábricas e todo o conjunto de bens econômicos ou relacionados a investimentos culturais que possam estabelecer um vínculo econômico de curto e longo prazo (Bonamino; Alves; Franco; Cazelli, 2010). O capital econômico também é compreendido aqui pelo conjunto dos meios de produção, como terras, fábricas e trabalho, especificamente; as projeções econômicas serão consideradas como bens materiais, patrimônio e recursos financeiros (Catani *et al.*, 2017).

No que se refere ao capital social, é possível considerar a análise de Pierre Bourdieu como pioneira no quesito sistematização deste conceito (Portes, 2000, p. 134).

Para haver uma compreensão sobre a natureza das variáveis, é imprescindível evidenciar que existem duas formas diferentes de trabalhar com o capital social, como afirmam Bonamino, Alves, Franco e Cazelli (2010, p. 489):

Em particular, o papel das famílias na construção do capital social tem sido abordado pela literatura por dois ângulos. O primeiro examina a construção do capital social no interior das redes familiares e a importância disso para o desenvolvimento escolar e cognitivo dos filhos. O segundo ângulo focaliza o papel das famílias na construção de capital social extrafamiliar, ou seja, em redes fora do lar e no interior de contextos econômicos, estatais e/ou comunitários, formais e informais.

Em ambos os ângulos, existe a inserção da ação coletiva, isto é, mecanismos não institucionais de mobilização e participação social, na qual esta seria fortalecida por meio do capital social.

Em virtude desse entendimento, é pertinente explicar como Putnam, Leonardi e Nanetti (1993) compreendem o capital social. A princípio, os autores o conceituam como o envolvimento individual em atividades coletivas para a construção de redes de confiança recíprocas. Assim, no contexto em que se propõe trabalhar o capital social, isto é, no meio de indivíduos políticos, é possível afirmar que o envolvimento individual destas pessoas busca construir relações sociais que possam gerar frutos que tenham como fim seu amadurecimento político, não obstante, “se as relações sociais estão baseadas na reciprocidade e na expectativa de cumprimento mútuo – caso contrário haveria sanção social –, os motores da ação coletiva serão a confiança e a cooperação” (Higgins, 2005, p. 29).

3 O CAPITAL POLÍTICO, AS PROFISSÕES DOS ELEITOS E A RELAÇÃO ENTRE TAIS VARIÁVEIS

No que se refere ao entendimento do capital político adotado neste estudo, entende-se que a ocupação de posições de lideranças por parte dos candidatos analisados corrobora para o desenvolvimento do seu capital político. Assim, o método posicional é capaz de detectar em que medida os candidatos detinham influência nas posições públicas que eventualmente ocuparam. Speck e Mancuso (2013) sistematizaram como se deu o acúmulo de capital político para candidatos à Câmara Federal, nos pleitos de 2002, 2006, 2010 e 2014, o qual é sistematizado em alto, médio e baixo capital político.

O alto capital político é compreendido nos níveis institucional, onde identifica a presença do vínculo formal do candidato a funções públicas; no reputacional, no qual está presente o reconhecimento do candidato por seus pares enquanto ocupante daquele cargo; por fim, o aspecto decisional, que percebe até onde vai a capacidade do candidato em tomar decisões e gerar influência (Speck; Mancuso, 2013).

O médio capital político que Speck e Mancuso (2013) adotam é sistematizado enquanto a ocupação, por parte dos candidatos, de funções dentro dos partidos que compõem a coalizão de governo gera maior influência para captarem quaisquer tipos de recursos a seus financiadores e apoiadores. Já o baixo capital político é detido por aqueles candidatos que não se encaixam em nenhuma das descrições anteriores.

Nesta linha de raciocínio, é possível também reiterar que tais agentes políticos buscam beneficiar-se da falta de ações do Estado que poderiam conceder a viabilização da associação social dos indivíduos, ou seja, os indivíduos políticos procuram desenvolver seu capital social de modo que as pessoas dependam, em certo nível, das ações desses indivíduos. Baquero (2003)

corroborar este pensamento, ao sustentar que um Estado ineficiente, com baixa credibilidade, está mais apto à promoção de conflitos institucionais negativos, levando à criação de relações paternalistas e clientelistas. Silva (1995) também explica:

As relações de amizade, as escolhas matrimoniais, as profissionais e posições ocupacionais tendem a ser culturalmente homogêneas. As relações sociais também formam redes de comunicação que poderão ser acionadas para a obtenção de vantagens, recursos ou para a formação de novos contatos que por sua vez garantem o acesso a novas vantagens e novos recursos (Silva, 1995, p. 27).

Observar e aproveitar estas oportunidades são inerentes a indivíduos políticos que possuem certa experiência e profissionalismo nesta carreira. O foco no processo de profissionalização vem desde Weber, em reflexões sobre política, como vocação, do início do século XX (Weber, 1996). Passou-se a entender a necessidade do estudo sistemático acerca da profissionalização da política nas democracias contemporâneas, que permitem à Ciência Política compreender de forma sistematizada o processo de recrutamento eleitoral e, conseqüentemente, de composição dos postos de poder. Nesse sentido, a carreira política é acessada por indivíduos que dispõem de vontade para participar da política institucional, bem como fazer o uso de recursos necessários para obter êxito eleitoral, sejam materiais ou simbólicos (Miguel; Marques; Machado, 2015, p. 721).

Nos estudos sobre o recrutamento político no Poder Legislativo brasileiro, seja em qualquer esfera da Administração Pública, é inerente considerar que a competição eleitoral é composta, principalmente, por grupos das elites políticas locais, com atuação a nível estadual e municipal. A princípio, compreende-se que, na competição eleitoral, os requisitos para fazer jus a chances reais de obter êxito na disputa vão além daqueles colocados por normas institucionais, ou seja, pela formalidade jurídica, conforme explicado por Norris (2013). Nesse processo, os partidos políticos são essenciais para garantir as indicações de candidatos competitivos e que detêm um leque de capitais à disposição para lograr êxito na disputa eleitoral. Assim, Norris (2006) corrobora:

O processo de recrutamento para os cargos eletivos e de confiança é amplamente percebido como uma das mais importantes funções residuais dos partidos políticos, com conseqüências potenciais para o grau de conflito intrapartidário, para a composição dos parlamentos e governos e para a fiscalização dos eleitos (Norris, 2006, p. 11, tradução nossa)

Sendo assim, os partidos políticos desempenham um papel fundamental como norteadores da competição eleitoral na disputa de cargos políticos em geral. Além disso, há

outras variáveis que compõem a capacidade de determinado candidato poder concorrer competitivamente às eleições, dentre as quais a formação profissional. Segundo Norris e Lovenduski (1997), profissionais como advogados, jornalistas, professores e empresários possuem maior facilidade na preparação para a vida política pelo fato de que essas ocupações têm aptidões inerentes à vida pública, que correspondem à questão da oratória e à capacidade comunicativa.

As profissões acabam sendo uma das principais variáveis que compõem a decisão dos partidos políticos durante o processo de escolha dos candidatos para as eleições, especificamente, nas eleições proporcionais. Esta é uma escolha ainda mais refinada, dada a maior quantidade de vagas disponíveis em relação às dispostas para os pleitos majoritários. Assim sendo, a ocupação de cadeiras legislativas, sobretudo na Câmara dos Deputados, parece estratégica para os partidos políticos, os grupos de interesse e, individualmente, os políticos.

Para os partidos políticos, é a certeza de que, ampliando o número de representantes na Casa, poderão ter acesso a mais recursos, via Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, chamado popularmente de “Fundo Partidário”, ou Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), denominado popularmente de “Fundo Eleitoral”. Aos grupos de interesse, ter políticos defendendo em seu proveito pode significar uma atuação mais incisiva em pautas e projetos de lei específicos, bem como nas comissões e nos debates públicos. Por fim, individualmente, para os políticos, que podem se projetar por meio da sua atuação profissional, relacionando-se ou se vinculando a grupos de interesse e se filiando a partidos políticos, como meio legal para se alcançar a representação política.

Nos últimos anos, acompanhamos o crescimento da direita no Brasil, que levou ao fim da polarização PT-PSDB, o aumento das bancadas na Câmara dos Deputados de partidos mais à direita no espectro ideológico, o crescimento das avaliações positivas em relação a militares e evangélicos, em 2018, em comparação com 2014, e também do autoposicionamento ideológico à direita, conforme o *survey* Estudos Eleitorais Brasileiros (ESEB), sediado no Centro de Estudos sobre Opinião Pública (CESOP) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Tal processo levou à eleição do presidente mais à direita desde a redemocratização brasileira e, também, ao fortalecimento de pautas políticas mais conservadoras no Congresso. Em resumo, nos últimos anos, houve uma reconfiguração da política brasileira, acompanhada por mudanças no perfil profissional dos congressistas, ampliando o número de políticos conservadores eleitores, sobretudo, daquelas categoriais mais associadas à direita, como policiais, militares e religiosos.

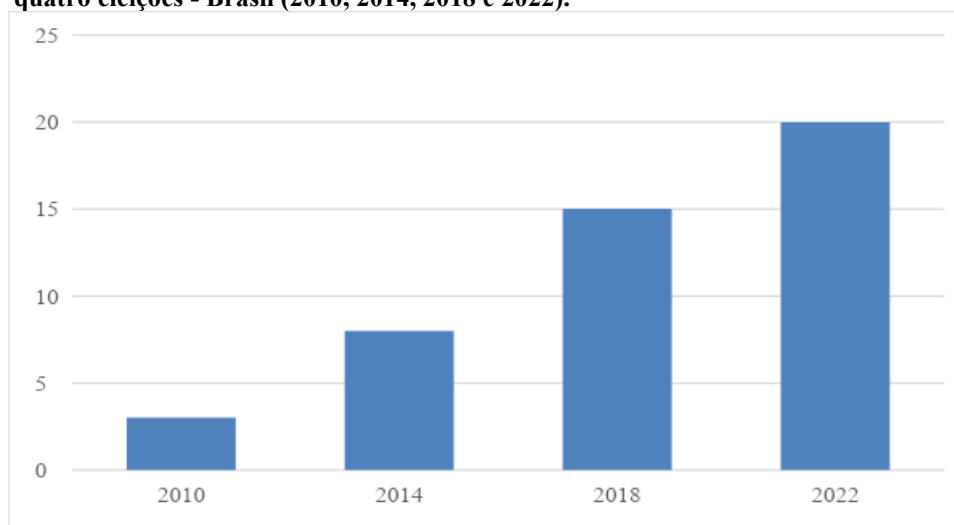
4 OS DADOS SOBRE AS PROFISSÕES CONSERVADORAS DOS DEPUTADOS FEDERAIS ELEITOS EM 2010, 2014, 2018 E 2022

Utilizando os dados referentes aos candidatos ao cargo de Deputado Federal, obtidos por meio do Portal de Dados Abertos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)³, analisamos o perfil dos deputados federais eleitos em 2010, 2014, 2018 e 2022, sob a perspectiva de suas profissões, enfatizando, evidentemente, as carreiras propostas neste artigo: militares, policiais e religiosos.

É importante ressaltar que utilizamos a ocupação informada pelos próprios candidatos no momento de registro de sua candidatura junto à Justiça Eleitoral. Isso quer dizer que alguns problemas de ordem metodológica podem ocorrer: (1) o candidato pode exercer mais de uma profissão, fazendo escolher uma de suas ocupações (talvez a principal, ainda que não se possa afirmar isso categoricamente); (2) o candidato não necessita comprovar a ocupação profissional, apenas declará-la; e (3) o candidato pode declarar como ocupação principal “deputado”, o que pode diminuir a recorrência de deputados com origem profissional militar, policial ou religiosa, uma vez que é elevada a taxa de reeleição dos deputados federais brasileiros. Os dados e os achados deste artigo devem ser situados dentro desses limites metodológicos.

O Gráfico 1 demonstra o quantitativo total de deputados eleitos nas categorias propostas, ao longo das quatro eleições analisadas.

Gráfico 1 - Deputados Federais eleitos por categoria profissional conservadora nas quatro eleições - Brasil (2010, 2014, 2018 e 2022).



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do TSE (2023).

³ Para mais informações, acesse: <https://dadosabertos.tse.jus.br/>.

Para a análise, agrupamos as categorias associadas às profissões militares (Bombeiro Militar, membro das Forças Armadas, Militar Reformado e Policial Militar), policiais (Policial Civil) e religiosas (sacerdote ou membro de ordem ou seita religiosa). De forma agregada, observamos que houve um aumento paulatino do número de deputados federais eleitos com esse perfil, com um crescimento progressivo em linear ao longo dos anos. No entanto, encontrou-se um número muito mais reduzido de deputados autoidentificados nessas ocupações. Conforme nosso levantamento, a partir dos dados do TSE, foram encontrados somente 46 deputados federais eleitos com essas ocupações autodeclaradas no momento do registro da candidatura nas quatro eleições.

O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), por exemplo, detectou, somente em 2010, 73 representantes vinculados à bancada evangélica. Esse número tem se ampliado ao longo do tempo, alcançando 75, em 2014, e 84, em 2018.⁴ Além disso, ainda existem os demais deputados que defendem explicitamente em sua atuação causas religiosas, não somente os evangélicos. Em relação a militares, o Diap detectou também um crescimento significativo em 2018, com números bem mais expressivos do que os encontrados a partir dos dados do TSE. Analisando a bancada eleita em 2018, o relatório do Departamento indica:

[...] a Bancada da Segurança Pública, também conhecida como a “Bancada da Bala”, terá aumento significativo, passando de 35 para 61 deputados, sendo 44 novos e 17 reeleitos. Esse crescimento se deve à grande virada conservadora, que resultou na eleição de deputados de origem militar e de políticos filiados ao PSL, que tiveram como principal bandeira a alteração do Estatuto do Desarmamento (DIAP, 2018, p. 117).

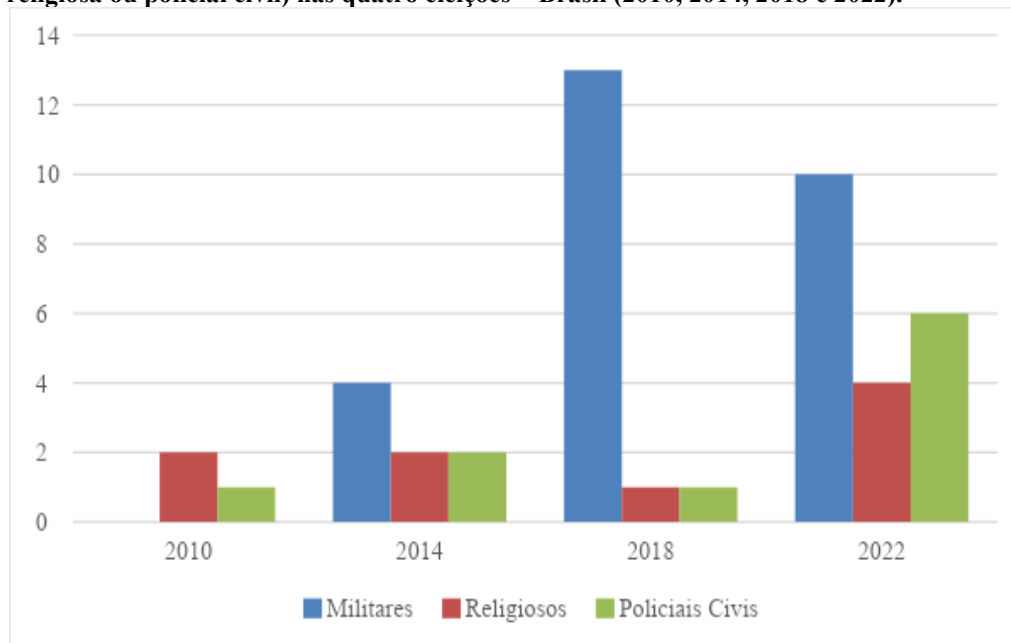
Assim sendo, é preciso ressaltar que diversos policiais se identificam como servidores públicos federais ou estaduais, que somaram 51 eleitos em 2022 em comparação a 9 eleitos em 2010; 11 em 2014 e 19 em 2018; isto é, o número de policiais eleitos também pode estar subestimado.

Mesmo trabalhando com elementos que não têm em grande conta o total de religiosos, policiais e militares, é extremamente relevante abordar a temática a partir desses dados, pois é por meio deles que conseguimos captar os eleitos que colocam como ocupação essas profissões, ou seja, desejam que o eleitor os identifique por sua atuação, especificamente, na ocupação escolhida para constar durante as eleições.

⁴ Para mais informações, acesse: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/noticias/88900-eleicoes-2018-bancada-evangelica-cresce-na-camara-e-no-senado>.

Quando se analisa o Gráfico 2, observa-se que o número de militares tem ampliado ao longo do tempo, em comparação, atingindo o pico, justamente, em 2018, quando houve a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República. Em 2022, houve uma queda, mas foi a categoria com maior número de eleitos dentre as três. Há um predomínio do perfil profissional de deputados federais oriundos de carreiras militares e policiais, em comparação com aqueles que possuem ofícios religiosos.

Gráfico 2 - Deputados Federais eleitos por categoria profissional conservadora (militar, religiosa ou policial civil) nas quatro eleições – Brasil (2010, 2014, 2018 e 2022).

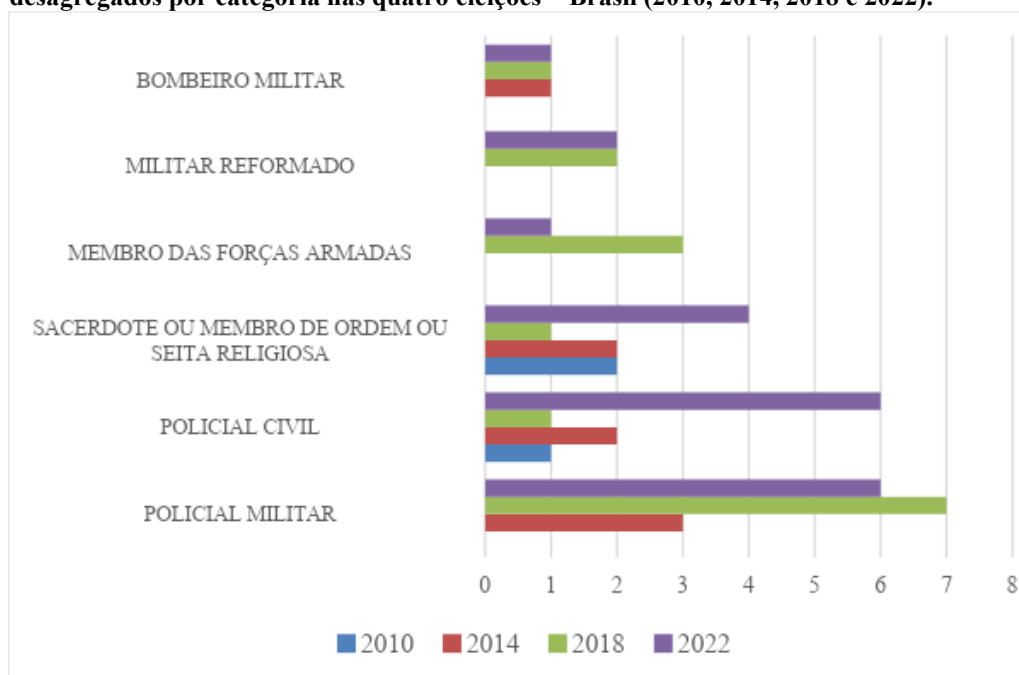


Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do TSE (2023).

Interessante observar que a categoria “religiosos” aumenta em 2022, após atingir seu menor número da série histórica em 2018, contabilizando somente um. No entanto, observa-se que a Frente Parlamentar Evangélica (FPE) tem tido uma tendência de crescimento ao longo do tempo. Isso quer dizer que pastores e demais religiosos possuem outras ocupações profissionais, o que indica que seu capital político pode ser constituído de diversas fontes, não somente a partir de sua relação com a base social religiosa, mas também com seus outros vínculos profissionais.

Por fim, apresentamos os dados desagregados, por meio do Gráfico 3, onde podemos perceber que, ainda que os militares sejam a categoria com maior crescimento, os policiais possuíram um desempenho bastante relevante.

Gráfico 3 - Deputados Federais eleitos por categoria profissional conservadora desagregados por categoria nas quatro eleições – Brasil (2010, 2014, 2018 e 2022).



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do TSE (2023).

A categoria profissional com maior crescimento foi a de policial, tanto civil quanto militar. O crescimento do quantitativo de policiais militares eleitos como deputado federal tem sido mais sustentável, pelo menos desde 2014. Já no referente aos policiais civis, houve um crescimento vertiginoso em 2022, igual ao número de policiais militares. Isso demonstra que compreender o aumento do total dos representantes policiais (militar ou civil) tem sido uma chave importante para entender como tem ocorrido o processo de recrutamento pelos partidos políticos, a tentativa de os policiais influenciarem na agenda política, bem como de esses indivíduos se projetarem politicamente utilizando seu capital social, transformando-o em capital político para fins de obter vitórias eleitorais e, conseqüentemente, construindo suas carreiras políticas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados analisados neste artigo, a partir da eleição de 2010, demonstram que houve um crescimento no total de deputados federais eleitos com um perfil de profissões conservadoras, sendo estas aqui consideradas as de carreira militar e policial, bem como as de atividades religiosas.

Existem limites metodológicos expressos ao uso somente da quantidade reconhecida de autodeclaração dos candidatos disponíveis nas bases de dados do TSE, mas que apresentam

fonte confiável da ocupação informada formalmente pelos candidatos, o que indica os vínculos que os pleiteantes a deputado federal gostariam de destacar junto ao eleitorado.

Observamos que o capital político, construído a partir dos vínculos com profissões mais identificadas com visões e ideias à direita do espectro ideológico, pode ser importante para potencializar vitórias eleitorais, sobretudo em um contexto em que a direita voltou a ser um vetor explicativo para o voto do eleitor mais identificado com as plataformas políticas conservadoras. Precisamos acompanhar se as mudanças políticas que ocorreram com a eleição do Presidente da República identificado com a esquerda, Lula (PT), levarão também a um desincentivo às candidaturas que defendem pautas mais conservadoras ou se esta faz parte de uma mudança estrutural da representação política, diante do crescimento do número de evangélicos no Brasil e da mobilização de militares e policiais para ocuparem postos centrais de poder.

Assim sendo, os dados permitem a realização de pesquisas de caráter qualitativo, a fim de investigar quais causas ou fenômenos levaram a este crescimento expressivo do total de deputados federais eleitos com perfil profissional conservador. Esperamos que futuros trabalhos acadêmicos se debrucem detidamente sobre esse processo, que não ocorreu de forma abrupta, mas gradualmente, em um cenário de reconfiguração da representação política no Brasil, materializada na ocupação de cadeiras na Câmara dos Deputados.

REFERÊNCIAS

BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 21, p. 83-108, nov. 2003.

BONAMINO, A.; ALVES, F.; FRANCO, C.; CAZELLI, S. Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo à luz de Bourdieu e de Coleman. *Revista Brasileira de Educação*, v. 15, n. 45, p. 487-499, set./dez. 2010.

BORGES, A.; VIDIGAL, R. Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras. *Opinião Pública*, v. 24, n. 1, p. 53-89, 2018.

BRAGA, M. do S. S.; BOLOGNESI, B. Dossiê recrutamento político e seleção de candidatos nas democracias contemporâneas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 46, p. 5-9, 2013.

CATANI, A. M. *et al.* (org.). *Vocabulário Bourdieu*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

CZUDNOWSKI, M. Political recruitment. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (ed.). *Handbook of political science: micro-political theory*. Reading (MA): Addison-Wesley, 1975.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). *Radiografia do novo Congresso: legislatura 2019-2023*. Brasília, DF: DIAP, 2018. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes?task=download.send&id=962&catid=13&m=0>. Acesso em: 19 mar. 2024.

HIGGINS, S. S. *Os fundamentos teóricos do capital social*. Chapecó, SC: Argos, 2005.

MIGUEL, L. F.; MARQUES, D.; MACHADO, C. Capital familiar e carreira política no Brasil: gênero, partido e região nas trajetórias para a Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 58, n. 3, p. 721–747, 2015.

NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. United Kingdom. In: NORRIS, P. (ed.). *Passages to power: legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

NORRIS, P. Recruitment. In: KATZ, R. S.; CROTTY, W. (ed.). *Handbook of party politics*. London: Sage, 2006.

NORRIS, P. Recrutamento político. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 46, p. 11–32, 2013.

PORTES, A. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. *Sociologia, Problemas e Práticas*, v. 33, p. 133-158, 2000.

PUTNAM, R. D.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. Y. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

ROEDER, K. M. Existe uma nova direita no Brasil? Uma proposta de classificação e análise de seu perfil social. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. *Anais eletrônicos [...]*. Rio de Janeiro: ABCP, 2016. p. 1-29..

SILVA, G. O. do V. Capital cultural, classe e gênero em Bourdieu. *INFORMARE - Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação*, v. 1, n. 2, p. 24-36, jul./dez. 1995.

SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. O que faz a diferença?: gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. *Cadernos Adenauer*, v. 14, n. 2, p. 109-126, 2013.

SOUZA, S. C. de. *Elites legislativas comparadas: Caraguatatuba, São Sebastião e Ubatuba*. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.

WEBER, M. A política como vocação. In: WEBER, M. *Ciência e política: duas vocações*. 8. ed. São Paulo: Cultrix, 1996. p. 53-124.

PARTIDOCRACIA E CRISE DE REPRESENTATIVIDADE: UMA CRÍTICA AO MITO DA LIBERDADE PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO

Hemerson Daniel Fernandes de Sousa¹

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo traçar algumas considerações sobre o princípio da liberdade para o exercício do mandato, princípio constitucional estruturante do Estado Brasileiro, na atual conjuntura política nacional, especialmente no que se refere à crise de representatividade vivida pelos partidos políticos de modo geral, com o surgimento de agremiações *catch-all*. A ideia de mandato vinculado, não compatível com o Estado Democrático de Direito, e a premissa de que os parlamentares, ao contrário de suas agremiações, representam toda a população, estarão no centro do debate.

Palavras-chave: Princípio da liberdade para o exercício do mandato. Estado Democrático de Direito. Partidos políticos. Democracia. Liberdade de expressão.

RESUMEN: El presente artículo tiene como objetivo trazar algunas consideraciones sobre el principio de la libertad para el ejercicio del mandato, principio constitucional estructurante del Estado Brasileño, en la actual coyuntura política nacional, especialmente en lo que se refiere a la crisis de re-presentación vivida por los partidos políticos de modo general, con el surgimiento de gremios *catch all*. La idea de mandato vinculado, no compatible con el Estado Democrático de Derecho y la premisa de que los parlamentarios, a diferencia de sus agremias, reprenden a toda la población, estarán en el centro del debate.

PALABRAS CLAVE: Principio de libertad para el ejercicio del mandato. Estado Democrático de Derecho. Parlamentarios. Partidos políticos. Diputados. Senadores. Congreso Nacional. Política. Democracia. Parlamento. Libertad de expresión.

1 INTRODUÇÃO

A política brasileira vivencia uma de suas piores crises desde a redemocratização. A desconfiança na classe política e sua consequente criminalização, a ideia de que há salvação fora da política e o surgimento de *outsiders*² são consequências do sentimento de que os

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), pós-graduado em Ciências Criminais pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva Ltda. (CERS). É Coordenador-Geral do Congresso de Ciência Política e Direito Eleitoral do Piauí (CONCIPOL) e do Fórum Piauiense de Direito Administrativo. É membro do Grupo de Pesquisa em Criminologia e Direitos Humanos da UFPI.

² De acordo com o site www.dicio.com.br (Dicionário *On-line* de Português), *outsider* é o indivíduo que não

partidos políticos e seus membros com mandatos eletivos não representam mais a sociedade. O que é um grande equívoco. Não obstante, o Poder Judiciário e o Ministério Público, em todas as suas instâncias, têm procurado preencher essa suposta lacuna de representação deixada pela política, em que os juízes se arvoram na função de legisladores, e os promotores e procuradores se colocam como porta-bandeiras da moralidade pública, com a função de passar o país a limpo, muitas vezes dizendo para o povo, detentor soberano da vontade democrática, em quem deve ou não votar, abusando dos seus poderes, ferindo o devido processo legal na busca desenfreada por moralizar os espaços públicos, com a ideia maquiavélica de que os fins justificam os meios.

Conforme diagnostica Ruy Samuel Espindola (2013, p. 115), “estamos a aplaudir, irrefletidamente, leis e interpretações judiciais que colocam a vontade popular sob tutela judicial, como se o colégio eleitoral fosse composto por um conjunto de infantes que necessitam de intervenção ‘paternal’ judiciária”.

Diante dessa investida contra o fazer política e do fácil e rápido acesso a discussões e votações nas casas legislativas, especialmente através das transmissões ao vivo das sessões e das redes sociais, os representantes estão cada vez mais preocupados com a opinião pública, trocando suas convicções sobre determinados temas por aquelas manifestadas em enquetes realizadas nas redes sociais, balizando seus votos pelas manifestações do eleitorado, mesmo que muitas vezes contrariando as chamadas “questões fechadas”, como são chamadas as posições tomadas pelos partidos acerca de determinados temas, cuja contrariedade pode ensejar sérias represálias e até mesmo a expulsão do parlamentar de sua agremiação por determinação estatutária, amparada no art. 25 da Lei 9.096/95.

O tema em questão ficou mais evidente com o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, que via sua base partidária ser minada, notadamente após o rompimento político com o então vice-presidente Michel Temer. A busca de apoio no Congresso por duas das maiores forças partidárias do país – PT e MDB – colocou em xeque a cabeça de vários parlamentares, que resolveram votar de acordo com suas convicções, em detrimento dos acordos partidários.

O sistema de presidencialismo de coalisão adotado pelo Brasil, uma espécie de gestão compartilhada, em que os partidos que apoiaram o presidente eleito, até mesmo partidos que concorreram em chapas adversárias e que, logo após o resultado da eleição, “aderem” à dita situação, renunciando ao papel de oposição que lhe foi destinado pela cidadania nas urnas, acaba

pertence a um grupo determinado.

gerando críticas da opinião pública, acentuando a (motivadas, em sua maior parte, pela) grave crise de representatividade por que passa nosso sistema político.

Todavia, em que pese a grande relevância dos partidos políticos em um Estado de Direito, não há como deixar de destacar que as agremiações partidárias representam apenas determinada parcela da população, enquanto os parlamentares, não só a parcela que lhe garantiu êxito no processo eleitoral, mas, após a eleição, passam a representar todos os brasileiros (se não em sua totalidade, pelo menos numa escala maior que os partidos políticos). No intento de os parlamentares exercerem o mister para o qual foram eleitos, sem pressão externa que coloque em risco seu mandato, é preciso que existam garantias de que esta liberdade não será tolhida diante de manifestações que desagradem os partidos ou os eleitores.

Uma dessas garantias das quais os parlamentares dispõem, em nosso ordenamento jurídico, é o princípio da liberdade para o exercício do mandato — consequência da adoção pela nossa constituição de uma democracia representativa republicana. Tal preceito é corolário dos princípios da liberdade de convicção e de consciência — que se apresenta no art. 5.º, VI, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), como um conceito mais amplo, que incorpora tanto a liberdade religiosa, de professar qualquer crença, como a de ter convicções filosóficas destituídas de caráter religioso (Miranda, 1993, p. 365) — do princípio da democracia e do mandato representativos.

A relevância política do tema reside nas consequências do voto do congressista frente à opinião pública, quando se vê tolhido de suas opiniões em decorrência de decisão partidária, muitas vezes, contrariando o próprio estatuto do partido e as convicções do parlamentar, podendo levar a sua expulsão da legenda, caso vote de maneira diversa da deliberada nas instâncias de discussão de sua agremiação política. Independentemente da posição tomada pelo parlamentar, seu voto interfere diretamente na vida de parte da sociedade ou de toda ela, a depender do tema em deliberação. Portanto, qualquer que seja o resultado, sempre existirá impacto social.

Marco Aurélio, imperador romano que dedicou sua vida ao estudo da filosofia, disse certa vez que: “mudar de opinião e seguir quem te corrige é também o comportamento do homem livre”. Esse é exatamente o pensamento que deve seguir a função de um parlamentar — homens e mulheres livres que foram eleitos de forma democrática para representar o povo.

A própria etimologia da palavra parlamentar³ pressupõe o exercício do debate, da deliberação, douso da fala para o convencimento daqueles que pensam de forma diversa ou para tentar convencer outras pessoas de sua opinião ou de uma ideia.

O desenho do processo legislativo, seja nas câmaras municipais, assembleias legislativas ou nas casas do Congresso Nacional, pressupõe que qualquer matéria que for apresentada, quer por um legislador com assento na casa, quer pelo chefe do Executivo ou outros entes com legitimidade para proposições legislativas, seja submetida a deliberações dos parlamentares para que se verifique sua redação, juridicidade e constitucionalidade.

Numa situação hipotética, um projeto de lei apresentado por um deputado estadual, que tenha como objetivo dar nome a uma ponte ou uma escola estadual, num primeiro momento, passaria pela leitura em plenário para dar conhecimento a todos os parlamentares. Em seguida seria encaminhado para a Comissão de Constituição e Justiça, onde fosse distribuído a um relator, que apresentasse relatório e voto sobre a constitucionalidade do referido projeto. O relatório deverá ser aprovado ou rejeitado pelos outros membros da comissão, que também podem apresentar emendas a ele.

Após a fase de comissão, o projeto é encaminhado ao plenário, onde receberá o voto de todos os parlamentares da casa, independentemente de fazerem parte ou não das comissões técnicas. Caso seja aprovado em plenário, segue para sanção do(a) governador(a), que poderá ou não sancionar o projeto transformando-o em lei. Se for vetado no todo ou em parte pelo(a) chefe do Executivo Estadual, ele é devolvido para a Assembleia Legislativa, onde os deputados deliberarão sobre a derrubada ou manutenção do veto.

Salgado (2015, p. 73) esclarece melhor a liberdade de um parlamentar no exercício de sua função constitucional.

A deliberação democrática, seja diretamente pelo povo, seja nas casas parlamentares, deve, pelo desenho constitucional, produzir uma decisão que é distinta da soma das preferências ou opções individualmente postas. O representado é o povo, e não os cidadãos individualmente considerados: não há, portanto, uma vontade única que possa ser refletida. O debate produzido deve, para ter algum sentido, ser capaz de alterar as concepções iniciais de cada participante.

[...]

Essa concepção de parlamento como órgão de deliberação não se coaduna com o mandato vinculado, em que os representantes políticos recebem instruções de

³ Termo que vem do Francês *parlement*, fala, conversa, de *parler*, falar.

seu eleitorado ou de seu partido, e manifestam-se estritamente no sentido predeterminado, sendo impossibilitados de refletir sobre os outros argumentos apresentados. Antes, a existência de restrições para a decisão parlamentar revelaria uma democracia estática, onde as preferências individuais ou grupais se manifestariam sem que se pudesse apontar os responsáveis pela decisão.

O que se quer demonstrar é que, sem depender de onde tramite o processo legislativo, ele sempre será seguido de fases de deliberação, pois esta é uma característica intrínseca do Poder Legislativo num Estado Democrático de Direito.

Uma casa de leis é composta de parlamentares de várias áreas profissionais, advogados, médicos, professores, empresários, agropecuaristas, militares etc. Não seria difícil concluir que um deputado de primeiro mandato, que sempre exerceu a medicina, sem nunca ter contato com estudos aprofundados sobre criminologia, direito penal e processo penal, teria dificuldades em debater um projeto de lei que altere o Código Penal, fora do senso comum e do discurso raso. Mesmo que possa contribuir de forma significativa para o melhoramento do referido projeto, um deputado que seja operador do direito teria bem mais facilidade para discutir o tema. Os debates em plenário e nas comissões técnicas têm como principal objetivo apresentar aos demais parlamentares o objeto do projeto de lei e sua justificativa, dirimir as eventuais dúvidas sobre o tema e, especialmente, ouvir as opiniões divergentes para que se possa chegar ao voto. O processo de discussão, por todas essas características, é mais importante que a votação em si.

As deliberações são tão importantes no processo legislativo e na nossa democracia representativa que esta precisou se moldar à agenda imposta pela sociedade civil, impondo a nossa Carta Magna a criação de mecanismos de participação direta, como o plebiscito, o referendo e os projetos de iniciativa popular, todos previstos no art. 14 da CRFB. Todavia, o que mais importa ao tema em discussão é a previsão, também, de sede constitucional e espraiada pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado da República, da realização de audiências públicas⁴ com entidades da sociedade civil, no intuito de promover um diálogo com os parlamentares, contribuindo de forma significativa para a tomada de decisões nas casas legislativas.

Não se pode negar que o tema da deliberação na esfera política tem sido pouco apresentado nos debates e na produção acadêmica. Numa análise histórica sobre os governos representativos, pode-se observar uma diminuição gradativa nos espaços de discussão e participação dentro dos parlamentos e, principalmente, com relação à independência dos

⁴ Ver: Inciso II, § 2.º, do art. 58 da Carta Magna, art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal e art. 255 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

parlamentares frente ao seu eleitorado e suas respectivas agremiações partidárias. Todavia, como já expusemos, os regimentos internos das casas legislativas são feitos de forma a contemplar a participação popular, reconhecendo estes espaços como órgãos colegiados e de deliberação.

Para Rocha (2010, p. 26),

Se é certo que a deliberação foi primeiramente abordada no contexto do Parlamento pelos teóricos da representação dos séculos XVIII e XIX, contemporaneamente, o termo se difundiu com referência aos processos comunicativos que ocorrem na esfera pública, fora do sistema político, nas arenas de participação direta dos cidadãos. De fato, o tema da deliberação vem sendo exaustivamente tratado no âmbito da teoria deliberativa da democracia cujo desenvolvimento, em grande parte, é tributário dos esforços do pensador alemão Jürgen Habermas em aplicar sua teoria do discurso à análise da política democrática. Seus estudos, e os que se seguiram, conformaram uma vertente teórica que atribui centralidade ao elemento discursivo ou argumentativo no processo democrático. Os autores que se inserem na chamada vertente deliberativa da democracia entendem a deliberação não como um método de tomada de decisão, ao lado de outros, mas como a forma, por excelência, de justificação política nas sociedades contemporâneas e plurais.

Obviamente, a defesa da necessidade do fortalecimento dos espaços de deliberação nas casas legislativas e, especialmente, da liberdade dos parlamentares para exporem seus posicionamentos e votos, não pressupõe que todos os membros estejam preocupados em aperfeiçoar as matérias na busca do bem comum, e todas as matérias lá discutidas tenham como resultado o consenso. Todavia, a liberdade para o exercício do mandato faz parte do eixo central do nosso Estado Democrático de Direito e não pode ser negligenciada pela academia e pelos atores políticos.

O princípio da liberdade para o exercício do mandato é princípio estruturante do nosso Estado de Direito. Nas palavras de Canotilho (2003, p. 1.173-1.174),

Traves-mestras jurídico-constitucionais do estatuto jurídico do político”, as diretrizes normativas fundamentais, constitutivas e indicativas “das ideias directivas básicas de toda a ordem constitucional”. Assim concebidos, os princípios estruturantes acabam por alcançar concretização pela via de outros princípios e regras constitucionais de densificação, que iluminam “o seu sentido jurídico-constitucional e político-constitucional, formando, ao mesmo tempo, com eles, um sistema interno.

Como já dito, no contexto de um Estado Democrático de Direito, o princípio da liberdade é fundamental ao exercício pleno e autêntico do mandato por representantes eleitos. Essa liberdade assegura que possam atuar em conformidade com as convicções e os interesses

dos seus eleitores, sem coações que comprometam sua independência. Ademais, é por meio da garantia de ser livre que se promove um ambiente político aberto ao debate, à pluralidade de ideias e à construção colaborativa de políticas públicas. Sem esse poder de agir, corre-se o risco de uma democracia apenas formal, desprovida de conteúdo e participação genuína, em que as decisões políticas são tomadas sob influências externas e não refletem a verdadeira vontade do povo.

3 MANDATO IMPERATIVO PARTIDÁRIO E SUA VEDAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

À medida que os partidos políticos foram ganhando força, os mecanismos de manutenção de poder sobre seus filiados, em especial, sobre os detentores de mandatos eletivos, foram aumentando. Um desses mecanismos de grande importância foi o mandato imperativo, que tem origem ainda na Idade Média. Na França e nos primeiros parlamentos ingleses ele durou até o ano de 1614.

Em breve síntese, o mandato imperativo espera que os parlamentares eleitos sigam estritamente as determinações dadas pelo seu eleitorado; isto é, o povo é quem dá as instruções de como o parlamentar deverá se posicionar na casa legislativa, sob pena de perder seu cargo caso não cumpra as orientações.

Segundo Bonavides (2000, p. 262),

O mandato imperativo, que sujeita os autos do mandatário à vontade do mandante; que transforma o eleito em simples depositário da confiança do eleitor e que “juridicamente” equivale a um acordo de vontades ou a um contrato entre o eleito e o eleitor e “politicamente” ao reconhecimento da supremacia permanente do corpo eleitoral, é mais técnica das formas absolutas do poder, quer monárquico, quer democrático, do que em verdade instrumento autêntico do regime representativo.

Parece absurdo pensar num modelo no qual o parlamentar só pudesse agir de acordo com a vontade de seu eleitorado ou de sua grei. Isso se torna mais inviável se pensarmos que cada pessoa em sua singularidade tem necessidades diferentes, seja como consequência econômica, social, religiosa etc. Seria impossível, até mesmo por conta de a votação ser secreta, delimitar quem é o eleitorado de determinado parlamentar para que este pudesse consultá-lo antes de tomar uma decisão. Mesmo que isso fosse possível, a grande quantidade de votos necessários para se conseguir uma cadeira no parlamento tornaria ainda mais inviável a missão.

Não obstante acreditar que seja possível um vereador, deputado ou senador iniciar seu mandato com uma cartilha, orientando-o sobre como proceder diante de determinadas situações, é desconsiderar que as relações sociais mudem constantemente, numa velocidade bem mais rápida do que o Direito possa acompanhar. Portanto, a ideia de mandato imperativo é incompatível com nosso modelo de Estado Democrático.

A Revolução Francesa, no ano de 1789, aboliu completamente a ideia de mandato imperativo, tanto que a Constituição de 1791 trouxe em seu bojo a seguinte redação: “Os representantes eleitos nos departamentos não serão representantes de nenhum departamento em particular, mas de toda a nação e não lhes poderá ser dado nenhum mandato” (Azambuja, 1988, p. 235).

Britto (1983, p. 254-255) destaca a tentativa de implementação do mandato imperativo no ordenamento jurídico brasileiro.

A legislação brasileira, a partir de 1969, porém, instaurou uma forma *sui generis* de mandato imperativo partidário, dentro do multipartidarismo. Com efeito, o §5.º do art. 152 da Constituição Federal vigente determina que “Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja rege for eleito, salvo se para participar, como fundador, da constituição de novo partido.

Em que pese não constar em nosso ordenamento jurídico vedação expressa ao mandato imperativo, tão pouco a garantia da liberdade para o exercício do mandato, a escolha da nossa Constituição por uma democracia deliberativa republicana, conforme ensina Salgado (2015, p. 71), implica no princípio da liberdade para o exercício do mandato. É incompatível, portanto, com nosso modelo democrático que parlamentares sejam tolhidos do seu poder de decisão em matéria legislativa por não seguirem orientações predeterminadas pelos eleitores.

A escolha dos representantes pelos eleitores é tomada levando em conta vários fatores, especialmente aquilo que já foi realizado pelo candidato. O eleitor escolhe aquele que irá melhor representar os interesses de seu grupo ou de sua comunidade, sem paixões partidárias. Com todas as vênias ao entendimento do Supremo Tribunal Federal nos autos do MS 26603, o eleitor não vota em partido, mas em pessoas.

Essa escolha de mandato representativo traz consigo certo distanciamento entre o voto dos representantes e a vontade dos eleitores, e é justamente essa a liberdade imposta pela nossa democracia, uma vez que após a eleição o parlamentar passa a representar todos os cidadãos e

não apenas aqueles que nele votaram.

Importante destacar que os recursos dos quais o parlamentar dispõe para trabalhar, mormente em relação a informações, tempo, possibilidade de realização de audiências públicas com técnicos, pareceres, etc., podem fazer com que suas decisões sejam mais adequadas, pelo menos em tese, do que se fossem tomadas sob pressão externa de um eleitorado, que detém apenas informações superficiais, em especial quando se trata de assuntos sensíveis à opinião pública, como a redução da maioria penal, descriminalização do aborto, revogação do Estatuto do Desarmamento, entre outros que sempre dividem a sociedade.

Ao distinguir o mandato de direito privado do mandato eleitoral, Ricardo Pavão Tuma aponta quatro características da representação no Direito Público: impossibilidade de definição precisa do vínculo entre mandante e mandatário, dificuldade de revogação do mandato, inexigibilidade individual de prestação de contas ao mandatário e ilimitabilidade da extensão dos seus poderes⁵.

Dito isto, importante destacar que não existe previsão legal de prestação de contas do parlamentar com seu eleitorado. O representante é independente para tomar suas posições, para discutir na sua respectiva Casa, com isso, formar seu voto sobre determinada matéria. O que há, de fato, é uma obrigação política de prestação de contas, portanto, facultativa ao ocupante de mandato eletivo para seus eleitores. Todavia, com o fácil acesso à informação, seja pela internet ou pela TV, dificilmente o parlamentar consiga se eximir dessa prestação de contas política pelos seus votos, opiniões ou matérias apresentadas, ainda que não queira. É esse julgamento, feito pelo eleitor e não pelos partidos ou pelo Judiciário, que determinará a renovação ou não do mandato.

4 A NECESSIDADE DE VINCULAÇÃO AO PROGRAMA PARTIDÁRIO

Como dito anteriormente, em que pese não existir a exigência legal de prestação de contas do representante para com os representados que exercem a vontade soberana em nossa democracia, é preciso destacar que esse desejo não reside tão somente na capacidade de escolha do eleitor. Numa análise cronológica, essa vontade é fruto da soma de deliberações do candidato, que tomou a decisão de colocar seu nome à disposição do eleitorado e do partido político, o qual decide em convenção lançar essa candidatura. Não há uma transferência de poderes dos eleitores para seus representantes. Aqueles apenas exercem o poder de

⁵ Tuma *apud* Salgado (2015, p. 81).

nomear um mandatário, que atuará nos limites impostos pela Constituição Federal, de forma livre e independente.

Para Espíndola (2013, p. 100),

Assim, quando o eleitor vota, na urna eletrônica, manifestando sua vontade, o seu querer foi associado ao querer daquele candidato que manifestou sua vontade em filiar-se a um partido político, e a este partido, que, com a vontade de sua convenção, referendou o querer do candidato para juntos, (partido e candidato), apresentarem opção válida ao eleitor.

As condições de elegibilidade, dispostas no art. 14 da Constituição Federal, trazem no seu bojo a necessidade de filiação a partido político. Adiante, no art. 17, §1.º, determina que os partidos políticos estabeleçam em seus estatutos normas de disciplina e fidelidade partidária (Brasil, [2023]). Estas normas podem de certa forma restringir o princípio da liberdade para o exercício do mandato, uma vez que, mesmo que as sanções se resumam a admoestações internas e, só em casos mais graves, à expulsão do parlamentar dos quadros de filiados, acabam criando mecanismos de controle da atividade parlamentar, pois o estatuto de sua agremiação e a possibilidade de expulsão dela sempre atuarão como regradores de sua atuação.

Para Salgado (2015, p. 86) isso não chega a configurar, no entanto, um mandato imperativo, mesmo que de vínculo partidário, visto não haver possibilidade de anular a atuação do representante quando em desconformidade com o partido.

Alguns autores já levantam uma possível incompatibilidade das regras do nosso processo eleitoral — especialmente no que se refere às condições de elegibilidade, como a exigência de filiação partidária —, com o Pacto de São José da Costa Rica, que estabelece o direito de votar e ser votado como um direito fundamental, daí, portanto, a inconstitucionalidade de regras que limitem o exercício deste direito, excepcionando, em rol taxativo, apenas as condições ali previstas (que não traz em seus artigos a exigência de filiação a partido político como pré-requisito para disputa eleitoral⁶).

Mas o tema será enfrentado em breve pelo Supremo Tribunal Federal, e deverá desvelar algumas incoerências, uma vez que, ao reconhecer a supremacia do referido Pacto e declarar a possibilidade das chamadas candidaturas avulsas, reacenderá a discussão sobre a denominada Lei da Ficha Limpa, já que ela também se confronta com as causas de

⁶ Segundo Morelli (2014), o art. 23, 1, “b”, do Pacto de San José da Costa Rica, positiva os direitos políticos fundamentais do ser humano de votar e ser votado. O inciso II do mesmo artigo, por sua vez, vaticina as únicas (mediante o uso do advérbio “exclusivamente”) maneiras pelas quais a legislação interna de um Estado-parte pode regular o exercício das prerrogativas acima, a saber: “por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”.

inelegibilidade previstas no Pacto de São José da Costa Rica. Todavia, esse assunto merece ser enfrentado com mais profundidade. Por enquanto, a regra de filiação a partido político ainda é indispensável para que um cidadão possa colocar seu nome no jogo eleitoral.

Pelas regras de elegibilidade, a necessidade de filiação a partido político e o processo de escolha do candidato em convenção partidária acaba gerando um compromisso entre o mandatário e seu partido, onde se vê obrigado a renunciar a determinados posicionamentos, votos ou iniciativas no processo legislativo que não estejam de acordo com o estatuto partidário. Não há mais uma postura pessoal, o representante fala pelo seu partido, que pode tomar as providências administrativas nas instâncias internas para lhe aplicar sanções sempre que seu programa for atingido pela conduta do mandatário. O caso é que, em que pese a existência de esse dever de fidelidade ao partido ser extremamente salutar à nossa democracia, num ideário em que os partidos coloquem em prática os mecanismos de democracia interna, não se pode deixar de lado a premissa de que estes representem apenas uma parcela da sociedade, enquanto os membros do Poder Legislativo, após sua diplomação e posse, tornam presentes todo o conjunto de eleitores, independentemente de terem depositado o voto neste candidato. Neste sentido, é de se dizer, que muitas vezes o programa partidário estará em dissonância do pensamento do parlamentar sobre determinadas matérias, criando um conflito entre a liberdade por sua atuação e o dever estatutário de seguir as orientações de sua grei.

A título de ilustração, em janeiro de 2016, o Diretório Nacional do Partido Democrático Trabalhista (PDT), referendou a decisão tomada em Assembleia de não apoiar o *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, alertando os seus deputados federais de que todos que votassem de forma diversa teriam o processo de expulsão instaurado pelo partido. Apesar da decisão, seis deputados federais votaram sim pelo prosseguimento do processo: Hissa Abrahão (AM), Mario Heringer (MG), Sérgio Vidigal (ES), Giovani Cherini (RS), Flávia Moraes (GO) e Subtenente Gonzaga (MG). Destes, segundo o *site* da Câmara dos Deputados, apenas o Deputado Giovani Cherini (RS) teve seu processo de expulsão concluído, e hoje se encontra filiado ao Partido da República (PR). Conforme determinação legal, o estatuto do PDT é claro ao expor as causas em que o parlamentar incorrerá em infidelidade, podendo ser expulso da sigla⁷.

⁷ TÍTULO III. DA DISCIPLINA PARTIDÁRIA. DA FIDELIDADE E DA DISCIPLINA PARTIDÁRIA. CAPÍTULO I. Das Penalidades. Art. 61 - É norma fundamental de fidelidade e disciplina partidárias, obrigatória a todos os filiados, o respeito e o cumprimento do Programa, dos Estatutos e das diretrizes e deliberações legitimamente adotadas pelo Partido. §1.º - Consideram-se diretrizes e deliberações legitimamente adotadas pelo Partido as que forem estabelecidas pelas Comissões Executivas Nacional, Estaduais, no âmbito de suas respectivas atribuições, “ad referendum” do Diretório Nacional ou Estadual. Cópia autenticada do documento, contendo todo o teor das diretrizes e/ou deliberações, deverá ser encaminhada pela Comissão Executiva interessada, ao órgão da

Após o processo de *impeachment*, o PDT se colocou como oposição ao Governo de Michel Temer, tomando posição contrária às reformas consideradas impopulares, especialmente em relação à chamada PEC do Teto dos Gastos, que limita pela inflação do ano anterior os gastos primários da União, de estados e municípios. Os Senadores Telmário Mota (RO) e Lasier Martins (RS) votaram contra a determinação do partido e foram expulsos da sigla.

Em 2003 o Partido dos Trabalhadores (PT) iniciou o processo de expulsão de três parlamentares que se posicionaram contra as reformas impostas pelo então Presidente Lula — Heloísa Helena (AL), Luciana Genro (RS), João "Babá" Batista Araújo (PA) e João Fontes (SE)⁸.

Obviamente, não parece saudável a nossa democracia reduzir o parlamentar a um representante do partido político na casa legislativa, obrigado legalmente a replicar as diretrizes do partido e as decisões tomadas pelas instâncias superiores da agremiação ou nas reuniões de lideranças. No entanto, nosso ordenamento jurídico impõe que os partidos políticos tragam no bojo dos seus estatutos regras de fidelidade partidária que, de certa forma, acabam tolhendo a atuação do parlamentar.

Numa situação ideal, em que um filiado, antes de preencher sua ficha, procura se inteirar da filosofia do partido, ler seu estatuto, pesquisar o comportamento dos seus

Justiça Eleitoral a que estiver vinculada, com a solicitação de que seja arquivado, a partir do que terão eficácia.

⁸ Art. 227. Constituem infrações éticas e disciplinares: I – a violação às diretrizes programáticas, à ética, à fidelidade, à disciplina e aos deveres partidários ou a outros dispositivos previstos neste Estatuto; II – o desrespeito à orientação política ou a qualquer deliberação regularmente tomada pelas instâncias competentes do Partido, inclusive pela Bancada a que pertencer o ocupante de cargo legislativo; III – a improbidade no exercício de mandato parlamentar ou executivo, bem como no exercício de mandato de órgão partidário ou de função administrativa; IV – a atividade política contrária ao Programa e ao Manifesto do Partido; V – a falta, sem motivo justificado por escrito, a mais de 3 (três) reuniões sucessivas das instâncias de direção partidárias de que fizer parte; VI – a falta de exatidão no cumprimento dos deveres atinentes aos cargos e funções partidárias; VII – a infidelidade partidária, nos termos da lei e deste Estatuto; VIII – o não acatamento às deliberações dos Encontros e Congressos do Partido, bem como àquelas adotadas pelos Diretórios e Comissões Executivas do Partido, principalmente se, tendo sido convocado, delas não tiver participado; IX – a propaganda de candidato ou candidata a cargo eletivo de outro Partido ou de coligação não aprovada pelo PT ou, por qualquer meio, a recomendação de seu nome ao sufrágio do eleitorado; X – acordos ou alianças que contrariem os interesses do Partido, especialmente com filiados ou filiadas de partidos não apoiados pelas direções partidárias; XI – o apoio a governos que contrariem os princípios programáticos do Partido, principalmente quando em proveito pessoal, ou o exercício de cargo de governo – ministro ou ministra, secretário ou secretária, diretor ou diretora de autarquia ou similar – em qualquer nível, em governo não apoiado pelo PT, salvo autorização expressa das instâncias partidárias; XII – a obstrução ao funcionamento de qualquer órgão de direção partidária; XIII – a promoção de filiações em bloco que objetivem o predomínio de pessoas ou grupos estranhos ou sem afinidade com o Partido; XIV – a não comunicação ao conjunto dos filiados e filiadas dos nomes inscritos nas chapas; o não encaminhamento das fichas de cadastro de filiação; a não divulgação da lista de filiados e filiadas ao conjunto do Partido; o impedimento, por ato ou omissão, da aplicação das normas ou da fiscalização nos processos eleitorais internos; o pagamento coletivo da contribuição de filiados e filiadas, ou impedimento à participação de qualquer filiado ou filiada devidamente habilitado na sua instância; XV – a formulação de denúncias infundadas contra outros filiados ou filiadas ao Partido; XVI – a não contribuição financeira com o Partido, nas formas deste Estatuto, quando estiver ocupando cargo eletivo ou cargo em comissão.

parlamentares e, em especial, em que os partidos praticam a democracia interna, dando voz aos filiados para a tomada de decisões, esse controle não nos parece absurdo, muito pelo contrário, é salutar a nossa democracia que não só os partidos, mas também os eleitores pudessem ter em suas mãos mecanismos de controle da atuação do parlamentar. Todavia, ao eleger o princípio da liberdade para o exercício do mandato, nossa Constituição Federal retirou esse poder do eleitor, outorgando aos partidos o dever de impor regras de fidelidade.

Retomando a ideia do cenário ideal, onde o filiado conhece todas as regras do seu partido e se filia apenas em agremiações que compartilham de sua mesma filosofia política, não precisa ser um especialista em direito eleitoral ou um cientista político para saber que as pessoas têm inúmeros motivos para escolher um partido e, muitas vezes, a ideologia e as regras do estatuto não fazem parte desse rol, especialmente em nosso sistema eleitoral de eleições proporcionais, em que se monta uma grande estratégia em torno dos partidos nânicos, que não possuem nomes de grande expressão, para que se consigam cadeiras, mesmo que com uma votação inferior à das legendas tradicionais.

O controle que o eleitor exerce é na urna, no momento de renovar ou não o mandato do seu representante. Esse juízo de valor é formado através do acompanhamento da atuação do parlamentar pela imprensa, redes sociais ou outros meios de divulgação. No entanto, seja em um cenário no qual o cidadão procura saber tudo sobre o partido antes de proceder com a sua filiação, ou em outro em que o eleitor procura se informar, usando todos os meios possíveis, da atuação do seu representante, pressupõem-se cidadãos conscientes do seu papel na consolidação do Estado Democrático de Direito, interessados com o processo democrático, o que a realidade não nos mostra, conforme leciona Salgado (2015, p. 89). Mas, a Constituição permite – e até nos impõe – essa suposição, ao assumir o ideal republicano.

5 PARTIDOCRACIA E CRISE DE REPRESENTATIVIDADE

Como já colocado, a Constituição Federal, ao impor como condição para criação de partidos a inclusão de regras de fidelidade em seus estatutos, estabelece que o mandato do parlamentar vem acompanhado de deveres políticos para com suas agremiações, que poderão expulsá-lo de seus quadros em caso de descumprimento do programa ou de decisões tomadas nas esferas de deliberação partidárias.

No entanto, em que pesem os partidos políticos possuírem papel de grande relevância em nossa democracia, atuando como ponte entre o candidato e o eleitorado, entre o povo e seus

representantes, esta ponte só existe por força de imposição legal, como condição de elegibilidade. Com o merecido respeito devido à nossa Suprema Corte, que já se posicionou sobre o tema da fidelidade partidária declarando que o partido é o detentor do mandato eletivo e não o parlamentar, este não foi o desejo dos constituintes de 1988. O tema da fidelidade partidária havia sido adotado pela Constituição anterior⁹ e debatido exaustivamente nas comissões técnicas quando da elaboração da nova Constituição; isto é, o dispositivo de perda de mandato não foi “esquecido”, ele foi retirado porque assim quiseram os constituintes. Nosso sistema político é, em geral, personalista, as pessoas votam em candidatos e não em partidos, é uma relação interpessoal e não pessoal-partidária.

Nosso desenho constitucional, ao eleger o princípio da liberdade para o exercício do mandato e ao adotar uma democracia deliberativa republicana, colocou nas mãos do representante e não do partido a titularidade do mandato eletivo. Mesmo que esse mecanismo não seja o ideal para nossa democracia, foi esta a vontade dos constituintes e é necessário aprender a respeitá-la, sob pena de alargarmos a Carta da República sempre que for conveniente em nome de uma moral circunstancial e nem sempre republicana.

Importa destacar que não basta a filiação partidária para que uma pessoa possa exercer seu direito fundamental de concorrer a um cargo eletivo e participar da vida política da sociedade como representante de seus pares. É preciso que o partido político aceite que ele concorra em seus quadros. Em tese, o candidato poria seu nome para concorrer em convenção e os filiados decidiriam, por meio de votação, quais candidatos representariam o partido no pleito. Ocorre que, infelizmente, em geral, v^írg os partidos não exercitam sua democracia interna e a convenção tornou-se (ou sempre foi) um/suprimir/fica mais enxuto mero instrumento formal, onde/em que/no qual os nomes que irão concorrer/concorrerão já chegam definidos, sem que haja nenhum tipo de deliberação entre os filiados. Logo, aqueles que não interessam ao partido, ou melhor dizendo/sugiro suprimir ou/ ou dizendo/ficaria melhor dizendo/ou melhor, aqueles/sugiro os que não interessam aos dirigentes partidários, em geral/sugiro geralmente/para não repetir, são excluídos da disputa, por não agregarem valor à chapa, especialmente/sugiro em especial/para não dar eco/ em casos de coligações proporcionais. Poucos são os partidos que praticam a democracia interna, possibilitando que todos/falta os/ seus filiados tenham chances de concorrer a um cargo eletivo, desde que consigam a aprovação de seus pares em convenção e comunguem do mesmo programa partidário.

⁹ Art. 35. Perderá o mandato o deputado ou senador: (...) V - que praticar atos de infidelidade partidária, segundo o previsto no parágrafo único do art. 152.

Para Mori (2017, p. 5),

Tais partidos deveriam ter processos democráticos internos, para a sua própria gestão, e processos de escolha de dirigentes e candidatos compatíveis com o seu ideário. Era esperado pelo legislador que os partidos políticos tivessem seus próprios tribunais de ética, capazes de assegurar a retidão de conduta de seus membros, especialmente aqueles escolhidos pelo partido, sob sua responsabilidade *in elegendo e in vigilando*, para exercer cargos públicos eletivos. Os partidos políticos seriam, pelo exemplo democrático e pelo espírito público de suas condutas, os balizadores da atividade política de toda a sociedade. Em um estado que se define constitucionalmente como Estado Democrático de Direito logo no art. 1.º da Constituição Federal, se haveria de pressupor que os partidos políticos fossem, eles próprios, regidos por regras internas de democracia. O que significaria rotatividade e alternância de poder no seu comando, transparência de todos os atos administrativos, eleições internas periódicas por voto secreto e acessível a todos os filiados, meritocracia na seleção de candidatos e responsabilização pelas condutas violadoras da ética e das leis de interesse público.

Se tudo funcionasse como pensaram os constituintes, quando os partidos exercessem sua democracia interna de forma a respeitar a opinião de todos os seus filiados, com eleições e mudanças reais nos seus cargos de direção, escolhendo pessoas que tivessem afinidade com seu programa, nosso sistema poderia ser bem melhor. Todavia, o que vemos são partidos que nada representam, nem ninguém, formando um emaranhado de siglas com um significado vago e não refletem nada nas atitudes de seus representantes, servindo apenas como barganha na formação das chapas, buscando nomes que tenham mais chance de ganhar a eleição em detrimento dos que estejam mais alinhados aos seus programas partidários. Trata-se de um verdadeiro jogo publicitário. Ganha quem tem mais apelo, interessa quem tem mais chances ou votos e a ideologia que fique apenas no plano utópico, servindo tão só para expulsar parlamentares que decidam tomar posições diversas daquelas acertadas muitas vezes em reuniões pouco republicanas.

Somente para ilustrar, em 2018 o Partido Ecológico Nacional (PEN) que, como o próprio nome diz, era agremiação voltada às causas ambientais, mudou seu nome para PATRIOTAS e seu programa, para receber o então Deputado Federal Jair Bolsonaro, à época pré-candidato à Presidência da República. Ocorre que o deputado já era conhecido pelas suas ideias radicais com relação à sustentabilidade, sempre destacando a extração de minério em regiões de conservação ambiental como uma das soluções para o Estado aumentar sua arrecadação, o que acabou se confirmando durante seu mandato como presidente da República. O Jornal O Globo de 18/6/2013 publicou matéria destacando que o então deputado Bolsonaro entrou com um mandado de segurança na Justiça Federal a fim de obter autorização para a prática de pesca amadora na Estação Ecológica de Tamoios (Esec Tamoios), em Angra dos Reis, unidade de conservação federal de proteção integral, onde é proibido qualquer tipo de

intervenção humana; isto é, de uma hora para outra, um partido que nasceu com a bandeira ambiental, muda toda sua ideologia para patrocinar a candidatura de um dos nomes mais controversos da nossa política na atualidade e que jamais declarou qualquer simpatia ou afinidade pelas causas por ele defendidas. Ressalte-se que a tentativa de ter um candidato competitivo à Presidência da República, mesmo que à custa de renunciar a seu ideário, não deu em nada, uma vez que Bolsonaro acabou optando por sair candidato pelo PSL, hoje, União Brasil.

Nesse caso, como ficam os representantes do partido que se elegeram usando como bandeira a sustentabilidade? Como ficam os militantes que não compartilham das novas ideias do partido? Onde fica a fidelidade da agremiação para com seus representantes nas casas legislativas e com todos que se mobilizaram no intuito de colher as assinaturas suficientes à sua criação? Não há nenhuma outra resposta plausível, porque, na verdade, a única cabível é que não existe esse respeito das agremiações com seus filiados. Ao fim e ao cabo, o que prevalece são as decisões tomadas com a participação de poucos dirigentes, a portas fechadas, sem se exercitar a democracia interna, sem garantir o mezinheiro direito de participação dos seus filiados que, aliás, não parece fazerem muita conta disto, visto que pouquíssimas vezes se insurgem contra tais decisões.

Outro ponto que merece destaque é o número de parlamentares que mudaram de sigla quando da abertura da chamada janela partidária em março de 2016. Dos 513 deputados federais, 71 ou 13,8% mudaram de partido. Um dos casos que mais chamou atenção na época foi o do recém-criado Partido da Mulher Brasileira (PMB) que, após a janela, passou de vinte para apenas um deputado federal.

O que queremos demonstrar é que há, na verdade, a mera busca pelo poder. Ainda que essa não seja a razão de existir de toda agremiação política, mas o que temos hoje é apenas isso, o poder pelo poder, sem paixões ideológicas, sem democracia interna, cujas decisões importantes, via de regra, são tomadas pelas instâncias superiores, obrigando todos os filiados ao seu cumprimento, sob pena de serem expulsos. Todavia, é o que temos colocado em nosso desenho constitucional, ou seja, a obrigatoriedade de filiação a partido político para concorrer a cargo público eletivo e a necessidade de regras de fidelidade partidária nos estatutos, que possibilitem às agremiações a expulsão de parlamentares que não estejam cumprindo o programa ou que não votem de forma antagônica ao que foi deliberado pelos dirigentes partidários ou pelas lideranças nas casas parlamentares. Nesta quadra, ou aceitamos e

respeitamos o Texto Constitucional, exigindo que os partidos estabeleçam e pratiquem de fato sua democracia interna, ou concordamos com a ideia das candidaturas avulsas, prevalecendo a liberdade do parlamentar até os limites da lei, sem parâmetros estatutários. A respeito desta penosa escolha, não saberíamos dizer qual a mais distante da nossa realidade. O tempo dirá. Porém, acredita-se, a mais adequada ao nosso sistema político e eleitoral, visando uma interpretação sistêmica da nossa Constituição, seria a primeira.

Mas a falta de credibilidade dos partidos políticos frente à opinião pública e a crescente criminalização da política deixam cada vez mais evidente a grave crise de representatividade em que estamos atolados. A participação do eleitor se resume ao ato de votar a cada dois anos, deixando as decisões e os rumos da nação nas mãos de políticos profissionais, que nem sempre estão preocupados com o bem-estar da população, mas tão somente com a perpetuação de um projeto de poder, muitas vezes pessoal e, quase sempre, percorrendo caminhos não republicanos e até criminosos. Todavia, em que pesem todas as críticas que o modelo representativo brasileiro mereça, a vontade soberana dos eleitores nas urnas ainda é a maior arma democrática que a cidadania detém e nunca poderá ser posta de lado em nome de regimes totalitários e ditatoriais.

Max Weber escreveu que o partido político é uma associação que visa um fim determinado, seja objetivo, como a realização de um plano com intuítos ideais ou materiais, seja pessoal, destinado a obter benefícios, poder e, conseqüentemente, glória para os chefes e os sequazes, ou então, voltado para todos esses benefícios conjuntamente¹⁰.

O caso é que, independentemente da conceituação do que seja um partido político em nosso ordenamento jurídico, os constituintes entenderam as agremiações partidárias como órgãos que colocariam em prática mecanismos de democracia interna, tanto que deram ao partido o monopólio absoluto em relação às candidaturas, direito fundamental num estado de direito como o Brasil.

As críticas ao sistema representativo são inevitáveis. A ponte candidato-partido político-eleitor é, sem dúvida, um dos principais mecanismos da nossa democracia. Todavia, ele é também um dos pontos que mais tem recebido críticas nos debates sobre a reforma política, quer pelo fim das coligações partidárias, pela implementação de cláusulas de desempenho ou das famigeradas candidaturas avulsas que, pouco a pouco, vêm ganhando

¹⁰ Weber *apud* Gonçalves (2005, p. 12).

espaço nos noticiários e, pasmem, em decisões de juízes eleitorais¹¹.

Como dito, o resultado de parte do processo eleitoral é hoje (ou sempre foi) um grande espetáculo, onde os dirigentes partidários escolhem os candidatos com maior competitividade, abandonando quase sempre o alinhamento com o programa partidário e, em casos extremos, mudando o próprio programa partidário para se adequar a algum nome. Importante destacar que, não raro, nesse processo, os filiados ficam à margem, sem nenhuma importância nas convenções partidárias, estando apenas de corpo presente para lotar um auditório e mostrar que seu partido tem força, como se estivesse indo para uma guerra.

Os partidos políticos, criados por vezes sem nenhuma bandeira definida, quando chegam ao poder, encontram grande dificuldade de executar seus programas. Nisso também reside a dificuldade do nosso eleitorado de votar num partido, e não, num candidato. Qual seria, por exemplo, a diferença entre os nossos partidos cristãos – Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Social Cristão (PSC) e Democracia Cristã (DC)? Absolutamente nenhuma, além das siglas e algumas palavras diferentes nos estatutos, mas que possuem o mesmo significado prático. Aliás, o que significam em termos ideológicos estas siglas?

O caso é, como saber quando a liberdade do parlamentar — que, enquanto titular do seu mandato por escolha constitucional e protegido pelo princípio da liberdade para atuação do mandato — será tolhida por conveniência de dirigentes partidários em decisões tomadas a portas fechadas por motivos, vez por outra, espúrios e pessoais, totalmente desvinculadas do bem-estar social?

Assim é que, resumir o parlamentar a mero reprodutor da vontade partidária, sujeitando-o a reproduzir opiniões e votos tomados por seus pares em reuniões de líderes ou de dirigentes sem mandato, não nos parece democrático, especialmente, nesse momento de grande desprestígio e baixíssima representatividade dos partidos políticos que, desta forma, representam a todos por direito, e de fato, a ninguém.

Estes são os chamados partidos *catch-all*, que, em síntese, podem ser classificados como os que não têm ideologia definida, buscando atrair pessoas de vários grupos distintos. Em suma, querem tudo e nada ao mesmo tempo. Não representam ninguém e, portanto, deveriam ter bem maiores dificuldades no encontrar argumentos plausíveis para punir os representantes que desobedecessem a seu programa partidário.

¹¹ Ver: PET 25-54.2017.6.09.0132 – APARECIDA DE GOIÂNIA – GO. PROTOCOLO: 28450/2017. REQUERENTE: MAURO JUNQUEIRA. ADVOGADO: Ciro Augusto Cubas Briosa, OAB/DF 53.315. REQUERIDO: UNIÃO FEDERAL.

Os partidos, assim como o Direito, não conseguem acompanhar as mudanças sociais *pari passu*. As agremiações, ao insistirem em manter os mesmos grupos na direção e ao não fortalecerem seus instrumentos de democracia interna, acabam afastando ainda mais o eleitorado pelo interesse na política, fracionando os votos em partidos que negam a política tradicional ou em grupos que pregam o fim desta política, seja lá o que isso signifique.

Em recente pesquisa feita pelo IPEC, partidos políticos e o Congresso Nacional ocupam as últimas posições no *ranking* de confiança dos brasileiros nas instituições, com 34% e 40% respectivamente, embora esse índice seja o maior já conquistado por essas instituições nos últimos 15 anos. Esses dados refletem a grande desconfiança em relação à classe política e suas respectivas agremiações partidárias, provavelmente, diante da ausência de compromisso delas com seus programas, mantendo-se ao bel-prazer de seus dirigentes ou de seus líderes nas casas legislativas, reduzindo os parlamentares a seus meros porta-vozes.

6 CONCLUSÃO

A escolha dos nossos constituintes de 88 foi por parlamentares com liberdade para atuarem, para exercerem seus mandatos sem interferência de forças externas que lhes suprimissem opiniões, votos e iniciativas, dentro dos limites impostos pelo nosso princípio republicano, consagrando como preceito constitucional estruturante da liberdade para exercício do mandato. Também foi vontade dos nossos constituintes que os partidos políticos estabelecessem normas de fidelidade partidária em seus estatutos, com vistas a punir seus filiados, detentores ou não de mandatos, que descumprissem o programa do partido ou as decisões tomadas pelas instâncias partidárias.

Ocorre que, quando o constituinte estabeleceu tais premissas, ele o fez pressupondo um eleitor informado, participativo e consciente do seu papel como cidadão, que procura se inteirar da atuação do seu parlamentar para poder julgá-lo nas próximas eleições com a renovação ou não do seu mandato. Também levou em consideração que os partidos seriam criados com posições bem definidas, com ideologias próprias, por fim, pensando em um cidadão que, antes de se filiar, buscaria partidos que expressassem seu pensamento. O constituinte, ao ceder a partidos políticos o monopólio das candidaturas, colocou nas mãos das agremiações um dos direitos fundamentais mais importantes num Estado Democrático de Direito, qual seja, o de o cidadão poder participar ativamente da vida política de sua comunidade, colocando seu nome à disposição de seus pares numa disputa eleitoral. Quando

fez essa opção, o constituinte imaginou os partidos políticos como associações que colocariam em prática, acima de tudo, sua democracia interna, permitindo que todos os filiados tivessem vez e voz, seja de forma direta ou por meio da eleição de delegados que os representariam nas instâncias superiores dos partidos. Todavia, a realidade não é essa. Os partidos estão cada vez mais distantes da sociedade, especialmente nesse momento de criminalização da política. As decisões são tomadas a portas fechadas, com a participação dos nomes que estejam mais próximos do núcleo central do poder partidário, deixando filiados, militância e muitos representantes, em especial deputados estaduais e, principalmente, vereadores, que estão distantes do órgão dirigente nacional, completamente à margem dos processos de decisão.

Não há nem mesmo rotatividade no comando das siglas, exigência do nosso modelo republicano, permanecendo os mesmos políticos profissionais no poder, ou aqueles dirigentes que não ocupam cargos eletivos, mas sempre fazem parte da Administração Pública em cargos de indicação do partido. Obviamente, não criticamos aqui a forma como os partidos que dão sustentação ao governo serão contemplados na composição dos cargos. Essa é uma prática comum do nosso sistema de presidencialismo de coalisão e é perfeitamente aceitável que os partidos que disputaram juntos o processo eleitoral, por intermédio de coligações, por exemplo, possam todos dar sua contribuição na Administração. O caso é que não há divisão do poder dentro das siglas, não raro perpetuando um projeto pessoal de poder ou de um grupo.

É notório que, em muitos contextos, partidos políticos optam por não realizar eleições para seus diretórios municipais e estaduais, preferindo a nomeação de comissões provisórias. Esta prática, frequentemente criticada, pode ser vista como um mecanismo para perpetuar certos caciques políticos no poder do partido. Ao evitarem eleições internas, esses partidos limitam a participação democrática de seus membros e mantêm o controle nas mãos de um grupo restrito de líderes. Tal centralização pode comprometer a pluralidade de vozes e os interesses dentro do partido, além de enfraquecer a própria essência democrática que deveria ser o alicerce de tais organizações. Esta abordagem, por vezes, reflete uma resistência a mudanças e à renovação política, dificultando a emergência de novas lideranças e visões dentro do espectro partidário.

No cenário colocado, é possível diagnosticar que a fidelidade partidária é uma via de mão única. Os partidos podem exigir de seus filiados, especialmente dos que ocupam mandatos eletivos, determinadas posições, sob pena de serem expulsos de suas agremiações, mas estes não podem exigir dos seus partidos conduta semelhante. Os partidos mudam seus programas ao bel-prazer dos seus dirigentes para abrigar nomes, ou tomam decisões a portas lacradas em reuniões de lideranças, fechando questões com promessas nem sempre republicanas, impondo

suas vontades a seus filiados, para que votem de acordo com a conveniência das instâncias superiores do partido.

Em que pese comungarmos da mesma posição que a da professora Eneida Desiree Salgado (2015) de que a exigência de fidelidade ao programa e às decisões do partido não configure mandato imperativo, é preciso estar atento às consequências da expulsão de um parlamentar de seu partido político. Apenas para ilustrar nosso ponto de vista, embora o deputado Hissa Abrahão (PDT) não tenha sido expulso do partido, caso tivesse recebido esta punição, perderia a oportunidade de concorrer ao cargo de prefeito de Manaus, uma vez que já havia expirado o prazo de filiação. Não só isso, é preciso que se leve em consideração que os deputados estaduais precisam do apoio de prefeitos e que, ao trocarem de partido, podem perder importantes bases eleitorais, culminando com sua derrota nas urnas. Logo, a expulsão de um parlamentar de sua agremiação, ainda que não seja uma sanção tão grave como a perda do mandato eletivo, deve ser encarada com todas as suas possíveis consequências para a vida política do parlamentar.

O caso é que hoje a liberdade do parlamentar é um mito, já que este se vê preso a decisões partidárias que são tomadas muitas vezes sem seu consentimento, ferindo, inclusive, o estatuto do partido para satisfazer desejos dos dirigentes.

Em tempos de criminalização da política, da proliferação de partidos *catch-all* e do surgimento de políticos *outsiders*, que negam a política e se colocam como gestores, talvez estejamos diante da necessidade de encontrar instrumentos legais para regular a relação partido político-filiado, especialmente no que se refere à questão da fidelidade partidária e da possibilidade de expulsão dos parlamentares que se manifestem de forma contrária ao programa partidário ou às decisões das instâncias superiores de sua grei. Esta é, sem dúvida, uma abordagem melindrosa, que nos remete à tênue linha entre direito e política, que nem sempre é visível, muito menos fixa. Como bem colocou Salgado (2015, p. 88), não parece democrático regulamentar intensamente a arena política, tampouco se mostra satisfatória a “autorregulação do mercado político”.

Não nos parece que a classe política e, especialmente, os partidos políticos, conseguirão, em curto prazo, recuperar a confiança da sociedade. Manter nas mãos das agremiações partidárias o poder de titularizar o direito fundamental de ser candidato, de participar ativamente da vida política em sociedade, sem nenhum controle para que este, após eleito, seja expulso do partido sempre que suas opiniões forem de encontro ao programa partidário ou às decisões tomadas pelos seus dirigentes sem instrumentos de democracia

interna, não parece ser a melhor opção para nossa democracia. Portanto, caso esta regulação não aconteça, a liberdade para atuação do mandato poderá ser apenas aparente.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 38. ed. São Paulo: Globo, 1998. p. 235.

BONAVIDES, Paulo. A decadência dos partidos políticos e o caminho para democracia direta. *Revista da OAB*. Brasília. v. 26, n. 62, p. 57-67, jan./jun. 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 mar. 2024.

BRITTO, Luís Navarro de. O mandato imperativo partidário. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 20, n. 77, p. 253-258, jan./mar. 1983. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181395>. Acesso em: 19 mar. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Justiça Eleitoral contramajoritária e soberania popular. *Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina*, ano 3, n. 7, jul./dez. 2013.

GONÇALVES, Arnaldo Manuel Abrantes. Os partidos políticos e a crise da democracia representativa. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 707, 12 jun. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6818>. Acesso em: 29 jan. 2018.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 2. ed. rev. ampl. Coimbra: Coimbra Ed., 1993. v. 4.

MORI, Celso Cintra. Candidato sem partido. *Migalhas*, 23 out. 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/267657/candidato-sem-partido>. Acesso em 29 jan. 2018.

RAMOS, Luciana de Oliveira *et al.* *Relatório ICJ Brasil: 1º semestre / 2017*. São Paulo: FGV, 2017. Relatório com os dados da pesquisa Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil) referente ao 1º semestre de 2017.

RAMOS, William Junqueira. O mandato imperativo. *Conteúdo Jurídico*, 18 jan. 2013. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/33598/o-mandatoimperativo>. Acesso em: 29 jan. 2018.

ROCHA, Marta Mendes da. *Representação, informação e deliberação no processo legislativo*

estadual. 2010. 278 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

ROLLEMBERG, Gabriela. A expulsão como causa de pedir da perda do mandato eletivo por infidelidade partidária. *Os constitucionalistas*, 4 maio 2012. Disponível em: <https://www.osconstitucionalistas.com.br/a-expulsao-como-causa-de-pedir-da-perda-do-mandato-eletivo-por-infidelidade-partidaria> Acesso em: 29 jan. 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

TEIXEIRA, Mateus. Juiz libera candidatura sem partido para advogado que quer ser eleito em 2018. *Consultor Jurídico*, 24 set. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-set-24/juizlibera-candidatura-avulsa-advogado-eleicao-2018/>. Acesso em: 29 jan. 2018.

TOLEDO, José Roberto de. Confiança em instituições políticas bate recorde, aponta Ipec. *Uol*, 19 jul. 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jose-roberto-de-toledo/2023/07/19/confianca-em-instituicoes-politicas-bate-recorde-segundo-pesquisa-ipecc.htm>. Acesso em 10 de out. 2023.

TRADIÇÃO E INVENÇÃO NAS ORIGENS DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA

Paulo Gutemberg¹

RESUMO: Este artigo apresenta reflexões sobre as origens formais e o contexto histórico em que se deu o processo de criação e instalação de um órgão judicial para administração e controle das eleições no Brasil. A ideia é compor uma alternativa explicativa para o formato de Justiça Eleitoral que viria a ser consagrado em nosso país. Relativiza, assim, o discurso moralizador contra a fraude eleitoral na campanha presidencial de 1929/30, potencializada nas memórias e histórias sobre o movimento revolucionário de 1930. Na verdade, as raízes formais de uma Justiça especializada eleitoral estariam ligadas a um impasse entre o Poder Moderador e o Parlamento Nacional, gerado na tramitação de um projeto de reforma do sistema eleitoral, que resultou na Lei Saraiva, de 1881. Num segundo momento, em plena República federativa, outras reformas eleitorais haveriam também de espelhar as contradições entre o “Brasil legal” e o “Brasil real”, cujo ápice chegaria aos tumultuados anos 1920.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral brasileira. Origens formais e históricas.

ABSTRACT: This article presents reflections on the formal origins and the historical context in which the process of creation and installation of a judicial body for the administration and control of elections in Brazil took place. The idea is to compose an explanatory alternative for the format of “Electoral Justice” that would come to be enshrined in our country. It relativizes, therefore, the moralizing discourse against electoral fraud in the presidential campaign of 1929/30, potentiated in the memories and stories about the revolutionary movement of 1930. In fact, the formal roots of a specialized electoral justice would be linked to an impasse between the Moderator Power and the National Parliament generated in the course of a project to reform the electoral system, which resulted in the Saraiva Law, of 1881. In a second moment, in the middle of the Federative Republic, other “electoral reforms” would also mirror the contradictions between the “legal Brazil” and “real Brazil”, whose peak would reach the tumultuous 1920s.

Keywords: Brazilian electoral justice. Formal and historical origins.

¹ Analista Judiciário do TRE-PI. Graduado em Direito e em História; Especialista em Comunicação Institucional e Mestre em História do Brasil (UFPI). Livros publicados: Teresina; Docas do Mucuripe; História e Identidade: as narrativas da Piauiensidade; Guilherme Müller e a Invenção de Teresina. E-mail: paulogutemberg@uol.com.br.

1 INTRODUÇÃO

Em detalhado balanço, Maria Teresa Aina Sadek, no seu pioneiro *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil*, livro publicado em 1995, resumiu assim a trajetória histórica da Justiça Eleitoral, essa autêntica “jabuticaba brasileira” que deu certo, num bom sentido, é claro!

Desde sua criação, em 1932, a Justiça Eleitoral veio credenciando-se como um organismo autônomo e independente, habilitado a administrar e a regular as disputas para os cargos eletivos. [...] Ela nasceu da imperiosa necessidade de moralizar a competição político-eleitoral, retirando das mãos das próprias forças políticas a responsabilidade de organizar os pleitos. [...] a Justiça Eleitoral tornou-se a base de todo o sistema de garantias ao efetivo exercício do direito de voto.²

Embora sem referir-se aos temperos da nossa cultura política, tradicionalmente excludente, olhando no retrovisor, essa é a imagem que fica. Em complemento, lembre-se que a solução institucional para alcançarmos finalmente a verdade eleitoral restou uma tarefa exercida continuamente, sem interrupções e envolvendo uma soma considerável de recursos humanos, técnicos e financeiros. E sua práxis não está apartada da sociedade e do poder político, muito menos se resume ou se esgota com a publicação dos resultados das eleições e a diplomação dos eleitos, a cada dois anos.

Em análise fria, os noventa anos da Justiça Eleitoral no controle de todo o processo eleitoral – é bom lembrar, sempre por intermédio da execução coordenada de um leque variado de atribuições judiciais, normativas e administrativas – vem confirmar o seu lugar na construção de uma democracia, nem perfeita, nem justa, nesse país desigual de múltiplas paisagens e gentes que é o Brasil. Não bastasse até aqui um percurso histórico entremeado de instabilidades políticas e quadras antidemocráticas, presenciamos, nas duas últimas eleições presidenciais (2018 e 2022), recorrentes ataques desferidos contra o Tribunal Superior Eleitoral e à urna eletrônica.

Quando a Justiça Eleitoral foi criada e instalada no Brasil, as nações sob regime liberal do Ocidente já tinham resolvido, pelo menos formalmente, boa parte das históricas demandas para a realização de eleições sem fraudes comprometedoras e com razoável expansão do direito de voto às classes populares, o chamado sufrágio universal, isto é, o sufrágio não censitário. Nesse momento, diversos pactos políticos constituintes nacionais no Ocidente já interligavam

² SADEK, Maria Tereza Aina. *A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 1995

os princípios da cidadania popular – fonte legítima do poder político – à soberania nacional; à universalidade do sufrágio ao voto secreto, que é, nada mais, nada menos que o antípoda do voto público, ou o voto descoberto.

Mas, todas essas conquistas não se dariam sem revoluções ou guerras civis e entre nações europeias. Por envolver a Inglaterra e a Espanha, potências colonialistas, as guerras napoleônicas, que varreriam a Europa levando o *liberté, égalité et fraternité* aos povos do continente, também exportariam o modelo de revolução republicana às colônias americanas. Nesse contexto transatlântico, o Brasil foi diretamente afetado, num primeiro momento, pela invasão francesa a Portugal, em 1808, que teve como resultado imediato a migração da família real para o Rio de Janeiro e a abertura do Brasil ao mundo, passando a receber diretamente os influxos do que ocorria na Inglaterra, na França e nos EUA que, além de produtos, também exportavam seus modelos político-econômicos. Logo depois, viriam as revoluções liberais de 1820 na Espanha e em Portugal, episódios decisivos ao desfecho da emancipação política brasileira, em 1822. Seria, ainda, sob efeito de mais um surto revolucionário europeu que os republicanos franceses decretariam, em 1848, o sufrágio universal. Mas, no Brasil, somente em 1889 é que faríamos a nossa revolução republicana que, segundo Aristides Lobo, testemunha privilegiada do 15 de Novembro, “o povo assistiu àquilo bestializado”.

Quando, enfim, chegamos à era dos extremos – o séc. XX, na síntese do historiador inglês, Eric Hobsbawm, com sua *belle époque*, o anarquismo, a revolução russa e a primeira grande guerra que abalariam o mundo, a crise de superprodução e o *crash* da bolsa americana — , chegaríamos também ao sentimento de descrença na democracia liberal, o que nos legaria regimes ditatoriais, nazifascistas, antidemocráticos, inclusive no Brasil. Com o desfecho final da segunda grande guerra – que mais parecia a continuação da primeira – em agosto de 1945, tem-se, por fim, a derrota dos regimes autocráticos europeus e o surgimento de uma nova ordem mundial, em dois polos, ditada pelos EUA e a URSS. No Brasil, coincidentemente, naquele ano houve o fim do Estado Novo varguista e a volta da Justiça Eleitoral e das eleições.

2 A ÚLTIMA REFORMA ELEITORAL DO IMPÉRIO: AS RAÍZES FORMAIS DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA

A historiografia nacional é unânime em considerar que a instituição da Justiça Eleitoral no Brasil foi consequência natural da Revolução de 1930, que teve como uma de suas principais bandeiras a moralização das eleições, marcada por contumazes e notórias fraudes e violências praticadas durante todo o período que se convencionou chamar de República Velha. Entretanto,

as reiteradas fraudes e violências eleitorais na Primeira República por si só não explicam as origens histórico-formais da Justiça Eleitoral, muito menos o formato jurídico-institucional que viria a consagrá-la, o que mais nos interessa esclarecer neste artigo. Provindo de um característico discurso moralizador da Aliança Liberal e suas bandeiras na campanha presidencial de 1929/30, esse viés explicativo virou lugar-comum, porquanto se atribuía à fraude eleitoral generalizada a manutenção dos partidos situacionistas no poder.

Na verdade, as raízes de uma Justiça especializada eleitoral no Brasil estão ligadas a um impasse político, gerado na tramitação de um projeto de reforma eleitoral, solicitado à Assembleia Geral pelo Imperador, para a adoção de eleições diretas, tentando escolha dos representantes no parlamento nacional e nas assembleias legislativas provinciais. O art. 90 da Constituição de 1824 determinava que “as nomeações dos Deputados e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação e Provincia”³. Tais eleições indirectas eram as mesmas eleições em dois graus, por envolver duas categorias de eleitor: os votantes, ou seja, a massa de cidadãos ativos, de 1.º grau, que escolhiam os eleitores de Província, de 2.º grau; estes, por sua vez, escolhiam os representantes da Nação e da Província.

Acreditando que o problema do falseamento da representação política, no parlamento nacional e nas assembleias provinciais, tinha origem no sistema eleitoral, o Imperador assim falou na abertura da 17.^a Legislatura da Assembleia Geral, em 15 de dezembro de 1878:

Reconhecida a necessidade de substituir o sistema eleitoral vigente pelo de eleição direta, cumpre que decreteis mediante reforma constitucional, a fim de que o concurso de cidadãos, devidamente habilitado a exercer tão importante direito, contribua eficazmente para realidade do sistema representativo⁴.

O projeto de lei da referida reforma eleitoral, apresentado à Assembleia Geral do Império pelo Gabinete Liberal Sinimbu, em inícios de 1879, passou facilmente na Câmara, mas foi barrado no Senado, forçando a formação de um novo governo chefiado por outro liberal, José Antônio Saraiva. Este propôs uma reforma eleitoral via lei ordinária e não constitucional

³ BRASIL. [Constituição (1824)]. Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). *Coleção de Leis do Império do Brasil*, v. 1, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 26 mar. 2024.

⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Coleção de anais da Câmara dos Deputados, 15/12/1878*. Disponível em: https://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&Datain=15/12/1878#/. Acesso em: 26 mar. 2024

como queria D Pedro II, tendo logrado aprovação do projeto em ambas as casas legislativas, cuja redação coube ao Deputado baiano Rui Barbosa.

Em par com outras questões — a religiosa, a militar e a da emancipação do “elemento servil” — a reforma eleitoral desejada pelo Imperador marcaria o fim do Império, em meio a uma revolta motivada pela criação do imposto de vinte réis por passagem de bonde e trens urbanos, determinado pelo Ministro da Fazenda, Afonso Celso. A revolta popular tomou as ruas da Corte e a sua repressão contribuiu decisivamente para a queda do Gabinete Sinimbu, levando o Imperador a revogar o decreto que impôs uma taxa à população, já sobrecarregada de impostos. Segundo o historiador Sérgio Buarque, pela primeira vez, em toda a história do Segundo Reinado, a capital do Império assistiu a um movimento generalizado e quase espontâneo das classes mais pobres contra o Governo e o regime.⁵

Ao compulsar os registros dos embates parlamentares durante a tramitação dos projetos Sinimbu e Saraiva, constata-se a presença de uma característica recorrente na evolução normativa do processo eleitoral brasileiro, que é a tensão entre as tentativas para mitigar os abusos patrocinados pela própria classe política, de um lado, e a necessidade cada vez mais premente da expansão do direito de sufrágio às chamadas “classes inferiores”, as massas. Entretanto, àquela época, o centro mesmo desse imbróglio estava numa contradição incontornável — um regime liberal que se pretendia democrático numa sociedade escravocrata, cuja abolição formal somente viria a ocorrer às vésperas da República.

Lembre-se que, dez anos antes da Lei Saraiva, ocorreria uma importante Reforma Judiciária (1871), em resposta a demandas introduzidas por pautas políticas dos liberais, reunidas em projeto de autoria de Nabuco de Araújo. Segundo acurada análise de Paulo Macedo Garcia Neto, em *O Judiciário no crepúsculo do Império (1871-1889)*, as duas reformas, a Judiciária de 1871 — que haveria de separar as funções policiais das judiciais —, e a Eleitoral de 1881 foram o resultado de um processo de tentativas para se limitar o poderio local e transferir suas atribuições aos juízes de direito.⁶ Nesse sentido, a Lei Saraiva — a última reforma eleitoral do Império — iniciaria uma escalada de judicialização do processo eleitoral no Brasil, que integraria (como instâncias recursais) os Tribunais de Relação (em Salvador, Rio de Janeiro, São Luís, Recife, Belém, Fortaleza, São Paulo, Porto Alegre, Ouro Preto, Cuiabá e Goiás), e o

⁵ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História geral da civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. t.2; v.7

⁶ GARCIA NETO, Paulo M. O judiciário no crepúsculo do Império (1871-1889). *Revista Direito GV*, n. 35, p. 77-98, maio, 2009.

Tribunal Superior de Justiça, que era composto pelos Juízes das Relações, então nomeados pelo critério da antiguidade.

Esse esquecido aspecto integrativo da Lei Saraiva é altamente significativo para a história da judicialização do processo eleitoral no Brasil, pela jurisprudência legada e por constituir elemento de identidade para o órgão judicial eleitoral brasileiro, que seria formalmente criado em 1932. Com a Lei Saraiva não há apenas a transferência aos juízes de direito das comarcas do controle dos procedimentos relativos à organização do processo eleitoral, até então sob domínio absoluto da política municipal. As inovações de fundo mais relevantes e essenciais daquela lei imperial envolvem a instituição de uma relação de direito entre cidadãos e magistrados (o Estado), a quem, legalmente cabia julgar provado ou não o direito de cada cidadão de ser reconhecido eleitor, em despacho fundamentado, em vista do requerimento e dos documentos que os instruíam, então preparados e enviados pelo juiz municipal.

Em conformidade, portanto, com o formalismo dos procedimentos judiciais é que se organizava o alistamento geral – e definitivo – dos eleitores nas comarcas, nos municípios, distritos de paz e quarteirões. Ora, essa disposição geográfica de organização do eleitorado é similar à atual, consistente em zonas eleitorais (comarcas) que podem reunir um ou mais municípios, vindo a seguir os locais de votação que reúnem as seções eleitorais, o último segmento da cadeia organizativa, que em 1881 era definido por quarteirão (não se confundir com o conceito de quadra urbana). Já o registro dos eleitores era feito em livro próprio, fornecido pela Câmara Municipal, mas aberto e encerrado pelo juiz de direito ou pelo juiz municipal. O processo, que começaria com o requerimento do interessado, era concluído com a certificação da cópia do registro do alistamento pelo tabelião público.

Em contrapartida à exigência de provar a renda legal para tornar-se eleitor – o procedimento mais rigoroso e mais criticado da reforma eleitoral – já que fora mantido o voto censitário, menos ainda o que dificulta o entendimento era facultado, aos que não o lograssem, fazê-lo mediante processo sumário perante o juiz de direito da comarca. A este magistrado cabia julgar o pedido em sentença fundamentada, proferida no prazo de quinze dias, ouvindo-se o promotor público. E mais — da sentença haveria recurso voluntário para o Tribunal de Relação, interposto pelo próprio interessado no caso de exclusão, e por qualquer eleitor no caso de admissão. Os títulos de eleitor, por sua vez, extraídos de livros de talões impressos, eram assinados pelos juízes de direito do alistamento, entregues aos próprios eleitores, que os assinavam perante o juiz de direito ou o juiz municipal. No caso de recusa ou demora na entrega

do título, a cargo do tabelião, haveria recurso para o juiz de direito da cabeça da comarca, e fora desta, para o respectivo juiz municipal.

Para garantir a atualização do cadastro de eleitores, a Lei Saraiva ainda previu – e também judicializou – a realização de revisão anual do alistamento geral dos eleitores, em todo o Império, para a eliminação de eleitores falecidos ou que mudaram seu domicílio para outra comarca, os falidos não reabilitados, os que estiveram interditos da administração de seus bens, e os que perderam os direitos de cidadão ou não estivessem no gozo de seus direitos políticos. A eliminação do eleitor podia ser requerida pelo promotor público (ou seu adjunto), ou por três eleitores da respectiva paróquia, por meio de petição documentada. As decisões dos magistrados sobre a inclusão dos cidadãos no alistamento dos eleitores, ou sua exclusão, eram definitivas. Delas, porém, era admitido recurso ao Tribunal de Relação, contudo, sem efeito suspensivo. Uma vez ratificada a decisão pelo próprio magistrado, o recorrente faria seguir o processo para o Tribunal de Relação, sem acrescentar razões nem juntar novos documentos.

Nas eleições para deputado à Assembleia Geral e membros das assembleias legislativas provinciais, era o juiz de direito com jurisdição na cidade cabeça do distrito eleitoral, quem presidia a junta eleitoral, responsável pela apuração geral dos votos, em sua jurisdição. Concluído o processo, a junta lavrava a ata da apuração geral, sendo a mesma transcrita no livro de notas do tabelião e remetidas cópias autênticas ao Ministro do Império, na Corte, ao Presidente, nas províncias, e à Câmara dos Deputados ou à Assembleia Legislativa Provincial, conforme a eleição. À junta cabia ainda expedir os diplomas aos eleitos. Em relação às eleições de vereadores e juízes de paz, embora coubesse à Câmara Municipal a apuração geral dos votos, ao juiz de direito da comarca era atribuída a competência para conhecer da validade ou nulidade, nas fases de votação e apuração, decidindo quaisquer questões relativas ao pleito, cabendo recurso ao Tribunal de Relação.

Assim, ao prever aos juízes de direito das comarcas uma série de atribuições essenciais do processo eleitoral brasileiro, na prática, a Lei Saraiva instituía uma Justiça Eleitoral nacional, já que tanto a magistratura quanto o direito (processual e substantivo) formavam um sistema uno, porquanto o Império brasileiro constituía Estado unitário. Vale lembrar que, no regime da quadripartição dos poderes no Império, o Poder Judicial (Título VI, arts. 151 a 164 da Constituição de 1824)⁷, era composto de juízes de direito (bacharéis) vitalícios, nomeados pelo Imperador. As províncias não tinham autonomia para legislar sobre direito material ou processual, contudo, a partir do Ato Adicional de 1834, as então criadas assembleias legislativas

⁷ BRASIL, 1824.

provinciais detinham a competência para legislar sobre a divisão judiciária (comarcas e termos) e civil (criação de municípios e distritos) e até mesmo mudar a sua Capital para o lugar que lhes conviesse. Essa incipiente organização judiciária nas províncias era complementada com a criação, pelo Governo do Império, de lugares (cargos) de juízes de direito para as cabeças de comarcas e de juízes municipais para os termos, à medida que se desmembrava o território em comarcas e termos, conforme as leis respectivas votadas pela Assembleia Legislativa Provincial e sancionadas pelo Presidente da Província.

Com o advento da República fora mantida aquela principiante organização judiciária baseada na tríade juiz de direito, juiz municipal e juiz de paz, agora estadualizada. Ao mesmo tempo, seria criada uma Justiça Federal no Brasil, por intermédio do Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, antes mesmo de ser promulgada a Constituição, em 1891, que adotaria o modelo norte-americano da dualidade da justiça e do direito, como princípio norteador da organização do Poder Judiciário no país. A Justiça Federal seria exercida por um Supremo Tribunal Federal e por juízes federais (seccionais) no Distrito Federal e em cada Estado, tendo por sede a respectiva capital. Os juízes federais eram nomeados pelo Presidente da República dentre os cidadãos habilitados em direito com prática de quatro anos, pelo menos, de advocacia ou de exercício de magistratura, preferencialmente.

Ora, ao garantir-se a cada estado-membro a prerrogativa de organizar, prover e manter a sua própria Justiça, funcionando paralelamente a uma Justiça da União, sem que houvesse ingerência de uma sobre a outra, estávamos a um passo para a institucionalização de uma Justiça Eleitoral onde os interesses da União e dos estados federais pudessem convergir, com vantagens para a construção do regime democrático no país. Todavia, em relação à última lei eleitoral do Império haveria retrocessos na Primeira República, caracterizada por uma plethora de soluções legais para controlar todo o processo eleitoral, de modo a permitir a vitória dos candidatos do Partido Republicano nas urnas.

3 A POLÍTICA MUNICIPAL E O CONTROLE DO PROCESSO ELEITORAL NA PRIMEIRA REPÚBLICA

Com advento da República, os avanços verificados no Império seriam redirecionados para reforçar o mandonismo local na organização e no controle das eleições. Ocorreu então o esvaziamento das funções dos juízes de direito no processo eleitoral, em contrapartida ao domínio absoluto de autoridades municipais, especialmente, do presidente da Câmara Municipal. Assim, à medida que institucionalizava-se, a República desviava-se do movimento

que vinha do Império tendente à judicialização do processo eleitoral. Esse aspecto é logo visto no Regulamento elaborado por Aristides Lobo, Ministro dos Negócios do Interior, com instruções para qualificação de eleitores visando as eleições para deputados constituintes, a serem realizadas em 15 de setembro de 1890.

Aprovado pelo Decreto n. 200-A, do Chefe do Governo Provisório, o Marechal Deodoro da Fonseca, aquele primeiro regulamento de alistamento eleitoral da República encarregou a qualificação prévia dos eleitores a uma comissão distrital, e a sua organização definitiva, por município, a uma comissão municipal. A comissão distrital era composta pelo juiz de paz mais votado do distrito (seu presidente); o subdelegado da paróquia e um eleitor residente no distrito, nomeado pelo presidente da Câmara Municipal. A comissão municipal, por sua vez, era composta do juiz municipal (seu presidente), do presidente da Câmara Municipal e do delegado de polícia. Todo o processamento das qualificações, o arquivamento e a guarda de documentos, a confecção e a entrega dos títulos eleitorais ficaram a cargo de funcionários da Câmara Municipal, onde também se reunia a comissão de alistamento. Nesse desenho, a única atribuição do juiz de direito da comarca consistia no julgamento de recurso interposto por cidadão eventualmente excluído do alistamento, ou por eleitor do município em caso de inclusão indevida.

Em seguida, o chamado Regulamento Alvim (Decreto n. 511, de 23 de Junho de 1890) entregaria aos presidentes das câmaras municipais as mais importantes atribuições das fases de votação e apuração — a divisão dos distritos de paz em secções, a designação dos edifícios onde funcionariam as mesas eleitorais, o exercício da presidência e a indicação dos demais membros (dois vereadores e dois cidadãos eleitores) da mesa eleitoral no distrito-sede do município. Nos outros distritos de paz e respectivas secções, era o presidente da Câmara Municipal que designava o presidente e os quatro eleitores que compunham a respectiva mesa eleitoral. Encerrada a votação e procedida à apuração, cópias das atas da eleição eram remetidas ao presidente da Câmara Municipal da capital do estado, para proceder à apuração geral dos votos.

É também o caso do Decreto n. 663, de 1890, que entregou a fiscalização dos trabalhos da mesa eleitoral ao 1.º juiz de paz, a quem caberia também nomear os fiscais das outras mesas eleitorais, ao contrário do que previa a Lei Saraiva, que facultava essa atribuição aos próprios candidatos. A expedição daquele Decreto foi ordenada pelo Chefe do Governo Provisório, sob o pretexto de evitar perturbações por um número excessivo de fiscais, como consignou o Ministro Cesário Alvim, no seu preâmbulo:

Para obviar intuitivos inconvenientes de modo eficaz e plenamente garantidor, o decreto confere aos antigos magistrados populares a tarefa da fiscalização.

Nas eleições de juizes de paz sob o antigo regimen disputavam os extinctos partidos politicos, com esforço e escolha dos seus funcionarios nas parochias e por via de regra faziam convergir os suffragios sobre os mais distintos dos seus concidadãos.⁸

No entanto, a história provaria exatamente o contrário do que fora prometido pelo Ministro Alvim, já que as inúmeras regulamentações e reformas eleitorais que viriam após a promulgação da Constituição de 1891, todas elas complexas e detalhistas, não alterariam as práticas que faziam convergir os sufrágios sobre os mais distintos concidadãos. Por mais engenhosos que parecessem os regulamentos eleitorais, permanecera o domínio político do processo eleitoral pelas câmaras municipais, isto é, os membros do governo municipal. Apenas uma inovação notável se observa naquele início de República, com a previsão de recurso, às decisões da comissão municipal de alistamento para uma junta eleitoral sediada na capital dos estados, composta pelo juiz federal seccional, o juiz federal substituto e o procurador da República. Nesse passo, a participação de juizes de direito das comarcas no processo eleitoral somente voltaria à cena a partir de 1916, retomando-se o processo de judicialização ao nível municipal, iniciado em 1881, pela Lei Saraiva.

Orientado então para a formação, nos estados, de estruturas institucionais que lhe desse segurança no crivo das urnas, o Governo Provisório da República cuidou de aparelhar os termos judiciários com uma série de cargos e as respectivas nomeações de seus titulares, para compor a máquina eleitoral municipal. Daí que, em apenas seis meses, entre dezembro de 1889 e maio de 1890, o Governo Provisório criaria mais de setenta novos lugares de juiz municipal, a quem atribuiu a presidência da comissão de organização definitiva do alistamento eleitoral. Note-se ainda que, além dos cargos necessários para os júzos seccionais (juizes e funcionários) nos estados, foram criados ainda três lugares para suplentes do substituto do juiz seccional e o de ajudante do procurador da República, pela Lei n. 221, de 1894. Como juizes de paz e juizes municipais, os juizes federais seccionais estiveram envolvidos no serviço eleitoral.

Por outro lado, a série de normas legais que dispuseram sobre a organização da Capital da República, no processo de transformação do antigo Município da Corte (município neutro) em Distrito Federal, serviria de laboratório e espelho para a criação da estrutura dos órgãos e procedimentos eleitorais nas capitais dos estados. Cite-se a Lei n. 939, de 1902, que criou o

⁸ MAFRA, José Maria (org.). *Promptuario da legislação eleitoral*: compreendendo a lei e seus regulamentos, precedidos da Constituição dos Estados Unidos do Brazil. [Rio de Janeiro]: Na Livraria de J. G. de Azevedo, 1890. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/227323>. Acesso em: 26 mar. 2024.

Conselho Municipal da Capital da República e outras tantas normas que estabeleceram regras para as eleições federais que ali se realizavam. Em contraste, se no novel Distrito Federal eram os juízes e pretores do Tribunal Civil e Criminal e os juízes seccionais federais que cuidavam do processo eleitoral, nos municípios essa atribuição era conferida às câmaras municipais.

Nas eleições federais realizadas no Distrito Federal em fevereiro de 1903, as atribuições de criar as secções, nomear as mesas e indicar os edificios públicos em que se realizariam as eleições, couberam a uma junta composta pelo juiz seccional, como presidente, o juiz substituto seccional, e o procurador seccional da República. Essa junta se reunia no edificio onde funcionava o Juízo Seccional, competindo-lhe disposições da lei geral das eleições, a Lei n. 35, de 26 de janeiro de 1892, a saber: abrir, numerar, rubricar e encerrar todos os livros e papéis destinados ao processo eleitoral e remetê-los aos presidentes das mesas; mandar extrair cópias do alistamento e proceder à apuração das eleições, expedindo os respectivos diplomas aos candidatos eleitos. De modo similar, com a Lei Rosa e Silva (Lei n. 1.269, de 1904), a primeira reforma eleitoral da República criara uma junta de recurso nas capitais dos estados, composta pelo juiz federal, por seu substituto e pelo procurador geral do estado. Noutra momento, funcionaria no Distrito Federal uma junta eleitoral composta por magistrados e pretores do Tribunal Civil e Criminal, e um promotor público designado pelo Ministro da Justiça.

Ora, cotejando tais normativos com as disposições do primeiro Código Eleitoral brasileiro (Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), relativas aos órgãos eleitorais, percebe-se facilmente que tanto o formato quanto as atribuições dos primeiros tribunais regionais eleitorais, sediados nas capitais dos estados, espelham experiências institucionais de organismos judiciais eleitorais então instituídos para conferir *status* e respeito condignos a uma capital da República que, no caso brasileiro, à época, era um híbrido de município e estado federais.

Todavia, a garantia constitucional da autonomia política e legislativa dos estados suscitou problemas à administração do processo eleitoral no país, especialmente na sua fase inicial, por permitir a possibilidade do tríplex alistamento — uma lista de eleitores para as eleições federais, uma segunda para eleições estaduais e outra aos pleitos municipais. Uma tentativa de moralização do alistamento foi tentada com a Lei Rosa e Silva, que instituiu, logo no seu art. 1.º, o critério do alistamento único para as eleições federais, estaduais e municipais, razão pela qual foi questionada a Lei do Estado do Rio Grande do Sul que, supostamente, confrontaria aquela Lei Federal. A questão chegaria ao Supremo Tribunal Federal, que negou provimento ao Recurso Extraordinário n. 518/RS, julgado em 1908, com voto de desempate do

Presidente Pindaíba de Matos, considerando constitucional o alistamento eleitoral embasado na Lei do Estado do Rio Grande do Sul.

Uma particularidade histórica interessante, lembrada por Leda Boechat Rodrigues, no seu clássico *História do Supremo Tribunal Federal*, marcaria o julgamento do RE n. 518/RS. É que, segundo a historiadora, o voto do Ministro Epitácio Pessoa, datado de 11 de dezembro de 1907, não chegou a ser proferido porquanto ele se encontrava na Europa, de licença. Se o Ministro tivesse participado do julgamento e lido seu voto, o Tribunal teria dado provimento ao recurso por seis votos contra cinco, e não teria sido adiada, por decisão judicial, a unidade do alistamento eleitoral no Brasil.⁹ A julgar pelo apertado placar, a questão era melindrosa, tanto do ponto de vista político quanto do jurídico. Embora não proferido, o voto do Ministro Epitácio Pessoa nos dá uma ideia clara da complexidade e dificuldade que era o exercício do direito ao sufrágio na jovem República Federativa brasileira. Mesmo longo, vale a pena conferir excerto daquele voto:

Desde que o direito de voto é outorgado pela União, é a esta que incumbe proclamar quais os que dele se acham investidos; é ela que deve verificar quais cidadãos que reúnem as condições que ela própria estabeleceu para o gozo dum direito que ela própria criou e conferiu.

Mas, feita esta verificação, reconhecido o direito político do cidadão, proclamado oficialmente (permitam-me dizê-lo, federalmente) esse direito por meio do título eleitoral, não podem os Estados criar limitações, condições ou embaraços de qualquer natureza a esse direito, sob pena de admitirmos este absurdo — que é lícito aos Estados limitarem, condicionarem ou embaraçarem nos seus territórios a própria ação da União Federal. Investido pela União do direito de voto, o cidadão é eleitor em toda a República e, exibindo o seu título, pode votar em qualquer eleição federal, estadual ou municipal, independente de qualquer outro alistamento. E só o investido pela União pode votar, porque só ela pode conferir esse direito.

O que os Estados podem fazer é estabelecer as regras para o *exercício* deste direito nas eleições locais; é prescrever que os eleitores só possam votar na seção da sua residência, em grupos de cem ou duzentos, de tais a tais horas, em escrutínio secreto ou não, em tantos nomes, assinando tais a tais documentos, exibindo os seus títulos etc., etc.

E eis aí perfeitamente definidas e caracterizadas a função da União e a função do Estado em matéria eleitoral. A primeira concede o direito de voto (direito que se autentica com o título), o segundo regula o seu exercício.

É o mesmo que se dá com o direito de ação, *jus agendi*. A União é quem concede o *jus agendi*, o Estado não pode dá-lo a outras pessoas que não as favorecidas pela lei federal, não pode, por exemplo, dá-lo aos menores de quatorze anos; o Estado não pode recusá-lo a alguma daquelas pessoas, por exemplo, aos estrangeiros ou aos condenados; o Estado não pode impor-lhe limitações, decretando, por exemplo, que o interdito recuperando não possa ser empregado por quem tenha viciosa a posse; o Estado, finalmente, não pode sujeitá-lo a condições, determinando, por exemplo, que

⁹ RODRIGUES, Leda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1991.

a ação *finim refundarum* só possa ser exercida por quem tenha a sua propriedade registrada em alguma repartição estadual.

O Estado não pode fazer nada disso. Por quê? Porque seria dar onde a União nega; recusar onde a União dá; limitar e condicionar onde a União não criou limites nem condições; e a autoridade do Estado não se pode sobrepor ou contrapor à da União.¹⁰

Se, por um lado, a Lei Rosa e Silva instituiria a unicidade do alistamento eleitoral na República, por outro, manteria o controle deste pela Câmara Municipal, a cargo de uma comissão especial, que seria composta, na sede da comarca, pelo juiz de direito como presidente, só com voto de qualidade; dos quatro maiores contribuintes domiciliados no município que soubessem ler e escrever, sendo dois do imposto predial e dois dos impostos sobre propriedade rural, e de três conselheiros municipais eleitos escolhidos pela Câmara Municipal. Como presidente da comissão especial, o juiz de direito da comarca era uma peça decorativa, cabendo-lhe apenas convocar os cidadãos constantes das listas enviadas pelos coletores de impostos e pela Câmara Municipal, para se reunirem no edifício do governo municipal a fim de proceder-se à organização da comissão de alistamento. Nos municípios que não sediavam comarca, a figura do presidente da comissão especial recaía na autoridade judiciária estadual mais elevada e, não havendo esta, no ajudante do procurador da República.

Enfim, com as Leis n. 3.139 e n. 3.208, ambas de 1916, foi conferido aos juízes de direito seu anterior protagonismo, estendido também aos juízes federais seccionais, no processo eleitoral. À época as estruturas judiciárias estaduais estavam melhor aparelhadas, e seus serventúrios, tabeliães e oficiais também participariam dos procedimentos eleitorais. Contudo, sobre a política dos governadores, o arranjo político posto em prática para garantir a governabilidade no início da República, aquelas tensões entre as práticas eleitorais fraudulentas e a manutenção das exclusões recrudesceram, transformando-se em grave crise política durante os anos 1920.

4 A REVOLUÇÃO DE 1930 E AS ORIGENS IMEDIATAS DA JUSTIÇA ELEITORAL

É amplamente sabido que a fórmula de equilíbrio político entre a autonomia dos estados e o sistema presidencialista de governo na Primeira República, aquilo que seu mentor, Campos Sales, chamou de Política dos Estados (Política dos Governadores, no discurso de oposição),

¹⁰ NOLETO, Mauro Almeida. *Memória jurisprudencial*: Ministro Epitácio Pessoa. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2009. p. 174-175.

permitiu o controle do poder central pela oligarquia cafeeira, por longos 40 anos. Tal fórmula é considerada, pelos cientistas políticos e alguns historiadores, a última etapa do liberalismo oligárquico, cujo domínio se manifestou no poder que os estados de São Paulo e Minas Gerais tinham de “fazerem” os presidentes da República, por meio da chamada “política do café com leite”, que vigorou até a Revolução de 1930¹¹. Evidentemente, a essa explicação do domínio político-econômico da Nação, por aqueles dois estados da federação, deve articular-se o papel subjacente do sistema eleitoral da época e as reiteradas práticas de abusos da fraude e da violência, recursos, aliás, comuns aos grupos hegemônicos que disputavam o poder. Sabe-se, também, que as reprovações da opinião pública ao regime oligárquico republicano cresciam à medida que se realizavam as eleições, que o sustentavam, levando a crítica sintetizada na ideia de uma republicanização da República. Esta mal dava seus primeiros passos constitucionais e já se falava em reforma eleitoral na Câmara e no Senado.

Para Paolo Ricci e Jaqueline Zullin, o controle do processo eleitoral e do voto na Primeira República, constituía o alicerce do jogo político republicano, porquanto facultava a racionalização dos conflitos entre as próprias elites locais e o controle oligárquico sobre a população¹². Esse sistema de “racionalização dos conflitos” chegaria esgotado aos tumultuados anos 1920, a ponto de, na eleição presidencial de 1930, a Aliança Liberal, uma coligação nacional de oligarquias dissidentes, como pontuou Boris Fausto, defender o voto secreto, a instituição da Justiça Eleitoral e a independência do Judiciário. O discurso moralizador do sistema eleitoral tinha ainda como alvo o *voto* cumulativo, introduzido pela Lei Rosa e Silva, e a comissão de verificação e reconhecimento dos poderes que julgava as reclamações eleitorais e a legalidade dos diplomas. O Programa da Aliança Liberal seria apresentado na convenção realizada no Rio de Janeiro, em setembro de 1929, que lançou a chapa Getúlio Vargas-João Pessoa, em contraposição à chapa Júlio Prestes-Vital Soares, nas eleições de 1.º de março de 1930.

Na historiografia política, o programa aliancista é destacado por ser o primeiro nessa tipologia a trazer a questão social brasileira e defender a liberdade sindical irrestrita e algumas das reivindicações dos trabalhadores, como a jornada de oito horas diárias de trabalho, o aperfeiçoamento e a ampliação da Lei de Férias, o salário-mínimo e a proteção às mulheres e

¹¹ Política dos Governadores. Redigido por Carlos Alberto Ungaretti Dias. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/POL%C3%8DTICA%20DOS%20GOVERNADORES.pdf>.

¹² RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline P. Partidos, competição política e fraude eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 443-479, 2014.

aos menores trabalhadores.¹³ Segundo Boris Fausto, existia uma ala radical de *quadros jovens aliancistas* que, embora não tivessem “diferenças ideológicas essenciais com os velhos oligarcas, deles se distanciavam por uma disposição de alcançar o poder pelo caminho das armas, se necessário”. Tal disposição indicaria que “o tradicional ensarilhar de armas da oposição [ao esquema café com leite], após uma derrota nas urnas poderia não se repetir”.¹⁴

Mesmo com rupturas no velho esquema da “política café com leite”, provocadas pela insistência do presidente Washington Luís em manter a candidatura do paulista Júlio Prestes, vetada pelos mineiros, a máquina eleitoral situacionista funcionou, impondo uma derrota sob larga margem de votos à Aliança Liberal. A solução para a derrubada de Washington Luís do poder e pôr fim à hegemonia paulista viriam mesmo pelas armas, numa articulação revolucionária que durou seis meses, impulsionada pela comoção nacional, provocada pelo assassinato de João Pessoa, fato amplamente explorado pela imprensa do país e que contribuiu para acelerar as conspirações, os reagrupamentos de dissidentes oligárquicos estaduais.

Consolidada a tomada de poder, tendo à frente o candidato derrotado da Aliança Liberal, Getúlio Vargas, foi editado o Decreto n. 19.398, de 11 de Novembro de 1930, que dissolveu o Congresso Nacional, as assembleias legislativas dos estados e as câmaras municipais, e instituiu o Governo Provisório com poderes discricionários para exercer as funções e atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo, até a reconstitucionalização do país. As Constituições Federal e Estaduais continuariam vigendo, mas sujeitas às modificações e restrições estabelecidas por aquele decreto¹⁵. Foram então nomeados interventores federais nos estados, a maioria tenentes indicados por Osvaldo Aranha e por Juarez Távora, exceto em Minas Gerais, Pernambuco e no Rio Grande do Sul. Aos interventores cabia ainda a nomeação de novos prefeitos, podendo exonerá-los quando entendessem conveniente, e revogar ou modificar qualquer dos seus atos ou resoluções.

O Poder Judiciário dos estados continuaria a ser exercido na conformidade das leis então em vigor, porém, com as modificações e restrições do Decreto n. 19.398, e outras que viessem a ser adotadas, as quais não foram poucas nem irrelevantes. Foi excluída a apreciação judicial dos atos do Governo Provisório e dos interventores federais, e suspensas as garantias constitucionais, sendo mantido o *habeas corpus*. Estava assim fornecida a fórmula jurídica de

¹³ Ver em <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/COLLOR,%20Lindolfo.pdf> FGV/CPDOC

¹⁴ FAUSTO, Boris. *A revolução de 1930: historiografia e história*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

¹⁵ O Decreto foi assinado por Getúlio Vargas, Osvaldo Aranha, José Maria Whitaker, Paulo de Moraes Barros, Afranio de Mello Franco, José Fernandes Leite de Castro e José Isaias de Noronha.

como seria a relação entre poder revolucionário e o Judiciário, modelo que seria utilizado nos estados. Contudo, o Governo Provisório, então chefiado por Getúlio Vargas, ao mesmo tempo em que impunha o controle do Judiciário, sabia da sua imprescindibilidade para a reorganização do Estado, especialmente, tratando-se de um projeto de poder autoritário, como estava se desenhando naquele momento.

Paralelamente, em outra frente, o Governo Provisório intentava a revisão geral da legislação, ao instituir, por Decreto de 6 de dezembro de 1930, uma Comissão Geral de reforma total da legislação então vigente. Cabia à 19.^a Subcomissão estudar e propor a reforma da lei e do processo eleitorais. Segundo o jurista piauiense João Crisóstomo da Rocha Cabral, relator da referida Subcomissão, da qual faziam parte o gaúcho Joaquim Francisco de Assis Brasil e o paulista Mário Pinto Serva, havia ampla aspiração em retirar o processo eleitoral do arbítrio dos governos e da influência conspurcadora do caciquismo local. Mas, como transformar essa aspiração legítima em realidade?

A nosso ver, não era intenção do Governo Provisório apenas estabelecer um conjunto de regras para escolha dos membros da futura Assembleia Nacional Constituinte. Na realidade, partiu-se da ideia de elaborar um Projeto abrangente, com estrutura material subjacente que lhe trouxesse viabilidade, diametralmente oposta ao que existia no regime anterior, muito embora houvesse forte oposição, especialmente de políticos, juristas e imprensa paulistana, que advogavam essa tarefa aos futuros deputados constituintes. Em ocasiões de rupturas institucionais é compreensível a urgência na convocação de eleições a fim de imprimir o retorno rápido de equilíbrio político-institucional do país. A história política da França e de mais alguns países europeus em meados do século XIX atesta essa preocupação. No caso do Brasil, esse aspecto é perfeitamente verificável na passagem do Império para a República (1889-1891), como se constata da simples leitura do Decreto n. 510, de 22 de junho de 1890, que convocou eleições para o primeiro Congresso Nacional tendo em vista

[...] a suprema urgencia de acelerar a organização definitiva da Republica, e entregar no mais breve prazo possivel à Nação o governo de si mesma, resolveu formular sob as mais amplas bases democraticas e liberaes, de accordo com as lições da experiencia, as nossas necessidades e os principios que inspiraram a revolução a 15 de novembro.¹⁶

¹⁶ BRASIL. Decreto n. 510, de 22 de junho de 1890. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brazil. *Diário Oficial*, 1890b. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/388004/_publicacao/15722625. Acesso em: 26 mar. 2024.

Contudo, no caso de 1930 houve condições para impor-se a ideia de uma reforma ampla da legislação eleitoral, em lugar da simples edição de um decreto com normas específicas para as eleições dos deputados constituintes. A demora na elaboração e apresentação do Projeto de reforma eleitoral, muito criticada à época pelos paulistas, por retardar a constitucionalização do país, pode até induzir à hipótese de indecisão ou incapacidade política, naquele momento, mas é razoável supor que prevalecia no Governo a ideia da codificação de um direito eleitoral pátrio.

Algumas notórias influências estrangeiras – outro ponto bastante criticado – estão presentes no Anteprojeto elaborado pela 19.^a Subcomissão, mas esse aspecto não constitui nenhum demérito. Relativamente à organização do Registro Cívico (cadastro de eleitores), tomou-se de referência a lei eleitoral uruguaia de 1924. Quanto a formato, atribuições e competências do novo órgão judiciário eleitoral, parece tratar-se mesmo de uma inovação brasileira, tendo sido adotado o modelo constante daquele Anteprojeto, o qual condiz com a organização judiciária implantada no Brasil com a República, calcado no postulado da descentralização política e autonomia dos entes federados e no dualismo judiciário. Esses fatores favoreceram a criação de jurisdições especializadas eleitorais em três instâncias, como configuradas até hoje, dando respostas unificadas e satisfatórias às demandas judiciais e administrativas do processo eleitoral em todo o país. Nesse sentido é que se entende a rotatividade dos membros dos tribunais eleitorais como uma resposta lógica à natureza tributária da Justiça Eleitoral em adjudicar seus membros, tomados de empréstimo de estruturas judiciárias já existentes.

5 CONCLUSÃO

O formato adotado pelo Código Eleitoral de 1932 para a Justiça Eleitoral manteve-se quase intacto através das décadas, ajustando-se à medida que se modificava o desenho do Poder Judiciário da União, em razão do advento de novas Constituições e/ou alterações constitucionais, que ocorreriam em 1934, 1937, 1945, 1946, 1967 e 1988. Esse fato é relevante para a história política nacional e vem comprovar que a solução institucional brasileira para o controle das eleições no país tem raízes formais suficientemente profundas e coerentes com a própria evolução do Poder Judiciário como um poder de Estado.

Se atentarmos para os cinquenta anos que precederam a criação da Justiça Eleitoral no Brasil, reportados nas seções anteriores, confirmaremos a ideia da relação tradição-invenção presente no título deste artigo, cujo objetivo foi compor uma alternativa explicativa para o

formato de Justiça Eleitoral que viria a ser adotado em 1932. Alguns detalhes que confirmam esse sentido aqui buscado também podem se vislumbrar na trajetória histórica após a criação da Justiça Eleitoral, adiante referidos.

O Código Eleitoral 1932, por exemplo, não previra a participação de juízes de direito das capitais nos tribunais regionais eleitorais, o que logo ocorreria com a Constituição de 1934. Por sua vez, o Código Eleitoral de 1945 aumentaria para dois o número de Juízes de Direito da capital, vindo a Constituição Federal de 1946 criar mais uma vaga de desembargador e de jurista.

Observemos que, abstraindo-se da participação do juiz federal, a composição das cortes eleitorais regionais mantém semelhanças com o desenho original adotado primeiramente pelos tribunais de justiça dos estados, com membros oriundos da magistratura (juízes de direito da capital) e juristas renomados (advogados ou bacharéis em direito). Essa analogia é visível entre 1945 e 1967, período em que não havia a Justiça Federal de primeira instância no Brasil, fato que emprestava àquelas cortes eleitorais um aspecto estadual, que aplicava a legislação eleitoral processual adjetiva e substantiva.

Quem poderia supor que, extinta em 1937, a Justiça Eleitoral voltaria a ser instituída em 1945? No mesmo sentido, seria previsível a (re)criação da Justiça Federal de primeira instância em 1965, com formato similar ao anterior e, conseqüentemente, suprimida a vaga de Desembargador nos TRE's, para que fosse ocupada pelo juiz da Seção Judiciária Federal? Essa questão teria um novo capítulo logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando um movimento entre os juízes federais defendeu a criação de mais uma vaga para esta categoria nos TRE's. O Ministro do STF, Flávio Dino de Castro e Costa, à época Juiz Federal no Maranhão, argumentou que a proposta teria a virtude de

[...] adequar a composição do Tribunal Regional Eleitoral à sua condição de Corte da União, com competência para dirigir eleições federais, estaduais e municipais, estando em afronta com o sistema federativo o seu controle absoluto por um dos poderes do Estado federado, tal como hoje ocorre.

Outro tema tradicional, quando o assunto é Justiça Eleitoral, é a presença de “cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada” nas Cortes Regionais Eleitorais. Ela vem desde 1932, restando consagrada a denominação de "juristas", para identificá-los. Note-se que, neste caso, nem os códigos eleitorais e muito menos as Constituições exigiam que os cidadãos exercessem a advocacia. O Código Eleitoral de 1932 e a Constituição Federal de 1934 apenas determinavam uma vaga para "cidadãos", sem a exigência complementar "notável saber

jurídico". A reforma eleitoral de 1935 (Lei n. 48, de 4/5/35) corrigiria o lapso, prescrevendo o "notável saber jurídico" bem como a chamada "reputação ilibada". Já o Código Eleitoral de 1945 inovaria apenas por substituir o termo "cidadão" por "jurista". A Constituição Federal de 1946 preferiu a tradicional expressão "cidadão de notável saber jurídico", bem como pela Emenda Constitucional n. 16, de 1965, pela Constituição de 1967 e pela Emenda Constitucional n. 1, de 1969. Somente com a Constituição de 1988 é que advém a obrigatoriedade de que os membros juristas dos TRE's sejam advogados praticantes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Coleção de anais da Câmara dos Deputados, 15/12/1878*. Disponível em: https://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&Datain=15/12/1878#/. Acesso em: 26 mar. 2024

BRASIL. [Constituição (1824)]. Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). *Coleção de Leis do Império do Brasil*, v. 1, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). *Diário Oficial da União*, 16 jul. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). *Diário Oficial da União*, 19 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htmção46 (planalto.gov.br). Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Decreto n. 200-A, de 8 de fevereiro de 1890. Promulga o regulamento eleitoral. *Coleção de Leis do Brasil*, v. 1, fasc. 1, 1890a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-200-a-8-fevereiro-1890-516313-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Decreto n. 510, de 22 de junho de 1890. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial*, 1890b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/388004/publicacao/15722625>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Decreto n. 511, de 23 de junho de 1890. Manda observar o regulamento para a eleição do primeiro Congresso Nacional. *Coleção de Leis do Brasil*, v. 1, fasc. VI, 1890c.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-511-23-junho-1890-518227-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. *Decreto n. 663, de 14 de agosto de 1890*. Addita providencias relativas ao processo da eleição do primeiro Congresso Nacional. [S. l: s. n.], 1890d. Disponível em: <https://www.ibrade.org/wp-content/uploads/2018/03/Decreto-663-de-14-de-agosto-de-1890.compressed.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890. Organiza a Justiça Federal. *Coleção de Leis do Brasil*, fasc. X, 1890e. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930. Institue o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providencias. *Diário Oficial da União*, 12 nov. 1930a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Decreto n. 19.459, de 6 de dezembro de 1930. Institue a Comissão Legislativa. *Diário Oficial da União*, 10 dez. 1930b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19459-6-dezembro-1930-510461-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, 26 fev. 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Decreto lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. *CLBR*, 31 dez. 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. *Coleção de Leis do Império*, v. 1, 1834. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 35, de 26 de janeiro de 1892. Estabelece o processo para as eleições federais. *Diário Oficial da União*, 27 jan. 1892.. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-35-26-janeiro-1892-541218-publicacaooriginal-44167-pl.html>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 48, de 4 de maio de 1935. Modifica o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, 8 maio 1935. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L0048.htm. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 221, de 20 de novembro de 1894. Completa a organização da Justiça Federal da Republica. *Diário Oficial da União*, 25 nov. 1894. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-221-20-novembro-1894-517605-publicacaooriginal-1-pe.html>.

camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-221-20-novembro-1894-540367-publicacaooriginal-40560-pl.html. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 939, de 29 de dezembro de 1902. Reorganisa o Distrito Federal e dá outras providencias. *Diário Oficial da União*, 30 dez. 1902. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-939-29-dezembro-1902-585356-publicacaooriginal-108367-pl.html>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 1.269, de 15 de novembro de 1904. Reforma a legislação eleitoral, e dá outras providencias. *Diário Oficial da União*, 18 nov. 1904. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-1269-15-novembro-1904-584304-publicacaooriginal-107057-pl.html>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 3.139, de 2 de agosto de 1916. Prescreve o modo por que deve ser feito o alistamento eleitoral e dá outras providencias. *Diário Oficial da União*, 4 ago. 1916. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3139-2-agosto-1916-574077-publicacaooriginal-97276-pl.html>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 3.208, de 27 de dezembro de 1916. Regula o processo eleitoral e dá outras providencias. *Diário Oficial da União*, 11 mar. 1917. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3208-27-dezembro-1916-572611-republicacao-95842-pl.html>. Acesso em: : 26 mar. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. *Ministério Público Federal*. Edição comemorativa do centenário. Brasília: Ministério Público Federal, Procuradoria-Geral da República, 1991.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. *Repertório biográfico dos membros do Ministério Público Federal*. Brasília: Ministério Público Federal, Procuradoria-Geral da República, 1995.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). *Memória do Tribunal Regional Federal , 1. Região*. 2. ed. Brasília: Tribunal Regional Federal da 1. Região, 1999.

CABRAL, João C. da Rocha. *Código eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*: decreto n. 21.076, de 24 fevereiro de 1932, do chefe do governo provisório. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1932.

CÂNDIDO, Antônio. A revolução de 1930 e a cultura, *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 27-36, abril, 1984.

CASTRO, Augusto O. Gomes de. *O novo código eleitoral*: Lei n. 48, de 4 de maio de 1936. Rio de Janeiro: [s.n.], 1936.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *A margem do ante-projeto*. Rio de Janeiro: Forense, 1933.

CHACON, Vamireh. A revolução pelo voto. *Revista Brasileira de Estudos Politicos*, v. 59, p. 71-121, jul. 1984.

FAUSTO, Boris. *A revolução de 1930: historiografia e história*. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

FERREIRA, Pinto. *Código eleitoral comentado*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

GARCIA NETO, Paulo M. O judiciário no crepúsculo do Império (1871-1889). *Revista Direito GV*, n. 35, p. 77-98, maio, 2009.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História geral da civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. t.2; v.7.

JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa. *Legislação eleitoral no Brasil: do séc. XVI a nossos dias*. Brasília: Senado Federal, 1996. v. 2.

KINZO, Maria D'alva G. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-adenauer-stiftung, Centro de Estudos, 1993.

MAFRA, José Maria (org.). *Promptuario da legislação eleitoral: compreendendo a lei e seus regulamentos, precedidos da Constituição dos Estados Unidos do Brazil*. [Rio de Janeiro]: Na Livraria de J. G. de Azevedo, 1890. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/227323>. Acesso em: 26 mar. 2024.

MESURINI, Maurício da Costa. *O estado interventor no Brasil e seus reflexos no direito público (1930-1964): Themistocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária*. 2016. 323 f. Tese (Doutorado em direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

NOLETO, Mauro Almeida. *Memória jurisprudencial: Ministro Epitácio Pessoa*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2009.

PESSOA, Reynaldo Soares. *Justiça Federal no Piauí: 30 anos*. Brasília: DIEDI/CEMOR, 1999.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. São Paulo: Giordano, 1995.

RICCI, Paolo (org.) *O autoritarismo eleitoral dos anos trinta e o Código Eleitoral de 1932*. Curitiba: Appris, 2019.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline P. Partidos, competição política e fraude eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 443-479, 2014.

RODRIGUES, Leda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1991.

SADEK, Maria Tereza Aina. *A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

SILVA, Thiago; SILVA, Estevão. Eleições no Brasil antes da democracia: o Código Eleitoral de 1932 e os pleitos de 1933 e 1934. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 75-106, dez. 2015.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo: DIFEL, 1973.

TELAROLLI, Rodolpho. *Eleições e fraudes eleitorais na república velha*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

VIANNA, Francisco de Oliveira. *O idealismo da constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

**COTAS DE GÊNERO NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO:
ANÁLISE ECONÔMICO-COMPORTAMENTAL DO DIREITO
SEGUNDO A TEORIA DAS ESCOLHAS NA VISÃO
DE THALER E SUNSTEIN**

Silvani Maia Resende Santana ¹

RESUMO: O artigo tem por fim aprofundar o debate e as reflexões acerca das medidas regulatórias adotadas pelo Direito Brasileiro com o fim de estimular ou favorecer a promoção da igualdade de gênero na política. Utilizou-se a pesquisa bibliográfica descritiva, levantamento de dados e análise legislativa como metodologia para estudo e abordagem sobre três aspectos: i) a visão regulatória da igualdade de gênero na política à luz do Direito Eleitoral Brasileiro; ii) o contexto evolutivo das ações pela igualdade de gênero na pauta de discussão das democracias contemporâneas, na perspectiva da Agenda 2030 da ONU e iii) a efetividade das políticas públicas para a igualdade de gênero a partir da análise de comportamento humano, segundo a teoria das escolhas na visão de Thaler e Sustein. Os dados apresentados no presente estudo apontam no sentido de que as normas legais não tem sido instrumentos eficazes na concretização do objetivo de promover a equidade de gênero, na medida em que se percebe que não há uma motivação espontânea à participação das mulheres na política. Por outro lado, os partidos políticos não tem atuado como força motivadora a alavancar um movimento de incentivo às candidaturas femininas. O eleitorado por sua vez, não tem sido despertado ou estimulado o suficiente de modo a influir na opção de escolha capaz de incrementar a representação política de mulheres. Por fim, o processo comportamental de escolha indica a ausência de um aparato técnico-científico na construção da arquitetura das escolhas ou aplicação de *nudge*, do qual se possa extrair a real compreensão do processo de tomada de decisões, de modo a tornar possível a construção de modelos ou padrões de comportamentos capazes de influenciar na escolha e nas decisões adotadas por uma pessoa, por isso defende-se a imprescindibilidade da adoção de políticas públicas baseadas em evidências comportamentais e não apenas baseadas em intuições e tradições.

Palavras-chave: Cotas de gênero. Agenda 2030 da ONU. Direito Eleitoral brasileiro. Análise econômico-comportamental. Teoria das escolhas. *Nudge*. Políticas públicas. Evidências comportamentais.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Brasília(UCB). Direito, Ciências, Instituições e Desenvolvimento. Especialista em Direito Público, pela Faculdade CEUT/Estácio. Especialista em Direito Tributário, pela Faculdade Ademar Rosado. Pós-graduada em Docência do Ensino Superior, pela Faculdade CET. Especialista em Direito Constitucional Eleitoral, pela Faculdade Ademar Rosado. Docente da Fundação Logosófica. Professora do Curso de Direito da Faculdade CET- Teresina/PI. Servidora Pública do TRE-PI. e-mail: silvani_maia@uol.com.br Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8554549236385786>.

ABSTRACT: The article aims to deepen the debate and reflections on the regulatory measures adopted by Brazilian Law with the aim of stimulating or favoring the promotion of gender equality in politics. Descriptive bibliographic research, data collection and legislative analysis were used as a methodology for studying and approaching three aspects: **i)** the regulatory vision of gender equality in politics in light of Brazilian Electoral Law; **ii)** the evolutionary context of actions for gender equality on the discussion agenda of contemporary democracies, from the perspective of the UN 2030 Agenda and **iii)** the effectiveness of public policies for gender equality based on the analysis of human behavior, according to the theory of choices in the view of Thaler and Sustein. The data presented in the present study indicate that legal norms have not been effective instruments in achieving the objective of promoting gender equality, as it is clear that there is no spontaneous motivation for women's participation in politics. On the other hand, political parties have not acted as a motivating force to leverage a movement to encourage female candidacies. The electorate, in turn, has not been awakened or stimulated enough to influence the choice capable of increasing the political representation of women. Finally, the behavioral process of choice indicates the absence of a technical-scientific apparatus in the construction of the choice architecture or nudge application, from which a real understanding of the decision-making process can be extracted, in order to make the construction possible. of models or patterns of behavior capable of influencing the choice and decisions adopted by a person, which is why it is argued that it is essential to adopt public policies based on behavioral evidence and not just based on intuitions and traditions.

Keywords: Gender Quotas. Brazilian Electoral Law. Economic-behavioral analysis. Choice Theory. Nudge. Public policy. Behavioral evidence.

1 INTRODUÇÃO

Pretende-se abordar neste trabalho uma visão panorâmica da implementação de medidas regulatórias voltadas à promoção da igualdade de gênero na política, a partir do movimento desencadeado mundialmente após a IV Conferência das Nações Unidas, realizada em Pequim, em setembro de 1995, conhecida como Conferência de Pequim, a qual desnudou a magnitude da feminização da pobreza, da violência contra as mulheres e sua exclusão das esferas de poder.

A partir desse marco histórico é possível perceber que o Brasil passou a editar um conjunto de normas voltadas a assegurar a participação e a efetividade da mulher na política, com a promulgação das chamadas **Lei de Cotas** (as Leis 9.100/95, 9.504/97 e 12.034/09) as quais se destinam a promover a inclusão das mulheres na esfera pública, a tão almejada igualdade de gênero na política.

Entretanto, os dados aqui apresentados revelam que esses instrumentos legais não têm se mostrado aptos a promover as mudanças esperadas, especialmente em relação à expectativa

de motivação espontânea à participação das mulheres na política, como também quanto à adesão maciça dos partidos políticos ao incentivo às candidaturas femininas e, por parte do eleitorado, esse parece, também, não ter sido o estímulo a influir na escolha para incrementar a representação política de mulheres.

Nesse sentido, pretende-se trazer uma breve abordagem em torno da análise comportamental do Direito com destaque ao papel do *Nudge*² como ramo da economia comportamental que visa estudar e trabalhar técnicas de persuasão, arquitetura de escolhas; ou seja, buscar-se-á realçar que, em sua grande maioria, as decisões que se tomam na vida são cercadas por influências do meio em que se vive, e que o processo de tomada de decisões, além de ser uma forma de influenciar outras pessoas, deriva-se de um acordo de parceria, ou até mesmo do poder da autonomia da vontade que, no âmbito político, poderia traduzir-se numa equação comportamental em que o “pacto eleitor-candidato” parece firmar-se na obscuridade da linha ideológica do(a) candidato(a), o que poderia violar a própria vontade livre do eleitor. É como se o pacto se firmasse sobre a base mínima e superficial do que o eleitor conhece do(a) candidato(a), e dentro dessa linha obscura do “novo na política” se estabelecesse a seguinte premissa: “eu voto em você pelo pouco que eu conheço de você e confio no que desconheço de você, candidato(a), por respeito a sua integridade e confiança de que tudo o que virá de sua atuação política será em prol do interesse coletivo e da preservação desse pacto de lealdade que ora se firma entre nós”.

Contudo, os resultados estatísticos dos pleitos eleitorais realizados desde 1995 — marco temporal da primeira Lei de Cotas —, até as eleições de 2022 não são muito animadores em relação a um despertar crescente para a escolha de mulheres como opção do eleitorado na definição da representação dos cargos políticos.

2 O CONTEXTO EVOLUTIVO DAS AÇÕES PELA IGUALDADE DE GÊNERO

Desde a Declaração de Pequim, adotada pela IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, com o lema — Ação para Igualdade, Desenvolvimento e Paz, nos idos de 1995, a igualdade de gênero tem sido um tema muito presente na pauta de discussão nas democracias contemporâneas, tanto no âmbito acadêmico como no político, com ênfase neste segmento, ao

² Um estudo mais detalhado sobre o tema pode ser encontrado em Thaler e Sunstein (2009).

instituir a **política de cotas**, que tornou obrigatória a reserva de vagas para mulheres, em percentual mínimo, para os cargos eletivos destinados às eleições proporcionais (cargos legislativos).

Importante destacar que o Brasil, na qualidade de signatário do Protocolo Facultativo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher³ (CEDAW, sigla em inglês), adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1979, e o Protocolo Facultativo à CEDAW formalizado em 1999, ratificou, por meio do Decreto n. 4.377⁴, de 13 de setembro de 2002, que promulgou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

A partir de então a sequência de normas editadas, desde 1995, tem demonstrado um esforço normativo do Brasil em tornar efetivos os compromissos internacionalmente assumidos, de forma a **instituir a igualdade de gênero na política**.

Assim, por meio da Lei n. 9.100/95 (Brasil, 1995), foi instituída a cota de 20% para as mulheres nas eleições proporcionais; contudo, esse percentual, inicialmente instituído, não gerava a obrigatoriedade de preenchimento dessas vagas pelos partidos políticos, vez que o comando normativo inserto no art. 11 do referido diploma legal prescrevia que: “Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte e cinco por cento do número de lugares a preencher”. Enquanto o § 3.º do citado artigo determinava: “Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação **deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres**” (grifo nosso).

Há quase três décadas, o Brasil possui uma definição de cotas por gênero para as candidaturas eleitorais, cuja norma, nesse período, passou por algumas alterações para aperfeiçoamento e efetividade da política pública ou ação afirmativa implementada com a edição das Leis n. 9.504/97 e 12.034/09.

Por meio da Lei n. 9.504/97, conhecida como Lei Geral das Eleições — norma de caráter permanente, mas que tem passado por constantes alterações —, ficou determinado em relação à cota de gênero, *in verbis*:

³ Conferir em: Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher – CEDAW-1979. (Nações Unidas, 1979).

⁴ Para averiguação do Decreto n. 4.377/2002, ver Brasil (2002).

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um). (Redação dada pela Lei n. 14.211, de 2021).

I (Revogado). (Redação dada pela Lei n. 14.211, de 2021).

II (Revogado). (Redação dada pela Lei n. 14.211, de 2021).

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei n. 13.165, de 2015).

§ 2º (Revogado). (Redação dada pela Lei n. 13.165, de 2015).

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação **preencherá** o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (Redação dada pela Lei n. 12.034, de 2009).

§ 4º Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior.

§ 5º No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no **caput**, os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até trinta dias antes do pleito. (Redação dada pela Lei n. 13.165, de 2015). (Brasil, 1997).

Por sua vez a Lei n. 12.034/2009 (Brasil, 2009), além de inovar com um preceito normativo de caráter imperativo ao traduzir a obrigatoriedade do preenchimento das vagas com os percentuais mínimo e máximo para cada sexo, inseriu também a determinação de aplicação de, no mínimo, 5% dos recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, como também estabeleceu o mínimo de 10% do tempo de propaganda partidária para elas, destinado a promover e difundir a participação política feminina.

Entretanto, na maior parte desse tempo desde a edição da primeira Lei de Cotas, o que se tem observado é que o terço percentual tem sido driblado ou fraudado entre o número de candidaturas permitidas e aquelas efetivamente utilizadas nos registros partidários. Contudo, somente a partir de 2012, percebe-se que os partidos se sentiram obrigados a respeitar a Lei de Cotas, em virtude de a Justiça Eleitoral haver sinalizado com a possibilidade de impugnação dos registros de candidaturas masculinas, com vistas a manter a proporção 30%-70%, exigida por lei.

Valendo destacar, nesse particular, como medida a alertar para a obrigatoriedade do cumprimento da Lei de Cotas, a decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral, no Acórdão paradigma no RESPE — Recurso Especial n. 19392.2016.6.18.0018⁵, sob relatoria do eminente

⁵ Para uma análise minuciosa do Recurso Especial n. 19392.2016.6.18.0018, ver Brasil (2019).

Ministro Jorge Mussi, no qual o TSE, pela primeira vez, analisou em profundidade a violação à cota de gênero, perpetrada por meio da inscrição de “candidatas-laranja”, como popularmente cognominadas as **candidaturas fictícias**, e estabeleceu as consequências jurídicas, não só por meio da **cassação dos registros de candidatura**, mas também de **mandatos eletivos** dos beneficiados pela fraude com a consequente **anulação dos votos recebidos** e, ainda, a cominação de eventual **sanção de inelegibilidade** daqueles que efetivamente participaram do esquema fraudulento. Por ocasião desse julgado, os ministros do TSE, por maioria dos votos, decidiram manter a cassação de 6 vereadores eleitos em 2016 na cidade de **Valença no Piauí**, em virtude de o partido ter registrado **candidaturas femininas fictícias** com o fim de lograr o mínimo da cota de gênero prevista na Lei n. 9.504/97.

Além dos vereadores cassados, dois outros candidatos, que não se elegeram, foram considerados inelegíveis por 8 anos. O Tribunal Superior Eleitoral entendeu que os vereadores corroboraram a fraude, pois tinham relação de parentesco com as candidatas contrafeitas.

A referência ao citado julgado visa demonstrar certo rigor na atuação da Justiça Eleitoral brasileira, agindo de forma a demonstrar o compromisso com as políticas públicas voltadas para a igualdade de gênero, não só como medidas de responsabilidade dos Poderes Legislativo e Executivo, mas também do Poder Judiciário, no entrelaçamento de ações que subentendem a existência de uma verdadeira aliança a caracterizar de forma implícita o Pacto Republicano, pois não basta tão só a existência de normas legais, se estas não tiverem caráter imperativo a demonstrar a força do direito.

Por outro lado, fica evidente que a simples existência de normas legais estabelecendo a cota de gênero não tem o condão, por si só, de promover de forma imediata mudanças no cenário da sub-representação feminina nos cargos políticos, quando, sequer, no âmbito dos Partidos Políticos, percebe-se que não existe uma vontade espontânea em viabilizar a implantação, na prática, de uma ação afirmativa para as mulheres.

Essa análise conduz à percepção de que resta caracterizado o esforço normativo e a relevância do papel a ser exercido pelo Poder Judiciário; no caso exemplificado tem-se a atuação do ramo especializado, a Justiça Eleitoral, com ação no sentido de interpretar e aplicar a lei de modo a obrigar o cumprimento da Lei de Cotas. Entretanto, em relação aos segmentos da sociedade, cidadãos votantes, como atuar em relação às mudanças de comportamento esperadas para efetivação de suas escolhas?

Nesse ponto, cabe salientar as lições de Schauer (2022) em *A Força do Direito*, ao argumentar que o papel da força do direito não pode ser relegado à margem dos debates dentro da jurisprudência filosófica (filosofia jurídica), muito embora seja relevante a análise do tópico relativo às dimensões sociológicas, psicológicas, políticas e econômicas como dimensões empíricas da coercitividade, que podem ajudar a compreender o que o direito é, como opera e o papel que possui numa sociedade organizada.

3 DA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A IGUALDADE DE GÊNERO A PARTIR DA ANÁLISE DE COMPORTAMENTO HUMANO.

Inicialmente, importante destacar que, desde a IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, conhecida como Conferência de Pequim, inúmeros têm sido os esforços de povos, governos e nações no sentido de reduzir as desigualdades de todas as espécies entre povos e nações e, em particular, a desigualdade de gênero, que desnuda a magnitude da feminização da pobreza, da violência contra as mulheres e sua exclusão das esferas de poder.

Entretanto, um novo cenário na ordem mundial passou a ser observado com a instituição da **Agenda 2030 de Direitos Humanos das Nações Unidas**⁶, aprovada em Assembleia Geral das Nações Unidas em 2018, nos termos da Resolução A/RES/72/279, adotada por 193 países, inclusive pelo Brasil, que incorporou os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Agenda 2015 – período 2000/2015), ampliando-os para os **17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável** (Agenda 2030 — período 2016/2030), assim concebidos: (i) Erradicação da Pobreza; (ii) Fome Zero e Agricultura Sustentável; (iii) Saúde e Bem-estar; (iv) Educação de Qualidade; (v) **Igualdade de Gênero**; (vi) Água Potável e Saneamento; (vii) Energia Limpa e Sustentável; (viii) Trabalho Decente e Crescimento Econômico; (ix) Indústria, Inovação e Infraestrutura; (x) Redução das Desigualdades; (xi) Cidades e Comunidades Sustentáveis; (xii) Consumo e Produção Responsáveis; (xiii) Ação Contra a Mudança Global do Clima; (xiv) Vida na Água; (xv) Vida Terrestre; (xvi) Paz, Justiça e Instituições Eficazes; (xvii) Parcerias e Meios de Implementação.

Evidente que, para dar cumprimento aos compromissos firmados nessa agenda tão ampla, um conjunto de políticas públicas precisará ser adotado, o que torna ainda maior a

⁶ Agenda 2030 das Nações Unidas traduzida pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). Conferir em: Agenda [...] (2015).

responsabilidade, não só do setor público por meio de iniciativas dos três Poderes da República, pelos três entes federados, mas também pela iniciativa privada e pela sociedade como um todo.

Detendo-se apenas ao ODS-5 IGUALDADE DE GÊNERO, pela pertinência temática do presente trabalho, deve-se principiar por uma análise sobre como conceber a construção de políticas públicas voltadas para a igualdade de gênero, considerando a Ordem Jurídica interna, cuja Norma Constitucional (art.5.º, inciso I) assegura a igualdade de todos 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: “I- homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição” (Brasil, [2021]), cujo preceito se traduz no **princípio da eficácia horizontal** do Direito Fundamental à equidade de gênero. Ao mesmo tempo em que estabelece a Carta da República Federativa do Brasil, em seu art. 3.º, incisos I a IV, os objetivos que o Estado brasileiro deve perquirir com vistas a promover as melhorias de vida para “I- construir uma sociedade livre, justa e solidária [...] IV- promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (Brasil, [2021]), em cujos objetivos se fazem presentes o princípio do equilíbrio material entre as prestações e o princípio da igualdade geral da obrigação de inclusão.

Aqui faz-se um parêntese para um breve destaque a fim de explicar o sentido em que foi empregada a expressão “eficácia horizontal quanto à equidade de gênero”, para destacar que, diferentemente da vinculação do poder público aos direitos fundamentais (eficácia vertical) como uma decorrência da própria gênese desses direitos, idealizados de modo a colocar o indivíduo a salvo das ingerências estatais, por força de violações do poder soberano — a eficácia horizontal está, pois, dirigida à vinculação do particular e de toda a sociedade aos direitos fundamentais no sentido da teoria alemã do *Drittwirkung*.⁷

Desse modo, revela-se importante destacar o papel das políticas públicas e a normatização das cotas de gênero como um dos exemplos dessas medidas voltadas ao cumprimento dos Objetivos da República, como também encaminhadas para o atendimento aos princípios e compromissos compartilhados por todas as nações do mundo no sentido de dar cumprimento aos **17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**; no presente caso, a atenção se volta ao **ODS-5 da Agenda 2030 – Alcançar a Igualdade de Gênero e Empoderar todas as Mulheres e Meninas**.

⁷ Ver Steinmetz (2004, p. 34).

Na sequência destaca-se, ainda que brevemente, uma abordagem sobre a análise comportamental dos cidadãos votantes, como forma de ilustrar se as leis têm a força de mudar o comportamento dos eleitores brasileiros frente à opção de escolha de mulheres para a ocupação de cargos políticos eletivos. Nesse particular, destaca-se o uso de *nudge* como uma espécie de estímulo à mudança de comportamento das pessoas de maneira previsível, sem proibi-las de levar a cabo quaisquer escolhas (Thaler; Susteim, 2009).

Conforme antes mencionado, o *nudge*, como mecanismo/ferramenta da “engenharia das escolhas”, tem relevância na análise comportamental de uma pessoa ou de um grupo de pessoas em relação a um processo decisório. Por isso pode ser empregado tanto pela iniciativa privada, por escolas, por pessoas físicas e até pelo próprio governo.

Assim, ao analisar-se a **Lei de Cotas** como uma espécie de política pública voltada para a efetivação da igualdade de gênero, é possível perceber que não tem se mostrado como instrumento eficaz e suficiente a promover a pretendida política dirigida a reduzir a sub-representação feminina nos cargos políticos eletivos, seja do Poder Executivo seja do Poder Legislativo.

Portanto, indispensável a articulação de várias políticas públicas, especialmente após o novo cenário de compromissos assumidos pelas 193 nações para darem cumprimento aos objetivos de desenvolvimento sustentável instituídos pela AGENDA 2030 das Nações Unidas, atentando-se para o fato de que as políticas públicas são, em verdade, conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado e pela sociedade, com a participação de entes públicos e/ou privados, que visam assegurar direitos dos cidadãos. Esses direitos são aqueles garantidos constitucionalmente (Silva; Rodrigues; Tibaldi, 2018).

Dessa forma, a política pública deve, então, buscar atender princípios como cidadania, valores sociais, igualdade de gênero e pluralismo político, entre outros, instituídos na Constituição Federal do Brasil.

Nesse sentido, percebe-se o novo cenário de mudanças esperadas a partir do implemento dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da AGENDA – 2030, em âmbito mundial a exigir de todos, governantes e governados, uma contínua mudança de comportamento. E, em relação à promoção da igualdade de gênero, tendo como ponto de partida a **política pública instituída por meio da Lei de Cotas**, a experiência demonstra que os resultados ainda não alcançaram os níveis desejados, o que indica que a forma como está sendo implantada a Lei de Cotas não tem contribuído de modo significativo para resultados positivos, basta tomar

como exemplo o cenário representado pelo percentual de **mulheres candidatas** e de **mulheres eleitas** desde 1995, ano de instituição daquela Lei até a última eleição de 2022.

Ao analisar esses dados será possível constatar a baixa representatividade em âmbito nacional e, analisando-se os números em cada região do Brasil, **como se observará do quadro a seguir**, as conclusões são as mesmas – pequenos avanços entre os percentuais de eleitas em cada região geográfica do Brasil. (ATENÇÃO: zona eleitoral brasileira - tem outro sentido na organização judiciária eleitoral).

A demonstração desse cenário geral vem corroborar com a necessidade de ser retrabalhado o padrão cultural do país enraizado por meio das preferências, redes, identidades e normas sociais, que em muito dificultam o emprego de ferramentas mais modernas e embasadas em ciências do comportamento para solucionar e trazer resultados mais satisfatórios, no caso em apreço, em relação ao **problema da desigualdade de gênero na política** como aponta o Banco Mundial em notícia de 2015⁸.

Quadro estatístico com a realidade brasileira em relação ao número de candidatas e de eleitas desde a edição da primeira Lei de Cotas.

| | | 1996 | 1998 | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 | 2018 | 2020 | 2022 | |
|-------------------------------|------------|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| CANDIDATURAS FEMININAS | BR | Candidatas | 17,85% | 12,44% | 18,70% | 14,22% | 21,32% | 14,14% | 21,19% | 20,24% | 30,68% | 28,81% | 31,31% | 31,00% | 33,45% | 34,00% |
| | | Eleitas | 8,67% | 8,58% | 11,10% | 11,29% | 12,13% | 10,71% | 12,20% | 11,68% | 13,36% | 10,95% | 13,43% | 16,21% | 15,73% | 18,00% |
| | | | 4.534 | 138 | 7.233 | 185 | 6.954 | 173 | 6.985 | 192 | 9.132 | 184 | 9.238 | 284 | 10.848 | 308 |
| | N | Candidatas | 14,40% | 14,27% | 20,07% | 16,72% | 21,83% | 15,66% | 21,86% | 22,87% | 30,40% | 29,42% | 31,36% | 30,67% | 33,87% | 35,00% |
| | | Eleitas | 10,56% | 9,65% | 13,22% | 11,99% | 14,17% | 14,83% | 13,33% | 15,36% | 15,01% | 15,75% | 14,20% | 20,27% | 16,64% | 20,00% |
| | | | 3.633 | 350 | 6.563 | 554 | 7.167 | 495 | 7.195 | 675 | 12.468 | 1.114 | 14.128 | 1.272 | 18.059 | 1.411 |
| | NE | Candidatas | 15,23% | 11,35% | 18,18% | 12,72% | 21,10% | 12,64% | 21,23% | 17,68% | 30,23% | 28,55% | 31,25% | 31,12% | 33,04% | 34,00% |
| | | Eleitas | 8,98% | 9,49% | 12,71% | 11,65% | 14,25% | 10,67% | 14,63% | 12,79% | 15,98% | 10,92% | 15,53% | 15,71% | 17,09% | 17,00% |
| | | | 9.566 | 387 | 17.854 | 532 | 22.030 | 538 | 20.845 | 740 | 36.671 | 1.354 | 39.306 | 1.798 | 46.525 | 2.295 |
| | S | Candidatas | 23,75% | 9,86% | 17,66% | 11,77% | 19,83% | 13,00% | 19,89% | 23,12% | 30,52% | 28,62% | 31,35% | 31,20% | 33,88% | 34,00% |
| | | Eleitas | 5,93% | 3,90% | 9,59% | 6,47% | 10,72% | 6,99% | 10,91% | 9,79% | 12,39% | 8,37% | 13,35% | 14,06% | 16,25% | 17,00% |
| | | | 4.465 | 167 | 11.623 | 225 | 12.429 | 274 | 11.972 | 509 | 22.553 | 746 | 23.347 | 985 | 46.525 | 1.246 |
| | SE | Candidatas | 21,23% | 12,53% | 19,08% | 14,27% | 21,92% | 14,47% | 21,57% | 18,94% | 31,16% | 28,52% | 31,31% | 30,93% | 33,34% | 33,00% |
| | | Eleitas | 9,24% | 8,13% | 9,62% | 11,93% | 10,15% | 10,50% | 10,28% | 10,17% | 10,96% | 9,62% | 11,08% | 16,39% | 13,73% | 20,00% |
| | | | 9.262 | 672 | 29.355 | 820 | 32.656 | 952 | 29.424 | 1.306 | 54.742 | 2.275 | 58.531 | 3.030 | 38.038 | 2.992 |
| | CO | Candidatas | 17,49% | 14,27% | 19,36% | 15,38% | 21,60% | 14,99% | 21,18% | 22,69% | 30,53% | 29,43% | 31,46% | 31,22% | 33,94% | 35,00% |
| Eleitas | | 10,30% | 12,03% | 12,42% | 14,02% | 12,92% | 9,94% | 12,04% | 9,15% | 12,47% | 10,59% | 13,04% | 12,64% | 15,37% | 16,00% | |
| | | 3.499 | 249 | 5.385 | 326 | 6.268 | 297 | 5.780 | 522 | 10.593 | 836 | 11.552 | 986 | 14.968 | 1.026 | |
| PI | Candidatas | 16,51% | 15,09% | 16,73% | 10,29% | 19,04% | 11,73% | 19,21% | 23,22% | 31,46% | 30,33% | 31,48% | 31,33% | 33,25% | 37,00% | |
| | Eleitas | 12,56% | 4,88% | 12,39% | 6,98% | 12,96% | 7,14% | 13,44% | 19,05% | 16,64% | 17,78% | 16,52% | 22,92% | 19,41% | 13,00% | |
| | | 1.078 | 40 | 1.244 | 32 | 1.623 | 36 | 1.558 | 75 | 3.124 | 101 | 3.057 | 125 | 3.408 | 134 | |
| | | 292 | 2 | 288 | 3 | 291 | 3 | 303 | 8 | 430 | 8 | 428 | 11 | 502 | 6 | |

FONTE: Estatísticas Eleitorais do TSE (<https://sig.tse.jus.br/ords/dwpr/seal/sig-eleicao>), em agosto de 2023

⁸ Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2015/06/17/mujeres-latinoamericaganan-menos-salario-minimo>. Acesso em: 28 ago. 2023.

Da análise desses dados, observa-se que, embora tenha havido, a partir de 1995, ano de instituição da cota de gênero no Direito brasileiro, o número de candidatas tem sido razoavelmente crescente a cada novo pleito, seja em relação às eleições gerais, seja em relação às eleições municipais, entretanto, o percentual de mulheres eleitas para as casas legislativas ou para chefia do Poder Executivo tem sido pouco expressivo. Ao longo desses anos, ou seja, em quase 3 décadas, não alcançaram sequer percentuais acima de 20% de mulheres eleitas, salvo a exceção verificada em relação ao estado do Piauí que atingiu os índices de 22,92% de mulheres eleitas em 2018; de 19,41% nas eleições municipais de 2020; contudo, em 2022, houve uma queda significativa, visto que, embora o percentual de candidatas tenha crescido, o de eleitas foi rebaixado para 13%.

No entanto, vale destacar que, em quase três décadas, desde a criação da primeira política afirmativa para mulheres com a **instituição da cota de gênero** nas eleições, inobstante os avanços normativos, — vez que a cota de gênero deixou de ser uma faculdade para converter-se posteriormente em uma obrigatoriedade a partir de 2010 — verifica-se que essas medidas de ordem legal não têm refletido no aumento do percentual de candidaturas femininas, como também em maiores índices de eleitas seja para o parlamento ou para as vagas do Poder Executivo, muito embora conste expressivo o percentual feminino nos números da população brasileira, como também no eleitorado nacional, representado por mais de 50% de mulheres.

Em uma análise do cenário mundial, constata-se, segundo o **Mapa das Mulheres na Política 2020**, elaborado pela ONU⁹ (Organização das Nações Unidas) e pela UIP (União Parlamentar), que o Brasil ocupa o 142.º lugar em representação feminina no cenário político dentre as 193 democracias do mundo. Está também no 9.º lugar dentre os 11 países da América Latina, de acordo com estudo realizado pela ONU Mulheres.

Os números tornam-se ainda mais alarmantes, considerando que as mulheres representam cerca de um pouco mais de 52% do eleitorado brasileiro e são também a maioria do eleitorado com instrução em nível superior completo, incompleto e ensino médio completo. Apesar disso, essa realidade não se reflete em termos de participação política feminina.

⁹ Ver em: Nações Unidas (2015).

No ano de 2020, apenas 12% das pessoas que se elegeram para assumir as prefeituras e 16% de quem alcançou as câmaras municipais foram mulheres. Em 2018, dentre os 27 estados federativos, somente 1 elegeu uma mulher como governadora.

Nas Eleições Gerais de 2022 as estatísticas apresentam os seguintes resultados¹⁰: 2 governadoras eleitas (7,41%); 6 vice-governadoras (22,22%); 4 senadoras (4,93%); 91 deputadas federais (17,74%); 186 deputadas estaduais (36,25%) e 4 deputadas distritais (16,67%).

Esse cenário evidencia que as mencionadas medidas, em termos de políticas públicas tradicionais, a exemplo da minirreforma eleitoral, não têm sido suficientes para promover a igualdade de gênero na política.

Dessa forma, é urgente repensar os modelos e os mecanismos de políticas públicas existentes. Nesse contexto, percebe-se que as ciências comportamentais podem vir a ser utilizadas como instrumentais científicos aptos a auxiliar nas ações e decisões, possibilitando alcançar melhores respostas para o enfrentamento do problema da efetivação da igualdade de gênero.

O emprego de recursos das ciências comportamentais a exemplo do *nudge*, para a construção e implantação de políticas públicas pensadas cientificamente, poderá produzir respostas mais efetivas às iniciativas governamentais, além de contribuir para a mudança de comportamentos por parte dos cidadãos votantes como também para despertar a consciência dos segmentos da sociedade civil, como as entidades de classe, conselhos comunitários sobre os papéis que lhes cabem na construção de uma nova realidade brasileira atenta para a edificação de um novo espectro norteador das escolhas, a começar no ambiente *interna corporis* dessas organizações, no qual possam ser desenvolvidas campanhas de conscientização sobre a importância do apoio às candidaturas femininas nos prélios eleitorais como de resto uma atuação que leve à formação de uma nova cultura desprovida de preconceitos e que se volte para a superação da tradicional cultura do poder machista como reflexo do poder patriarcal que leva a dominação, inferioridade e sujeição da mulher.

Segundo o movimento iniciado por Richard H. Thaler e Cass R. Sunstein (2009), é de se compreender que existe um grande aparato técnico-científico na construção da arquitetura das escolhas ou aplicação de *nudge* para entender melhor o processo de tomada de decisões, de

¹⁰ Conferir no Relatório Estatístico TSE Mulheres (Brasil, 2023).

forma que seja possível construir modelos ou padrões de comportamento capazes de influenciar na escolha e decisões adotadas por uma pessoa.

Nesse ponto, importante destacar o conceito de *nudge*. O termo tem origem na língua inglesa e pode ser traduzido como “pequeno empurrão” ou “cotovelada”.

Segundo Cass R. Sunstein, o *nudge* pode ser definido como “*libertypreserving approaches that steer people in a particular direction, but that also allow them to go their own way.*” Isso seria o equivalente a dizer que esse mecanismo é uma iniciativa que direciona as pessoas para determinados caminhos, porém, ao mesmo tempo em que aponta a direção para o indivíduo, permite que eles possuam liberdade para segui-lo da forma como desejarem (Souza; Ramos; Perdigão, 2018, p. 238).

Grande parte das políticas públicas, quando desenhadas e programadas, são baseadas em **intuições e tradições** que levam em consideração um ser humano totalmente racional, sendo assim, o oposto do método das ciências comportamentais, que analisa o ser humano como um ser que não é totalmente racional, compreendendo suas dificuldades e limitações, ao examinar e fazer avaliações criteriosas (Chater, 2015).

Richard Thaler e Cass Sunstein (2009), com base nos trabalhos de Tversky e Kahneman (1937, 1981), ressaltaram que o *nudge* deve ser realizado de forma transparente e livre, o que o torna *compatível* com a democracia brasileira e pode ser aplicado desde que sejam respeitados os princípios constitucionais e democráticos (Souza; Ramos; Perdigão, 2018). Portanto, o *nudge* deve ser guiado em todo o ciclo de políticas públicas embasado no **princípio da transparência**.

Com isso se percebe que a **política pública** pode ser compreendida como uma “ação multifacetada, com objetivos em longo prazo, que compreendem as fases de formação da agenda, formulação, implementação, execução e avaliação da política” (Silva; Rodrigues; Tibaldi, 2018, p. 275).

Cabe salientar que, com o advento do conceito de *nudge*, em 2008, os governos dos EUA, do Reino Unido, da Alemanha e muitos outros implementaram departamentos de economia comportamental.

Na realidade brasileira a execução de políticas públicas baseadas em evidências comportamentais é objeto do Projeto de Lei Complementar do Senado – PLS 488/2017, por meio do qual poderá vir a aumentar a permeabilidade dos criadores de políticas ao uso de evidências, sobretudo comportamentais. O projeto abre espaço para:

[...] o uso de evidências comportamentais em alguns de seus dispositivos, sobretudo na tomada de decisão e na implementação da política, e que o projeto pode ser visto como um estímulo ao diálogo entre os criadores de políticas e os coletores de dados e evidências comportamentais relevantes, [...] o que pode aumentar a efetividade das políticas e melhorar a atuação do Estado (Côrtes; Oliveira; Lara, 2018, p. 429).

Entretanto, até que venham a ser implantadas políticas públicas eficientes voltadas à redução das desigualdades de gênero como também para modificar o quadro de sub-representação feminina nas casas legislativas e nas chefias do Poder Executivo, indispensável que haja um papel de conscientização social por meio de ações a serem desenvolvidas pelos movimentos de classe e desencadeadas pela própria sociedade civil, vez que, não tendo sido garantida por meio de leis uma melhoria na representação feminina no parlamento e nas chefias do Poder Executivo, com o implemento do diálogo público entre partido político e sociedade, não é possível examinar, na realidade brasileira, a teoria do “paternalismo libertário” de Thaler e Sunstein, pois sequer houve a oportunidade de oferecerem-se ao eleitorado outras opções no sentido de ampliar esses limites para além da Lei de Cotas, no intuito de que a escolha de uma mulher não venha a ocorrer apenas em razão do “regramento legal”, mas que seja consciente como fruto de uma atuação fincada na essência do princípio de cidadania.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É nesse contexto da realidade atual que se evidencia a necessidade de que deem execução a políticas públicas voltadas à redução das desigualdades de gênero como resultantes de um movimento contínuo destinado a tornar possível/viável e competitivas as candidaturas femininas com efetiva disponibilização de recurso e ampla visibilidade nos espaços de disputa.

Toda análise política que se possa fazer do panorama atual, que envolve a igualdade de gênero e a representação feminina na política, passa necessariamente por uma avaliação das relações de poder envolvidas entre agentes que têm interesses divergentes e lutam para fazer valer esse conjunto de interesses. Essas relações de poder envolvem hierarquias, diferenças de prestígio, capacidades desiguais de influenciar as decisões. O histórico da atuação política das mulheres brasileiras, em que pese o transcurso de 91 anos da conquista do voto feminino e a proeminência de líderes políticas importantes há várias décadas, tem-se que admitir que a atuação da mulher sempre ficou à margem dos espaços públicos decisórios.

Não se pode afirmar que tenha havido ao longo da História a possibilidade de que os interesses das mulheres, por mais diversos que fossem, tivessem tamanha importância como um **projeto central de consolidação da igualdade entre homens e mulheres**, a promover a concretização do **princípio da eficácia horizontal do direito fundamental à equidade de gênero**, como descrito no art. 5.º, inciso I, da Carta da República Federativa do Brasil. Disso resulta a presença de uma desigualdade reinante na condução da vida política do país, onde se fazem presentes as barreiras que impedem que as mulheres tenham importância na tomada de decisões. Os espaços que organizam as possibilidades, os recursos e as decisões políticas, ou seja, tudo ocorre no âmbito interno dos partidos, que sempre e sempre foram comandados majoritariamente por homens. Cite-se a configuração dos partidos políticos no estado do Piauí, onde, dos 30 partidos existentes, na composição dos órgãos de direção (diretórios ou comissões executivas), a participação feminina é de apenas 27%, e o Partido da Mulher Brasileira tem em sua composição 7 homens e 3 mulheres, uma das quais é a presidente da agremiação partidária.

Dessa forma, a **Lei de Cotas** vem cumprindo o seu papel, enquanto norma a obrigar inicialmente a reserva de vagas para mulheres e, em decorrência das diversas alterações sofridas desde a edição da lei originária, muitas adequações têm sido promovidas, a exemplo da que levou ao questionamento da inconstitucionalidade da expressão contida na Lei n. 9.100/95 ao referir-se à reserva de vagas para candidaturas de mulheres, sendo substituída, então, a “cota de mulheres” pela expressão legal “preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo” (Brasil, 1997, art. 10, § 3º).

Diversos estudos têm sido dedicados a avaliar os impactos das políticas de cotas para inclusão de mulheres, a exemplo dos trabalhos de Pippa Norris , Néida Archenti e María Inés Tula (2008) e María del Rosario Varela Zúñiga . Essas reflexões todas indicam que não há uma única razão que explique a exclusão das mulheres da política. Nesse sentido, Clara Araújo (2001b, p. 239) conclui em suas análises que:

[...] o problema da representação das mulheres envolve dimensões analíticas distintas, que vão desde antecedentes comuns de exclusão histórica, passando pelas suas trajetórias sociais marcadas pela condição de gênero e por aspectos relacionados com as condições socioeconômicas, até aspectos do sistema político tais como a cultura política e os sistemas partidário e eleitoral.

Por fim, entende-se oportuno realçar neste tópico que, para além da **distribuição** por meio da política de cotas de gênero de vagas para mulheres nas candidaturas aos cargos

políticos, indispensável que se **possibilite visibilidade**, ou seja, é preciso que haja **redistribuição e reconhecimento**.

“Reconocimiento” se ha convertido en una palabra clave de nuestro tiempo. Esta idea, una venerable categoría de la filosofía hegeliana, resucitada no hace mucho por los teóricos políticos, está resultando fundamental en los trabajos para conceptualizar los debates actuales acerca de la identidad y la diferencia. Independiente de que se trate de las reivindicaciones territoriales indígenas, el trabajo asistencial de las mujeres, el matrimonio homosexual o los pañuelos de cabeza mulsumanes, los filósofos morales utilizan cada vez más el término “reconocimiento” para desvelar las bases normativas de las reivindicaciones políticas. (Fraser; Honneth, 2003).

Nesse sentido o que se pretende realçar é que as ciências comportamentais possam criar uma compreensão mais ampla sobre quanto o gênero é capaz de influenciar o comportamento político, em particular, no que se refere às opiniões e à participação do eleitorado, como também nos julgamentos dos líderes políticos pelas elites eleitorais.

Porém, muito trabalho ainda há pela frente até a implantação de uma nova cultura, em sua concepção mais ampla como expresso no preâmbulo da Declaração do México sobre Políticas Culturais¹¹ e seu papel ao afirmar que:

Em seu sentido mais amplo, a cultura pode hoje ser considerada como o conjunto de traços distintivos, espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou grupo social. Ela engloba, além das artes e das letras, os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, os sistemas de valores, as tradições e as crenças (UNESCO, 2022).

No entanto evidentes contradições se apresentam em diversas atuações do Estado, que nos levam a questionar se há verdadeiramente uma vontade política de efetivação da igualdade de gênero, a exemplo da aprovação pelo Poder Legislativo brasileiro da **Emenda Constitucional n. 117/2022** que, em total contramão da história, retira a eficácia das normas incriminadoras/sancionatórias a serem aplicadas em face do descumprimento das regras postas para preservar a política de cotas e o acesso das mulheres aos espaços de decisão e de poder, ao prescrever nos arts. 2.º e 3.º, *in verbis*:

¹¹ Ver : Declaração da Conferência Mundial da UNESCO sobre Políticas Culturais e Desenvolvimento Sustentável - MONDIACULT 2022. (UNESCO, 2022).

[...]

Art. 2.º Aos partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral é assegurada a utilização desses valores nas eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até a data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3.º Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional (Brasil, 2022).

Felizmente, em boa hora se apresenta a iniciativa do Partido Rede Sustentabilidade e da Federação Nacional das Ações Quilombolas (FENAQ), por meio da impetração de **Ação Direta de Inconstitucionalidade**, por violação aos artigos 3.º, IV; 5.º, *caput* e inciso XLI, da CRFB, bem como os artigos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º e 8.º da Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, ratificada pelo Brasil, cuja medida encontra-se em tramitação no Supremo Tribunal Federal por meio da **ADI n. 7419/2023**¹², tendo como Relator o Ministro Roberto Barroso, com autuação indexada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável — ODS-05 – Igualdade de Gênero; ODS-10 – Redução das Desigualdades e ODS-16-Paz, Justiça e Instituições Eficazes, conforme imagem da autuação a seguir:

Fonte: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=511286&ori=1>>

¹² Ver ADI n. 7419/2023 em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6695152>

Dessa forma, após quase três décadas da primeira política afirmativa para mulheres a ser implementada pela Justiça Eleitoral, com o advento da Lei de Cotas, muito ainda há por fazer para que se convertam os seus objetivos em política representativa de implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 05 — Igualdade de Gênero, “garantindo a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública” (Agenda 2030, ODS-5, 2015).

Ficam postos, então, os desafios no sentido de que para a próxima década sejam editadas novas regras capazes de assegurar a plena e efetiva participação feminina nos espaços de decisão e de poder e que haja um compromisso com a construção de uma nova cultura, de uma democracia cultural¹³, a partir da formação das novas gerações por meio de uma educação para a cidadania que possibilite aos cidadãos de diferentes segmentos sociais criarem um senso de corresponsabilidade em relação aos espaços de poder e contemple a formação consciente do cidadão para exercer o seu papel de escolha e participar das grandes decisões de interesse de sua cidade, de seu estado e de seu país.

¹³ Para mais detalhes acerca do tema, ver o artigo de Botelho (2001).

REFERÊNCIAS

- AGENDA 2030: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Rio de Janeiro: UNIC Rio, 2015. Disponível em: <https://unicrio.org.br/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 28 ago. 2023.
- ALBAINÉ, Laura. Obstáculos y desafíos de la paridade de género: violencia política, sistema electoral e interculturalidad. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, n.52, p. 45-62, 2015.
- AMORÓS, Célia. *Mujeres e imaginários de la globalización: reflexiones para una agenda teórica global del feminismo*. Rosário (Argentina): Homo Sapiens Ediciones, 2020.
- ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia; SANTOS, Polianna Pereira dos. Fraude à cota de gênero como fraude à lei: os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.). *Abuso de poder e perda de mandato: tratado de direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, v. 7, p. 239-279.
- ANDREWS, Matt; PRINTCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael. *Building state capability: evidence, analysis, action*. Oxford: OUP Oxford, 2017.
- ARAÚJO, Clara. Construindo novas estratégias, buscando novos espaços políticos: as mulheres e as lutas por presença. In: MURARO, Rose Marie; PUPPIN, Andréa Brandão (org.). *Mulher, gênero e sociedade*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: FAPERJ, 2001a.
- ARAÚJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. *Estudos Feministas*, Ano 9, n. 1, p. 239, 2001b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/V75SLT5r9DFZgHYJkfKqGXg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2023.
- ARCHENTI, Néliida; TULA, María Inés (ed.). *Mujeres y política em América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.
- ATIENZA, Manuel; MANERO, Juan Ruiz. *Ilícitos atípicos: sobre o abuso de direito, fraude à lei e desvio de poder*. Tradução: Janaína Roland Matida. São Paulo: Marcial Pons, 2014.
- BANCO MUNDIAL. *As mulheres trabalham cada vez mais e ganham menos que os homens*. [S. l.], 17 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2015/06/17/mujeres-latinoamerica-ganan-menos-salario-minimo>. Acesso em: 28 ago. 2023.
- BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 3. ed. São Paulo: Unesp, 1995.
- BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 1, p. 73-83, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/cf96yZJdTvZbrz8pbDQnDqk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. . Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto n. 89.460, de 20 de março de 1984. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 set. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 abr. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 out. 1995.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º out. 1997.

BRASIL. Lei n. 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 set. 2009.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *RASEAM – Relatório Anual Socioeconômico da Mulher - 2013*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2023/abril/observatorio-brasil-da-igualdade-de-genero-retoma-producao-anual-do-raseam-2013-relatorio-socioeconomico-da-mulher-relatorio-anual-socioeconomico-da-mulher-2013_spm.pdf. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral (PI). *Evolução da Justiça Eleitoral no Brasil*. Disponível em <https://www.tre-pi.jus.br/o-tre/otre-pi/memoria-e-cultura/evolucao-da-justica-eleitoral-no-brasil>. Acesso em 17 de julho de 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Especial Eleitoral Nº 193-92.2016.6.18. 0018 - Classe 32 - Valença do Piauí - Piauí*. Recursos Especiais. Eleições 2016. Vereadores. Prefeito. Vice-Prefeito. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Art. 22 da LC 64/90. Fraude. Cota de Gênero [...]. Recorrentes: Leonardo Nogueira Pereira e outros. Recorridos: Coligação Nossa União É com o Povo e outros. Relator: Min. Jorge Mussi, 5 de setembro de 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Representação feminina na política: informações selecionadas*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. 26 p. (Informações Selecionadas, 1). *E-book*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/representacao-feminina-final.pdf>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *TSE Mulheres: estatísticas*. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>. Acesso em: 25 ago. 2023.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: TAKANO CIDADANIA. *Racismos contemporâneos*. São Paulo: Takano Cidadania, 2003. p. 49-58.

CERNA, Daniela Cerva. Participación política y violencia de género en México. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, México, n. 222, p. 117-139, sep./dic. 2014.

CHATER, Nick. A revolução da ciência comportamental nas políticas públicas e em sua implementação. In: ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (org.). *Guia de economia comportamental e experimental*. São Paulo: Economia Comportamental, 2015. p.115-128.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Agenda 2030*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/#:~:text=Trata%2Dse%20de%20uma%20forma,Judici%C3%A1rio%20com%20a%20Sociedade%20Brasileira>. Acesso em: 3 jul.2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Portaria n. 119 de 21 de agosto de 2019*. Institui o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) e dá outras providências. [Brasília, DF]: CNJ, [2019]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2986>. Acesso em: 29 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Provimento n. 85, de 19 de agosto de 2019*. Dispõe sobre a adoção dos objetivos de desenvolvimento sustentável, da agenda 2030, pelas corregedorias do poder judiciário e pelo serviço extrajudicial. [Brasília, DF]: CNJ, [2019]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2988>. Acesso em: 29 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resolução CNJ n. 255, de 4 de setembro de 2018*. Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário. [Brasília, DF]: CNJ, [2018]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2670>. Acesso em: 29 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resolução CNJ n. 296, de 19 de setembro de 2019*. Cria e revoga comissões permanentes no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. [Brasília, DF]: CNJ, [2019]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original/184704201910245db1fla800ba3.pdf>. Acesso em: 29 maio 2021.

CÔRTEZ, Pâmela de Rezende; OLIVEIRA, André Matos de Almeida; LARA, Fabiano Teodoro de Rezende. Políticas públicas baseadas em evidências comportamentais: reflexões a partir do Projeto de Lei 488/2017 do Senado. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 428-454, ago. 2018.

COSTA, Thiago Cortez. *Representação política feminina: modelos hierárquicos para análise dos resultados eleitorais de 2006*. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Rio de Janeiro, 2008.

FERNANDES, Florestan. Movimento socialista e partidos políticos. In: BOGO, Ademar (org.). *Teoria da organização política*. São Paulo: Expressão Popular, 2008. v. 3.

FRASER, Nancy. O feminismo, o capitalismo e a astúcia da história. *Mediações*, v. 14, n.2, p. 11-33, jul./dez., 2009.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redisdistribution or recognition? a political-philosophical exchange*. London: Verso, 2003.

GROSSI, M. P; MIGUEL, S. M. Transformando a diferença: as mulheres na política. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 167-206, 2001.

KARAWEJCZYK, Mônica. *As filhas de eva querem votar: dos primórdios da questão à conquista do sufrágio feminino no Brasil (c. 1850-1932)*. 2013. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/72742/000884085.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 ago. 2023.

KONDER, Leandro. *A questão da ideologia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

LAGRAVE, R.M. Uma emancipação sob tutela: educação e trabalho das mulheres no século XX. In: *História das mulheres no ocidente: v.5: o século XX*. Direção de Georges Duby e Michelle Perrot. Porto: Afrontamento; São Paulo: Ebradil, 1991.

LEÓN, Magdalena. Empoderamiento: relaciones de las mujeres con el poder. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, ano 8, n. 2, p. 191-205, jan. 2000.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/Mpp5tjD745V9jrKrVZQGG6b/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 maio 2021.

MEDEIROS, Thais Karolina de; CHAVES, Maria Carmem. Representatividade feminina na política brasileira: a evolução dos direitos femininos. *Cadernos de Graduação Ciências Humanas e Sociais – Facipe*, v. 3, n. 2, p. 99-120, nov. 2017.

MENGUIN, F. B.; ÁVILA, F. A economia comportamental aplicada a políticas públicas. In: ÁVILA, F.; BIANCHI, A.M. (ed.). *Guia de economia comportamental e experimental*. São Paulo: Economia Comportamental, 2015.

MONEBHURRUN, Nitish. *Manual de metodologia jurídica: técnica para argumentar em textos jurídicos*. São Paulo: Saraiva Jur, 2015.

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91220-carta-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 23 out de 2016.

NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher – Cedaw 1979*. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf. Acesso em: 03 jul.2022.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração e Plataforma de Ação da 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher - Pequim, 1995*. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf. Acesso em: 23 ago. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. *Liderança e participação política*. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/areas-tematicas/lideranca-e-participacao/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. *Mapa de “mulheres na política” reflete progresso lento em igualdade de gênero*. [S. l.], 13 de março de 2015. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/mapa-de-mulheres-na-politica-reflete-progresso-lento-em-igualdade-de-genero/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. *ONU lança rede latino-americana para promover a participação das mulheres na política*. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/onu-lanca-rede-latino-americana-para-promover-participacao-das-mulheres-na-politica/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. *Partidos políticos e seu regime jurídico*. Curitiba: Juruá, 2013.

SAMSON, A. Introdução à economia comportamental e experimental In: ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (org.). *Guia de economia comportamental e experimental*. São Paulo: Economia Comportamental, 2015. p.27-58.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. *La igualdad de oportunidades em las competiciones electorales*. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A difícil democracia: reinventar as esquerdas*. São Paulo: Boitempo, 2016.

SCHAUER, Frederick. *A força do direito*. Tradução: André Luiz Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2022.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. Tomo 8, p. 2307-2333.

SILVA, Amanda Carolina Souza; RODRIGUES, Débhora Renata Nunes; TIBALDI, Saul Duarte. Nudges e políticas públicas: um mecanismo de combate ao trabalho em condição análoga à de escravo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 266-286, ago. 2018.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Revista Sociologias*. Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-44, jul./dez. 2006.

SOUZA, Luciana Cristina; RAMOS, Karen Tobias França; PERDIGÃO, Sônia Carolina Romão Viana. Análise crítica da orientação de cidadãos como método para otimizar decisões públicas por meio da técnica nudge. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 234-250, ago. 2018.

STEINMETZ, Wilson Antônio. *A vinculação dos particulares a direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2004.

SUSTEIN, Cass R.; THALER, Richard H. Libertarian paternalism is not an oxymoron. *The University of Chicago Law Review*, v. 70, n. 4, p. 1159-1202, 2003.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.21, n.45, p. 149-165, mar. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/JK9SrZwCBvgwNB8DgR5m4yN/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 17 de jul. 2020.

THALER, Richard H.; SUSTEIN, Cass R. *Nudge: um pequeno empurrão para a escolha certa: como decidir melhor em questões de saúde, riqueza e felicidade*. Tradução Marcello Lino. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

UNESCO. *Declaração da Conferência Mundial da UNESCO sobre Políticas Culturais e Desenvolvimento Sustentável (MONDIACULT 2022)*, realizada na Cidade do México, de 28 a 30 de setembro de 2022. Disponível em: <http://www.iber museos.org/pt/recursos/documentos/declarao-da-conferencia-mundial-da-unesco-sobre-politicas-culturais-e-desenvolvimento-sustentvel-mondiacult-2022/>. Acesso em: 28 ago. 2023.

AS REDES SOCIAIS E A MITIGAÇÃO DO DIREITO DE RESPOSTA ELEITORAL

Welson de Almeida Oliveira Sousa¹

RESUMO: A mitigação do direito de resposta eleitoral com a evolução das redes sociais e a rapidez da disseminação das informações ali postadas, o descontrole da desinformação viralizada e o prejuízo ao equilíbrio da disputa eleitoral. Reflexão como assegurar a efetividade da proteção, pelo direito de resposta, dos direitos da personalidade e o fomento à discussão da criação de agência reguladora ao tema eleitoral.

Palavras-chave: Direito de resposta. Violação aos direitos fundamentais da personalidade. Redes sociais. Eleições. Desinformação. Regulação.

ABSTRACT: The mitigation of the right of electoral response with the evolution of social networks and the speed of dissemination of information posted there, the lack of control of viral disinformation and the damage to the balance of the electoral dispute. Reflection on how to ensure the effectiveness of this fundamental right of the personality and the promotion of the discussion of the creation of a regulatory agency for the electoral theme.

Keywords: Right of reply. Violation of fundamental personality rights. Social media. Elections. Misinformation. Regulation.

1 INTRODUÇÃO

A premissa básica para este trabalho é a compreensão de que ao sistema de Estado de Direito, adotado pela tradição constitucional brasileira e bastante amadurecido na Constituição de 1988, importa a submissão de todos, *governantes e governados*, ao Direito².

¹ Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Mestre em Direito Constitucional pela Escola de Direito de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP/DF), com cooperação internacional na *Fundación General Universidade de Granada* (Universidade de Granada - Espanha). Doutorando pela Escola de Direito de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP/DF). Formação Executiva em Compliance pelo INSPER. Presidente da Comissão da OAB de Relacionamento com os Tribunais de Contas. Autor/ Coordenador do Livro *Procedimento Administrativo Tributário do Piauí* e do Livro *Improbidade Administrativa: a responsabilidade do prefeito por atos dos secretários - uma Investigação Jurisprudencial*. Advogado. Professor.

² CONTI, José Maurício; MARRARA, Thiago; IOCKEN, Sabrina Nunes; CARVALHO, André Castro (coord.). *Responsabilidade do gestor na administração pública: aspectos gerais*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 97.

Pautado nisto, o foco principal deste artigo é ressaltar as dificuldades legais vivenciadas pelos candidatos nas eleições realizadas a cada dois anos no Brasil, frente à desinformação³ tão comum atualmente e disseminada nas redes sociais durante o período oficial da campanha eleitoral, que hoje compreende cerca de quarenta e cinco dias, iniciando-se geralmente em 16 de agosto de cada ano e encerrando-se no primeiro domingo de outubro (1.º turno) e, em caso de 2.º turno, no último domingo deste mesmo mês.

Os fundamentos normativos para combater esta desinformação é o inciso V do art. 5.º da Constituição Federal⁴ que trouxe em seu texto a previsão do direito de resposta àquele que tiver seus direitos da personalidade lesionados, bem como o art. 58 da Lei Eleitoral⁵ que assegura ao candidato, já escolhido em convenção, ajuizar pedido de direito de resposta em face daquele que disseminar informação não condizente com a realidade fática.

Lembrando que não se trata apenas de uma parte ou vertente do direito de informação, de expressão e de comunicação, mas também integra os dispositivos constitucionais que tutelam os direitos da personalidade, como honra, imagem, privacidade e intimidade⁶. Assim, percebe-se que, por ser direito da personalidade, muito difícil fazer a reposição dos bens atingidos pela lesão.

É evidente que a garantia constitucional representa proteção, para todas as pessoas, contra os chamados *assassinatos de reputações*⁷; ou seja, este direito fundamental é essencial para combater aqueles candidatos que utilizam suas redes sociais para atacarem seus adversários políticos com o intuito de influenciar o resultado das eleições.

O que se nota é que as redes sociais vêm se tornando um ambiente hostil àqueles que se expõem, em especial, aos candidatos. Durante o prélio eleitoral, observam-se ataques, quase

³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Portaria TSE nº 510, de 4 de agosto de 2021*. Institui o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral e disciplina a sua execução. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2021a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021>. Acesso em: 19 maio 2023.

⁴ Constituição Federal: “Art. 5.º: [...] V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem” (Brasil, [2023]).

⁵ Lei n. 9.504/97: “Art.58: A partir da escolha de candidatos em convenção, assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social” (Brasil, 1997).

⁶ ALMEIDA, Jéssica Neves de. Direitos da personalidade e sua proteção no ambiente virtual. *Revista Científica Semana Acadêmica*, Fortaleza, v.1, n. 132, set. 2018. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/direitos-da-personalidade-e-sua-protecao-no-ambiente-virtual>. Acesso em: 20 maio 2023

⁷ FERNANDES, Flávio Marcelo de Azevedo Horta. Direito de resposta no âmbito eleitoral e o “assassinato” de reputações - uma abordagem constitucional. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE DIREITO ELEITORAL, 1., 2012, Rio de Janeiro. *1º Seminário de direito eleitoral: temas relevantes para as eleições de 2012*. Rio de Janeiro: EMERJ, 2012. p.116-122.

como uma regra, ataques insensatos, proliferação de inverdades, e ofensas rotineiras entre os apoiadores ou, até mesmo, entre os próprios candidatos, e isto precisa ser combatido para que se possa desfrutar de uma democracia sóbria e racional.

Sempre deve-se reforçar, conforme a lição de Marcos Ramayana⁸, que o direito de resposta no âmbito eleitoral nada mais do que “uma espécie de legítima defesa da honra eleitoral e política”.

Assim, o direito eleitoral torna-se a ferramenta legítima para assegurar o equilíbrio da eleição, salvaguardando a paridade das armas entre os concorrentes, momento em que surge o expediente jurídico do direito de resposta como medida voltada à estabilização da disputa eleitoral, que não pode ser quebrado com violações aos direitos individuais dos candidatos, nem com a deformação do direito de informar.

Observe que uma eleição estável, em que os seus protagonistas (candidatos) e a sociedade obedeçam às regras ali postas, é essencial ao fortalecimento do Estado de Direito, e suas nuances, fundamentais à manutenção de uma democracia ainda recente no país.

Entendida a relevância deste instrumento legal para combater a desinformação, passe-se a refletir sobre a problemática atual de como opor-se a uma realidade digital que possui como pilar principal a velocidade de disseminação de informações, a facilidade de acesso pelos usuários e a efemeridade de publicações nas redes sociais — fatores corroboradores para viralização de mentiras e conjecturas falsas, em especial, durante a campanha eleitoral.

Do ajuizamento da ação de direito de resposta até a decisão do magistrado, passaram-se preciosas horas para rebater as falsidades publicadas, ficando o prejuízo da imagem do candidato e sua campanha, não se observando como compensar isto judicialmente.

O trabalho passará neste cenário eleitoral tortuoso na busca de respostas concretas — se o direito de resposta eleitoral é um instrumento capaz de combater, de maneira eficaz, a desinformação tão presente nas disputas eleitorais brasileiras.

2 A DESINFORMAÇÃO ELEITORAL, O PROTAGONISMO DAS REDES SOCIAIS NAS ELEIÇÕES ATUAIS E A EFICÁCIA DO DIREITO DE RESPOSTA

Nas eleições, a norma jurídica assegura ao candidato, ao partido ou à coligação o direito de resposta contra conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou

⁸ RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 8. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. p. 819.

sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social. É a oportunidade para que o ofendido, com sua resposta, elimine informações propaladas – mediante palavras, frases, imagens ou conjunto de ideias – que não correspondam à verdade, isto é o que garante a legislação eleitoral.

Em consonância, o Judiciário já há alguns anos, por meio de jurisprudência pacificada, assegura o seguinte:

[...] em que pese a Constituição Federal assegurar a livre manifestação do pensamento crítico, é cediço que dessa manifestação não pode advir ofensa à honra e à imagem de candidatos, partidos políticos e coligações, no período eleitoral, baseada em fatos sabidamente inverídicos ou afastada do dever de informar. [...] Nesse entendimento, o Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente a representação.⁹

Sendo o direito de resposta um instrumento de defesa¹⁰, por qualquer pessoa visada pela declaração ou afirmação pública de outrem, protegendo, em especial, a sua honra, sublinhando que não há primazia entre os direitos fundamentais, ou seja, nenhum direito se sobrepõe a outro, com relação a liberdade de expressão e direitos da personalidade, tal direito elemento imprescindível para o livre desenvolvimento das ideias e a democracia, já estes, de outro lado, são valores indispensáveis à dignidade humana — ambos são direitos fundamentais e estão assegurados na Constituição, não significa que um tenha prioridade sobre o outro, mas num possível conflito, um dos dois terá que ceder, para que, analisando o caso concreto, um valor prepondere.¹¹

Sabedores do instrumento jurídico vigente e disponível aos participantes do prélio eleitoral para combater a desinformação, é preciso entender se este expediente, de fato, é eficaz, uma vez constatado que a forma de se realizar campanha alterou bastante com o passar dos anos e, a princípio, observa-se, mesmo com a evolução tecnológica nas disputas eleitorais, os ditames legais e seus procedimentos formais continuaram inalterados.

Neste sentido, sublinha-se que antes os principais meios de comunicações eram TV e rádio, hoje as redes sociais são protagonistas na condução da campanha de qualquer candidato, sendo, inclusive, exigência formal no momento do registro de candidatura o perfil oficial nas redes sociais do candidato.

⁹ TSE. Representação n. 3.485-53/DF – Relator Ministro Henrique Neves – Sessão de 19/10/2010. Ver em: PROPAGANDA [...] (2010, p. 2).

¹⁰ MOREIRA, Vital. *O direito de resposta na comunicação social*. Coimbra: Coimbra Editores, 1994. p. 78.

¹¹ Ver Almeida (2018, p.8).

Realidade que mudou bastante a maneira de se combaterem irregularidades no âmbito da propaganda, em especial, por conta da velocidade da disseminação das informações veiculadas, o que é divulgado pelas formas antigas (TV e rádio) consegue-se ter uma ideia do alcance daquela informação; hoje, com as redes sociais e a capilaridade quase infinita da internet, tornou-se impossível conhecer a abrangência das mensagens publicadas.

Assim, a internet, além de facilitar a disseminação da informação com velocidade, também permite que grande parte do conteúdo lançado nela seja de acesso livre. Essas informações possuem características peculiares. De acordo com Pinho¹² “a informação na internet não linear, o usuário se movimenta e l aquilo que lhe satisfaça”.

O poder da internet de alcançar a coletividade de um país através de suas redes sociais passa a operar as relações entre vários atores, campos e instituições sociais constituintes de um estado-nação. Este fenômeno ressignifica e tensiona o fazer político que, cada vez mais, depende dos espaços, de linguagens, estratégias e do próprio agendamento das mídias sociais para efetuar suas operações e circular seus fazeres junto à sociedade¹³.

Com isto, a possibilidade de publicação instantânea de textos, imagens e conteúdo multimídia (áudio e vídeo) tornaram as redes sociais o grande diferencial da comunicação deste século¹⁴, superando a mídia convencional de rádio e TV, a qual se viu compelida a adaptar-se a essa nova dinâmica, sob pena de tornar-se completamente ultrapassada.

De outra parte, expande-se a cada dia o uso da rede social como elemento catalisador de movimentos sociais e políticos, algo que ganha corpo justamente pelas dificuldades de controle ou censura no conteúdo veiculado pelos seus usuários.

A par disso, na Web é possível encontrar versões alternativas dos fatos que diferem, muitas vezes, da posição “oficial” adotada pelos meios de comunicação convencionais.

Importante citar que se percebe a perda de crença nos veículos tradicionais pois, além da percepção de que o divulgado não correspondia à realidade, a informação era compartilhada entre os usuários, numa via de mão dupla, em que emissor e receptor do conteúdo eram pessoas comuns, ao contrário da comunicação estabelecida entre mídia tradicional e espectador. A comunicação nas redes sociais acontece de forma que as pessoas se sentem próximas,

¹² PINHO, J. B. *Jornalismo na internet: planejamento e produção da informação on-line*. 2. ed. São Paulo: Summus editorial, 2003. p. 23).

¹³ SILVA, Rafaelle Costa. *Mídias sociais como estratégia de comunicação na política*. Dissertação (Bacharelado em Comunicação Social) – Centro Universitário de Brasília, Uniceub, Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/123456789/2090/2/20564573.pdf>. Acesso em: 19 maio 2023.

¹⁴ PIVA, Rodrigo Camargo. A influência das redes sociais no processo eleitoral. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 19, n. 1, p. 249–257, 2015.

diferentemente do distanciamento criado pelos meios tradicionais, por se tratar de corporações¹⁵.

O fato é que o poder multiplicador das redes sociais supera qualquer outro tipo de mídia. Um usuário que tem, por exemplo, mil amigos virtuais ou seguidores, ao fazer uma postagem no Facebook ou Instagram ou Twitter, em tese, tem mil leitores em potencial que, por sua vez, ao compartilharem a mesma informação, vão produzindo o que se chama de *efeito viral*¹⁶, isto é, em poucas horas a notícia já chegou ao conhecimento de dezenas de milhares de pessoas, até que seja reproduzida, dependendo da sua relevância, pelos próprios meios de comunicação tradicionais.

A viralização de fatos verdadeiros e falsos se tornou frequente, não tendo o espectador mais *relaxado* curiosidade suficiente para averiguar se aquela notícia publicada em rede social possui veracidade e, em uma campanha cada vez mais curta e acirrada por conta das divisões ideológicas reverberadas nos últimos anos, acaba por se tornarem informações que influenciam diretamente o resultado das eleições.

Os dizeres do Ministro do STJ, João Otávio de Noronha, dez anos atrás, então componente da colenda Corte Superior Eleitoral, resume bem a nossa realidade atual: “O mundo se comunica pelas redes sociais. E nas eleições não poderia ser diferente. A modernidade chegou à campanha”¹⁷.

Corroborando com isto, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) cassou o deputado estadual do Paraná, Fernando Destito Francischini, eleito para legislatura 2018-2022 nos Autos 0603975-98.2018.6.16.0000, por conta de disseminação de notícias falsas correlatas às urnas eletrônicas. Em seu voto, o Ministro relator aduziu, de maneira assertiva, os aspectos qualitativos e quantitativos da gravidade da conduta:

O primeiro desses fatores possui natureza qualitativa e encontra-se representado pela conduta em si mesma.

O ataque às instituições pelo candidato, noticiando fraudes no sistema eletrônico de votação que jamais ocorreram, possui repercussão nefasta na estabilidade do Estado Democrático de Direito e na confiança depositada pelos eleitores nas urnas eletrônicas, que, reitera-se, são utilizadas há 25 anos nas eleições brasileiras sem nenhuma prova de manipulações ou adulterações.

¹⁵ FATTORI, Marília. Protestos e manifestações: redes sociais X mídias tradicionais. *Medium*. São Paulo, 26 jun. 2013. Disponível em: <https://blog.dp6.com.br/protestos-e-manifesta%C3%A7%C3%B5es-redes-sociais-x-m%C3%ADdias-tradicionais-f6dabccca1ea>. Acesso em: 17 maio 2023.

¹⁶ Ver Piva (2015, p. 251).

¹⁷ NORONHA defende uso de redes sociais em campanhas. *Consultor Jurídico*, [S. l.], 2 out.. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-out-02/tomar-posse-tse-noronha-defende-uso-redes-sociais-campanhas/>. Acesso em: 19 maio 2023.

Também sob esse viés, ganha relevo a circunstância de que o cerne do ilícito residiu na veiculação de notícias inverídicas, atingindo diretamente os eleitores que assistiram à transmissão e que foram levados a acreditar naqueles fatos. Tudo isso, é importante reiterar, com o recorrido afirmando sucessivas vezes que assim o fazia porque estava protegido pela imunidade parlamentar.

[...]

Ademais, numa conjugação de aspectos qualitativos e quantitativos, anoto que a conduta do recorrido propiciou benefício não apenas próprio – ou seja, a obtenção de votos para o cargo de deputado estadual –, mas de terceiros, haja vista o efeito multiplicador das práticas ocorridas na internet.

Com efeito, na indigitada *live* na rede social *facebook*, a transmissão, segundo o próprio recorrido, iniciou-se com audiência de 30 mil pessoas e encerrou-se com mais de 70 mil espectadores.

Para além dessa elevada audiência, causa espécie o fato de que, até 12/11/2018, o vídeo postado teve mais de 105 mil comentários, 400 mil compartilhamentos e seis milhões de visualizações.¹⁸

O posicionamento trazido pelo Ministro relator e confirmado pelos seus eminentes pares atesta como uma desinformação postada em uma rede social possui efeito devastador durante uma campanha eleitoral, uma vez que sua influência é arrasadora frente a uma sociedade que ainda não se atentou para a importância de buscar fontes oficiais que confirmem ou não as informações colocadas no ambiente da internet.

Não se pode negar que este tipo de conduta ilegal já está presente no país e passou a ser utilizado incisivamente nas disputas eleitorais na última década, entretanto, não se viu uma evolução prática no direito de resposta para acompanhar esta velocidade absurda, tornando muitas vezes inócua a concessão do referido pleito.

Explica-se esta falta de eficiência, quando se percebe que os céleres dois dias que se leva para a análise e concessão da solicitação por um direito de resposta já não são suficientes, uma vez pela efemeridade das publicações, o fato já não necessita ser esclarecido, e o prejuízo já fora absorvido pela campanha como algo praticamente irreversível.

A irreversibilidade de informações em uma eleição de um ato manifestamente inverídico desemboca diretamente no resultado das eleições, já que os eleitores formam suas convicções junto às notícias que são disponibilizadas no seu meio social, ocasionando um prejuízo enorme para aquele candidato que trabalha dentro das limitações legais.

Com base nesta realidade, observam-se pautas legislativas de tentativa de solução deste tema, como o surgimento de projetos de leis que preveem hipotéticos mecanismos de censuras

¹⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Ordinário Eleitoral Nº 0603975-98.2018.6.16. 0000 – Curitiba – Paraná*. Recurso Ordinário. Eleições 2018. Deputado estadual. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Uso indevido dos meios de comunicação social. Abuso de poder político e de autoridade [...]. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Fernando Destito Francischini. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. 28 de outubro de 2021b. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa>. Acesso em: 20 maio 2023.

prévias, ou aumento nas sanções para os autores das desinformações ou uma regulamentação efetiva das redes sociais: esta última solução defendida, inclusive, pelo professor Leonardo Avritzer que pensa da seguinte forma:

O Brasil tem optado por hiper-regular a TV e não tem quase nenhuma regulação da internet. Na TV existe o exercício do direito de resposta. Se um candidato ataca outro, no dia seguinte o outro tem direito de resposta. Na internet, já temos o Marco Civil, que ajuda a tomar atitudes legais, mas a retirada do conteúdo é lenta. Numa eleição, se demorar 24 horas para tirar do ar pode ser muito tempo, porque a grande característica é o poder de replicar rapidamente uma mensagem.¹⁹

Este caminho da regulação importa ser mais discutido, uma vez que o direito de resposta da forma que está previsto não trará resultados concretos para os demandantes e, ao mesmo tempo, não se pode negar que, atualmente, é impensável desempenhar a maioria das atividades do dia a dia sem a participação direta ou indireta da internet — a sua utilização como fonte de informação, pesquisa, trabalho e lazer se tornou imprescindível.

E as redes sociais “funcionam com o primado fundamental da interação social, ou seja, buscando conectar pessoas e proporcionar sua comunicação”²⁰, ou seja, meio essencial para os candidatos se comunicarem com seus eleitores.

É irreversível o crescimento do protagonismo do manejo das redes sociais nas eleições, admitindo-se também ser inerente a este desenvolvimento o aumento proporcional de desinformação, fato que, por si só, enseja uma intervenção legal, e o norte mais seguro hoje seria a regulação deste ambiente virtual.

O direito de resposta, mesmo com a mitigação natural de seus efeitos trazida pela velocidade das redes sociais, deve persistir até como forma de se resguardar um meio legal no combate às informações inverídicas, mas em paralelo devem-se construir mecanismos administrativos e judiciais para se regular o uso irrestrito da internet.

O desafio disto recai quando esta regulação exercida se perfila com o direito fundamental e inabalável da liberdade de expressão, sendo este o pilar essencial para a construção de meios seguros regulatórios.

¹⁹ AVRITZER, Leonardo. Redes sociais e TV. *Instituto Millenium*, 28 ago. 2014. Entrevista. Disponível em: <https://soundcloud.com/instituto-millenium/leonardo-avritzer-redes-sociais-e-tv-28-ago-2014>. Acesso em: 20 maio 2023.

²⁰ RECUERO, Raquel da Cunha. Redes sociais na internet: considerações iniciais. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO*, 27., 2004, Porto Alegre. *Anais [...]* Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004. p. 3.

Portanto, um caminho seguro e eficaz ao combate a estas desinformações é uma evolução aos memorandos já realizados nas últimas eleições para uma regulamentação preambular feita pela própria Justiça Eleitoral, com o fito de tornar objetivo o trabalho dos órgãos fiscalizadores junto às plataformas de redes sociais, com um foco principal na identificação dos perfis falsos e na busca daqueles financiadores ilegais destas ilegitimidades.

3. CONCLUSÃO

O presente trabalho focou em trazer uma reflexão quanto à eficiência do direito de resposta eleitoral frente à velocidade das informações transmitidas pelas redes sociais.

A princípio, percebe-se que a realidade atual é que o expediente processual adequado, o Direito de Resposta, está fragilizado no combate à desinformação eleitoral, por não acompanhar a agilidade da circulação de informações que permeiam a internet, sempre ficando passos atrás da necessidade pleiteada pelo demandante judicial.

A desinformação, por ser inédita e de conteúdo impactante, viraliza. Já o direito de resposta autorizado judicialmente, por vir dias após o fato disseminado, de forma menos impactante, por ser formal e não mais novidade, acaba por ter um impacto ínfimo frente à primeira publicação.

Este impacto é bem resumido nas palavras do doutrinador eleitoral José Jairo Gomes²¹:

[...] a manipulação midiática também se faz por meios simbólicos, pela colonização das consciências, interpretações tortas, distorções da realidade e construções enviesadas de sentido na esfera pública. A violência simbólica perpetrada sequer é percebida pelos destinatários, pois tudo se passa como se fosse verdadeiro convencimento; conteúdos distorcidos, tendenciosos, são veiculados como se fossem informação de interesse público.

É notável que a Justiça Eleitoral se amoldou nestas últimas eleições, avançando e aperfeiçoando seus julgamentos, na tentativa de combater de maneira eficaz os atos ilícitos, inclusive, sancionando de modo gravoso aqueles atores principais da desinformação.

Diante deste cenário e considerando que a premissa de que um pleito eleitoral legítimo é aquele que assegura a devida equidade entre os disputantes, pondera-se que seja necessário se salvaguardar a proteção da honra individual, da reputação e da imagem — elementos essenciais para os eleitores formarem suas convicções quando da escolha de seus representantes políticos.

²¹ GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020. p. 742.

Segurança esta hoje totalmente mitigada, por não existirem meios legais de se combater a desinformação com a mesma velocidade com a qual é disseminada, surgindo aí a necessidade de regulação deste ambiente virtual.

Embora tal regulação se obrigue a ter como base central o respeito à liberdade de expressão, regular não é censurar, nem obstruir notícias, no entanto, assegurar que o meio virtual seja algo palatável para a população, com alertas no que, aparentemente, seja descabido em termos legais.

É preciso admitir que já se evoluiu bastante, do ano de 2018 para 2023, sendo intensos cinco anos, em especial, entremeado por um período pandêmico que acelerou sobremaneira esta virtualização das eleições, quando se promoveram reuniões, audiências públicas, debates internacionais sobre o combate às *fake news*, inclusive, com a feitura de lei federal e memorandos firmados entre a Justiça Eleitoral e todas as plataformas com serviços vigentes no país.

Percebe-se um grande avanço na identificação dos pontos frágeis nos instrumentos legais e na discussão teórica de como combater tais ilegalidades, entretanto, a fiscalização não conseguiu acompanhar a disseminação imparável de inverdades, tornando-se obrigatória a busca de uma solução concreta para minimizar os efeitos destes ilícitos. E neste íterim surgem as ideias de uma nova reforma eleitoral, de uma resolução específica com sanções inéditas àqueles infratores, de uma comissão provisória de acompanhamento, prevenção e repressão de desinformação para o período eleitoral e até mesmo de uma agência reguladora própria.

Neste sentido, vale destacar que a criação de uma agência reguladora ou de uma comissão provisória (apenas para as eleições) são práticas possíveis e já vivenciadas em outras democracias, é preciso ser feito algo e com urgência; o direito de resposta é fundamental e está sendo deixado de lado por não possuir ferramentas normativas para se impor. Com a regulação isto pode evoluir e trazer de volta a eficiência e a relevância de direito tão essencial para garantir a dignidade da honra dos participantes de um pleito eleitoral.

O avanço de ideias deve ser acompanhado de práticas realizáveis, pois só assim se conseguirá evoluir de maneira eficiente; é preciso aplicar uma dessas saídas e, com o tempo, aperfeiçoá-las, já que se possui a certeza de que a prática ilegal não vai parar, também, para se assegurar a legitimidade das eleições e, por óbvio, o fortalecimento da democracia brasileira é necessário progredir em prol de atos concretos.

O direito de resposta, atualmente, encontra-se frágil e com efeitos mitigados pela velocidade das redes sociais, porém, sua existência deve ser perseverada, já que sua importância

protege a honra dos honestos e afiança o sentimento de justiça àqueles que foram violentados com a força da desinformação.

Não custa lembrar que, no direito eleitoral, o que se busca é a paridade das armas, ou seja, o verdadeiro equilíbrio entre os candidatos. Todos os últimos atos legislativos nesta seara do direito buscaram basicamente isto, podendo-se citar a formação do Fundo Eleitoral com recursos públicos, o fim das coligações proporcionais, a obrigatoriedade de percentual mínimo nas candidaturas de gênero e o teto de despesas eleitorais por candidato. Atos como estes buscaram obedecer a essência do pleito eleitoral que é garantir que todos os participantes tenham acesso aos mesmos instrumentos, e tudo isto leva a crer que o direito de resposta precisa avançar para garantir que neste ponto a ideia central de uma disputa eleitoral seja respeitada e aplicada para estabelecer uma eleição limpa e transparente a todos os concorrentes.

Por fim, diante de todas estas possibilidades e na procura de sagrar a essência do direito eleitoral, torna-se premente o alinhamento conceitual do que seria a desinformação em si, tomando como base o trabalho do próprio Tribunal Superior Eleitoral nestes últimos cinco anos que criou programas específicos de fomento ao combate à desinformação e constituiu memorandos de entendimentos com as principais redes sociais existentes no Brasil, passos concretos que devem evoluir para a efetivação da regulação necessária das redes sociais em período eleitoral.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jéssica Neves de. Direitos da personalidade e sua proteção no ambiente virtual. *Revista Científica Semana Acadêmica*, Fortaleza, v.1, n. 132, set. 2018. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/direitos-da-personalidade-e-sua-protecao-no-ambiente-virtual>. Acesso em: 20 maio 2023.

AVRITZER, Leonardo. Redes sociais e TV. *Instituto Millenium*, 28 ago. 2014. Entrevista. Disponível em: <https://soundcloud.com/instituto-millenium/leonardo-avritzer-redes-sociais-e-tv-28-ago-2014>. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)] *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, 1 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Portaria TSE nº 510, de 4 de agosto de 2021*. Institui o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação no âmbito da Justiça Eleitoral e disciplina a sua execução. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2021a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021>. Acesso em: 19 maio 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso Ordinário Eleitoral Nº 0603975-98.2018.6.16.0000 – Curitiba – Paraná*. Recurso Ordinário. Eleições 2018. Deputado estadual. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Uso indevido dos meios de comunicação social. Abuso de poder político e de autoridade [...]. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Fernando Destito Francischini. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. 28 de outubro de 2021b. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa>. Acesso em: 20 maio 2023.

CONTI, José Maurício; MARRARA, Thiago; IOCKEN, Sabrina Nunes; CARVALHO, André Castro (coord.). *Responsabilidade do gestor na administração pública: aspectos gerais*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

FATTORI, Marília. Protestos e manifestações: redes sociais X mídias tradicionais. *Medium*. São Paulo, 26 jun. 2013. Disponível em: <https://blog.dp6.com.br/protestos-e-manifesta%C3%A7%C3%B5es-redes-sociais-x-m%C3%ADdias-tradicionais-f6dabccca1ea>. Acesso em: 17 maio 2023.

FERNANDES, Flávio Marcelo de Azevedo Horta. Direito de resposta no âmbito eleitoral e o “assassinato” de reputações - uma abordagem constitucional. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE DIREITO ELEITORAL, 1., 2012, Rio de Janeiro. *1º Seminário de direito eleitoral: temas relevantes para as eleições de 2012*. Rio de Janeiro: EMERJ, 2012. p.116-122.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020.

MOREIRA, Vital. *O direito de resposta na comunicação social*. Coimbra: Coimbra Editores, 1994.

NORONHA defende uso de redes sociais em campanhas. *Consultor Jurídico*, [S. l.], 2 out.. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-out-02/tomar-posse-tse-noronha-defende-uso-redes-sociais-campanhas/>. Acesso em: 19 maio 2023.

PINHO, J. B. *Jornalismo na internet: planejamento e produção da informação on-line*. 2. ed. São Paulo: Summus editorial, 2003.

PIVA, Rodrigo Camargo. A influência das redes sociais no processo eleitoral. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 19, n. 1, p. 249–257, 2015.

PROPAGANDA Eleitoral. Fato sabidamente inverídico. Direito de resposta. *Informativo TSE*, Brasília, Ano 12, n. 33, out. 2010. Disponível em: <https://arquivos-trilhante-sp.s3.amazonaws.com/documentos/informativos/informativo-33-ano-12-tse.pdf>. Acesso em: 19 maio 2023.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 8. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

RECUERO, Raquel da Cunha. Redes sociais na internet: considerações iniciais. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO*, 27., 2004, Porto Alegre. *Anais [...]* Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.

SILVA, Rafaelle Costa. *Mídias sociais como estratégia de comunicação na política*. Dissertação (Bacharelado em Comunicação Social) – Centro Universitário de Brasília, Uniceub, Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/123456789/2090/2/20564573.pdf>. Acesso em: 19 maio 2023.

JURISPRUDÊNCIA

ACÓRDÃO Nº 060082751

RECURSO ELEITORAL Nº 0600827-51.2020.6.18.0001. ORIGEM: TERESINA/PI (1ª ZONA ELEITORAL)

Recorrente: Progressistas – PP, Diretório Municipal de Teresina/PI

Advogadas: Giovana Ferreira Martins Nunes Santos (OAB/PI: 3.646) e Geórgia Ferreira Martins Nunes (OAB/PI: 4.314)

Recorrido: Roberval Azevedo Queiroz

Advogados: Zilton Lages Villa (OAB/PI: 11.634) e Victor Coutinho Leal (OAB/PI: 11.184)

Relatora: Juíza Lucicleide Pereira Belo

ACÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. ABUSO DE PODER. CONDUTA VEDADA. SENTENÇA. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE NO JUÍZO A QUO. RECURSO. PRELIMINAR DE PRECLUSÃO DA ANÁLISE DA MATÉRIA. PRELIMINAR QUE SE CONFUNDE COM O MÉRITO. AUSÊNCIA DE PROVAS ROBUSTAS. FRAGILIDADE DO CONJUNTO PROBATÓRIO. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Preliminar de preclusão da análise. O recorrido sustenta que desincompatibilização seria matéria infraconstitucional e os fatos discutidos seriam preexistentes ao registro de candidatura, e por isso deveriam ter sido alegados no prazo para impugnação do registro.

1.1. A apreciação da preliminar exige a análise do contexto fático e meritório da demanda, já que se faz necessário o exame das provas carreadas aos autos, bem como dos argumentos levantados pelas partes, para que se possa analisar a ocorrência do abuso de poder e conduta vedada supostamente decorrentes do alegado vício na desincompatibilização.

1.2. Preliminar afastada, com o diferimento da análise dos fatos para o momento da apreciação de mérito.

2. MÉRITO. O artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90 tem por móbil proteger a higidez do pleito, de forma a evitar que o abuso de poder comprometa a normalidade e legitimidade das eleições. Nesse diapasão, as severas sanções devem ser aplicadas quando demonstrada de forma incontestada o referido abuso, bem como a gravidade da conduta.

2.1. *“A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é firme no sentido de que, para afastar determinado mandato eletivo obtido nas urnas, compete à Justiça Eleitoral, com base na compreensão da reserva legal proporcional e com fundamento em provas robustas, verificar a existência de grave abuso de poder, suficiente para ensejar as rigorosas sanções de inelegibilidade e de cassação do registro, do diploma ou do mandato”* ((Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 060186488, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 186, Data 25/09/2019)

2.2. No que se refere à conduta vedada, com a edição da norma insculpida no artigo 73 da Lei das Eleições, buscou o legislador coibir a utilização da função de destaque exercida pelo agente público para beneficiar candidaturas, visando maior igualdade entre os candidatos que disputam a eleição.

3. A Lei Complementar 64/90 trata apenas de militares com função de comando. Quanto àqueles sem função de comando, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é no sentido de que a desincompatibilização deve ocorrer a partir do deferimento de seu registro de candidatura (Precedentes: Recurso Ordinário nº 060086596, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: PSESS - Publicado em

Sessão, Data 11/12/2018; Recurso Especial Eleitoral nº 30516, Acórdão, Relator(a) Min. Herman Benjamin, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 25/10/2016).

3.1. No caso em comento, o deferimento do registro de candidatura do recorrido aconteceu na data de 12/10/2020, portanto, tendo se desincompatibilizado no dia 29/09/2020, não se verifica afronta ao exigido pela jurisprudência, conforme as ementas supramencionadas.

4. Não há conflito entre o entendimento do TSE nos precedentes citados e aquele firmado na consulta 0601066-64.2017.6.00.0000, que respondeu que o militar elegível que não ocupe função de comando deverá estar afastado do serviço ativo no momento em que for requerido o seu Registro de Candidatura.

4.1. Examinando o fato trazido na consulta em questão, o que aconteceu foi que o Tribunal Superior Eleitoral decidiu da maneira mais favorável ao candidato, qual seja, que poderia se desincompatibilizar a partir do requerimento do registro de candidatura, para que assim pudesse ter mais tempo de campanha eleitoral. O próprio relator dispôs que “o afastamento somente após o deferimento do registro não permitirá que o militar elegível participe da campanha eleitoral em igualdade mínima de chances com os demais participantes da disputa eleitoral”.

4.2. Acertada a interpretação realizada pelo MM. Juiz *a quo*, quando afirmou que “não parece razoável utilizar os termos de uma resposta a consulta, dada aparentemente com a finalidade de salvaguardar direitos, com intuito de restringir direitos”.

5. Ainda que obtivesse êxito a argumentação da recorrente de que houve descumprimento no prazo de desincompatibi-

lização, o recurso não mereceria provimento. A mera desincompatibilização – sozinha – deve ser arguida em sede de impugnação ao registro de candidatura. Nos autos da presente ação de investigação judicial eleitoral, o suposto vício de desincompatibilização deve ser analisado não isoladamente, mas como o artifício que fez o candidato incorrer em abuso de poder ou conduta vedada. Se não fosse assim, estar-se-ia a esvaziar o objeto da impugnação ao registro de candidatura.

5.1. Destarte, além de provar o erro na desincompatibilização, o Partido deveria demonstrar especificamente onde residiu o abuso de poder ou conduta vedada decorrente daquele vício, que no caso em comento estaria nos três dias entre o pedido de registro de candidatura e a desincompatibilização (26 a 29 de setembro de 2020). *In casu*, o recorrente apenas fez ilações genéricas, como se tal abuso e conduta fossem presumidos (por exemplo, na afirmação de que a atividade exercida pelo militar propiciou contato direto com servidores e usuários do serviço público prestado no órgão e por isso influenciou o eleitorado). Deveria, portanto, apontar fatos concretos que caracterizassem o citado abuso.

6. Sobre a conduta vedada consistente no artigo 73, III, da Lei 9.504/1997, além da não apresentação da prova específica e incontroversa, da simples leitura do dispositivo é fácil a percepção de que os fatos não se subsomem ao descrito no artigo, tendo em vista que não houve cessão de servidor ou uso de serviços do mesmo em comitês de campanha de candidato durante o horário de expediente.

6.1. “As hipóteses legais de conduta vedada constituem espécie do gênero abuso de poder político, o fato que as concretize também pode ser apreciado como abuso de poder – político ou de autoridade – coibido pelos artigos 19 e 22,

XIV, da LC no 64/90. Para que isso ocorra, será mister que a conduta vedada, além de afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, também seja de tal magnitude que fira a normalidade ou o equilíbrio do processo eleitoral. Assim, o mesmo evento atinge dois bens juridicamente protegidos” (José Jairo Gomes, Direito Eleitoral, 16ª ed. 2020, p. 779).

7. Sobre o tipo de atividade desempenhada pelo militar na Fundação Municipal de Saúde, após análise da documentação e prova testemunhal, vislumbro, assim como o MM Juiz de Primeiro Grau, que não há prova segura de que o recorrido exercia cargo ou função de confiança civil. Nos termos da sentença, *“Pelo contrário, pois a documentação colacionada e os depoimentos ouvidos em Juízo foram suficientes a demonstrar que se encontrava realizando atividades próprias de policial militar, junto a unidade hospitalar, com intuito de guarnecer a ordem pública, protegendo o patrimônio municipal e preservando a segurança das pessoas, realizando, portanto, atividade própria de polícia administrativa”*.

8. CONCLUSÃO: seja porque não há vício na data da desincompatibilização, seja porque não há prova robusta e inconteste de abuso de poder ou conduta vedada, não carece de qualquer reparo a sentença do douto Magistrado. Como já denotado, a procedência da Ação de Investigação Judicial Eleitoral demanda um conjunto de provas inequívocas, haja vista as severas sanções inerentes à natureza da mesma. O recorrente, por sua vez, não se desincumbiu do seu ônus probatório.

8.1. Resta configurada a fragilidade da argumentação, não amparada por quaisquer outros elementos de provas robustos. Por corolário, não ostentando as provas essa qualidade,

o juízo condenatório não se perfaz com suporte meramente presuntivo.

9. Recurso conhecido e desprovido.

Sob a Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador JOSÉ JAMES GOMES PEREIRA, ACORDAM os Membros do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, por unanimidade, CONHECER do recurso, RESERVAR para o mérito a análise da preliminar arguida e, no mérito, por maioria, vencidos os Juízes Edson Vieira Araújo e Marcelo Leonardo Barros Pio, NEGAR PROVIMENTO ao recurso, na forma do voto da Relatora..

Sala das Sessões por Videoconferência do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, em Teresina, 21 de janeiro de 2022.

JUÍZA LUCICLEIDE PEREIRA BELO

Relatora

RELATÓRIO

A SENHORA JUÍZA LUCICLEIDE PEREIRA BELO (RELATORA): Senhor Presidente, Senhores Juízes Membros desta Egrégia Corte, Senhor Procurador Regional Eleitoral, Senhores Advogados e demais pessoas presentes,

Trata-se de recurso interposto pelo Diretório municipal do Partido Progressista – PP de Teresina-PI em face da sentença proferida pelo Juiz da 1ª Zona Eleitoral, que julgou improcedentes os pedidos da inicial.

Na origem, cuida-se de Ação de Investigação Judicial Eleitoral proposta pelo Diretório municipal do Partido Progressista – PP de Teresina-PI em face de Roberval Azevedo Queiroz, candidato a vereador de Teresina eleito no pleito de 2020.

Na petição inicial (ID 21515520), o investigante pretende “apurar o abuso de poder decorrente do descumprimento do prazo de desincompatibilização das funções militares pelo investigado, bem como a sua permanência indevida no serviço público municipal, no exercício de atividade civil remunerada até às vésperas do pleito eleitoral em que disputou o cargo de vereador”.

Afirma que o investigado cometeu fraude/omissão na prestação de informações à Justiça Eleitoral durante o registro de candidatura, e que ele não realizou a desincompatibilização da função militar no prazo determinado pela Lei, além de não ter comunicado o seu vínculo com a Fundação Municipal de Saúde de Teresina-PI, no exercício de funções públicas.

Sustenta a realização de conduta vedada, na forma do Art. 73, III, Lei 9.504/97), quando o candidato investigado, então funcionário público lotado na Diretoria de Atenção Especializada – DAE, da Fundação Municipal de Saúde, devidamente remunerado, teria atuado em benefício da própria campanha eleitoral, já que trabalhou na Administração Pública e recebeu os valores pecuniários da Prefeitura de Teresina até o mês anterior ao pleito em que fora eleito.

Destaca que o ora recorrido “*enquanto militar que não exerce função de comando, deveria estar afastado de suas atividades desde o momento em que requereu o seu registro de candidatura, que segundo aponta o RCAND N.º 0600666-41.2020.6.18.0001, ocorreu na data 26/09/2020*”, mas requereu o seu afastamento da Polícia Militar do Piauí somente em 28/09/2020.

Requer, ao final, a procedência da ação para reconhecer a prática de abuso de poder de autoridade e conduta vedada pelo investigado CAPITÃO ROBERVAL QUEIROZ, em benefício de sua própria candidatura, com a consequente condenação nas penas previstas no art. 22, XIV, da LC 64/90 e no art. 73, §§ 4º e 5º, da Lei 9.504/97.

Junta documentos nos IDs 21515570 a 2156020.

Devidamente citado, o investigado apresentou sua defesa (ID 21516420).

O candidato alega, preliminarmente, que a matéria levantada pelo Autor, qual seja, desincompatibilização, é infraconstitucional e por isso se encontra preclusa, motivo pelo qual o processo merece extinção sem resolução do mérito.

No mérito, afirma que a função exercida pelo então candidato junto à secretaria de saúde não era de comando, e nos casos de militares sem função de comando, o prazo final de desincompatibilização é a data do deferimento do seu registro de candidatura.

Aduz que “a Ação não merece prosperar, seja pelo fato de que o Denunciado já estava afastado da sua função de fato desde o dia 26/09/2020 (data do pedido de registro de candidatura), seja porque não cometeu nenhum ato de abuso de poder desde então”. Explica, ainda, que “O fato de ter recebido a remuneração nos dias 01/09/2020 e 01/10/2020, em contraprestação ao serviço realizado na FMS nos meses de agosto e setembro se deve tão simplesmente porque houve a efetiva prestação dos serviços até 25/09/2020, dia anterior ao pedido de registro da sua candidatura. Como o pedido de sua desincompatibilização só ocorreu ao fim do mês de setembro, é provável, inclusive, que a folha de pagamento já tivesse sido fechada e enviada para o adimplemento dos servidores”.

Ao final, requer o acolhimento da preliminar para extinção do processo sem julgamento do mérito. No mérito, que sejam julgados improcedentes os pedidos formulados na inicial.

Junta aos autos os documentos de IDs 21516470 a 21516820.

Realização de audiência, cuja ata encontra-se acostada ao ID 21517720 e as mídias aos IDs 21517920 a 21518620.

Apresentadas alegações finais pelo investigado (ID 21518770) e pelo investigante (ID 21518870).

Sentença proferida (ID 21519020). O MM juiz julgou improcedente a AIJE por entender que não houve descumprimento no prazo de desincompatibilização e que o acervo probatório coligido aos autos não se mostrou apto a embasar a formação de juízo seguro acerca da prática de abuso de poder.

Interposto Recurso Eleitoral (ID 21519270) pelo Partido. Afirma que “O investigado, ora recorrido, foi eleito para o cargo de vereador, contudo, a sua eleição decorre de fraude, na medida em que não realizou a necessária desincompatibilização da função militar no prazo determinado pela lei, como também deixou de comunicar à Justiça Eleitoral o seu vínculo civil com a Fundação Municipal de Saúde de Teresina-PI, na prestação de serviços de segurança, a qual foi exercida pelo candidato até o mês de véspera da eleição em que fora eleito”.

Assevera que não foi cumprido o prazo de desincompatibilização, o que resultaria em abuso de poder e conduta vedada.

Em contrarrazões de ID 21519470, o recorrido levanta novamente a preliminar arguida perante o Juízo de Primeiro Grau. No mérito, refuta os argumentos do Partido recorrente.

Despacho do Juiz a quo (ID 21519570), em que leva em consideração o fato de o Recorrente não ter levantado fato ou fundamento novo no seu recurso, capaz de modificar o juízo formulado na sentença recorrida, e determina o envio dos autos à Instância Recursal.

Com vistas dos autos, o Procurador Regional Eleitoral opina pelo afastamento da preliminar suscitada pelo recorrido. No mérito, afirma que não houve descumprimento do prazo de desincompatibilização e tampouco demonstração de prática de abuso de poder, motivo pelo qual deve ser o recurso desprovido, com a consequente improcedência da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (ID 21709763).

Despacho em que, com fulcro no art. 145, §1º, do CPC, o relator originário do presente feito declara-se suspeito e determina a redistribuição dos autos (ID 21725104).

É o relatório.

V O T O

A SENHORA JUÍZA LUCICLEIDE PEREIRA BELO (RELATORA): Senhor Presidente, eminentes pares, o presente recurso é cabível, tempestivo, foi interposto por parte legítima e preenche os demais requisitos de admissibilidade, razões pelas quais dele conheço.

PRELIMINAR DE PRECLUSÃO DA ANÁLISE DA MATÉRIA:

O recorrido sustenta que desincompatibilização seria matéria infraconstitucional e os fatos discutidos seriam preexistentes ao registro de candidatura, e por isso deveriam ter sido alegados no prazo para impugnação do registro.

A apreciação desta preliminar, no entanto, exige a análise do contexto fático e meritório da demanda, já que se faz necessário o exame das provas carreadas aos autos, bem como dos argumentos levantados pelas partes, para que se possa analisar a ocorrência do abuso de poder e conduta vedada supostamente decorrentes do alegado vício na desincompatibilização.

Portanto, afasto a preliminar e reservo-me à análise dos fatos durante a apreciação do mérito.

MÉRITO

O recorrente, Diretório Municipal do Partido Progressista de Teresina-PI, pretende a reforma da sentença que julgou improcedente os pedidos da inicial da presente Ação de Investigação Judicial Eleitoral.

Ab initio, convém fazer considerações a respeito dos dispositivos que fundamentam a presente ação. O art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 assim dispõe:

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

(...)

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

O aludido dispositivo normativo tem por móbil proteger a higidez do pleito, de forma a evitar que o abuso de poder comprometa a normalidade e legitimidade das eleições. Nesse diapasão, as severas sanções devem ser aplicadas quando demonstrada de forma incontestada o referido abuso, bem como a gravidade da conduta. Destaco jurisprudências do Tribunal Superior Eleitoral, cujo entendimento é pacificado na necessidade de provas robustas e inequívocas para a caracterização do abuso de poder político ou econômico:

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2018. PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. INELEGIBILIDADE. NATUREZA PERSONALÍSSIMA. PROVA ROBUSTA. GRAVIDADE DAS CONDUTAS. INEXISTÊNCIA. MOBILIZAÇÃO POLÍTICA. ENTIDADES SINDICAIS E ESTUDANTIS. POSSIBILIDADE. LIBERDADE DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO. IMPROCEDÊNCIA DA AIJE.

1. A petição inicial não é inepta se descreve os fatos, os fundamentos do pedido e possibilita à parte representada o efetivo exercício do direito de defesa e do contraditório. 2. "Tem prevalecido na jurisprudência do STJ o entendimento de que a aferição das condições da ação deve ocorrer *in status assertionis*, ou seja, à luz das afirmações do demandante (Teoria da Asserção)" – Agravo Interno no REsp 1546654/SC, Relatora Ministra Regina Helena Costa, 1ª Turma, DJe de 18.5.2018. 3. Para que se dê início à ação de investigação judicial eleitoral, é suficiente a apresentação ou relação de evidências, ainda que indiciárias, da ocorrência do ilícito, conforme se extrai da dicção do art. 22, da Lei Complementar 64/1990, porquanto a colheita de provas faz-se no curso da instrução processual. 4. Para se caracterizar o abuso de poder, impõe-se a comprovação, de forma segura, da gravidade dos fatos imputados, demonstrada a partir da verificação do alto grau de reprovabilidade da conduta (aspecto qualitativo) e de sua significativa repercussão a fim de influenciar o equilíbrio da disputa eleitoral (aspecto quantitativo). A mensuração dos reflexos eleitorais da conduta, não obstante deva continuar a ser ponderada pelo julgador, não se constitui mais em fator determinante para a ocorrência do abuso de poder, sendo agora revelado, substancialmente, pelo desvalor do comportamento. 5. O abuso do poder econômico caracteriza-se pelo

emprego desproporcional de recursos patrimoniais (públicos ou privados), com gravidade suficiente para afetar o equilíbrio entre os candidatos e macular a legitimidade da disputa. **6. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é firme no sentido de que, para afastar determinado mandato eletivo obtido nas urnas, compete à Justiça Eleitoral, com base na compreensão da reserva legal proporcional e com fundamento em provas robustas, verificar a existência de grave abuso de poder, suficiente para ensejar as rigorosas sanções de inelegibilidade e de cassação do registro, do diploma ou do mandato. Precedentes.** 7. A "liberdade de expressão constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática e compreende não somente as informações consideradas como inofensivas, indiferentes ou favoráveis, mas também as que possam causar transtornos, resistência, inquietar pessoas, pois a Democracia somente existe baseada na consagração do pluralismo de ideias e pensamentos políticos, filosóficos, religiosos e da tolerância de opiniões e do espírito aberto ao diálogo" (STF, ADI 4439/DF, Tribunal Pleno, DJe de 21.6.2018). 8. A mobilização política por entidades sindicais e estudantis, alinhada ideologicamente a determinado candidato, permeada de críticas ásperas e severas nas suas manifestações, há de se ter como admitida no plexo das garantias inerentes à livre manifestação do pensamento, na linha dos precedentes do STF e do TSE. 9. "O direito de reunião consubstancia um componente indispensável à vida das pessoas e à própria existência de um substancial Estado Democrático de Direito" (STF, RCL 15887/MG, Relator Ministro Luiz Fux, DJe de 24.6.2013). É direito de dupla face: individual e coletivo. 10. A presença de candidatos em reuniões e encontros políticos, patrocinados ou organizados por sindicatos, associações, uniões estudantis, movimentos sociais e congêneres, está albergada na Constituição, no campo das liberdades civis de reunião para fins pacíficos – art. 5º, inc. XVI. 11. Não caracterização do abuso de poder econômico, à míngua de quaisquer fatos que autorizem a conclusão do emprego de recursos das entidades para o custeio da campanha dos representados (caixa dois), especialmente quando o expressivo volume das divulgações impugnadas se deu graciosamente através do uso da internet. 12. Ação de Investigação Judicial Eleitoral que, rejeitadas as preliminares, julga-se improcedente, na linha do parecer ministerial.

(Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 060186488, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 186, Data 25/09/2019)

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO. **AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE)**. SUPLENTE DE DEPUTADO ESTADUAL QUE TERIA DISTRIBUÍDO COMBUSTÍVEL DURANTE A CAMPANHA ELEITORAL DE 2014 COM ABUSO DO PODER ECONÔMICO. **AUSÊNCIA DE PROVA ROBUSTA PARA CARACTERIZAR O ABUSO PREVISTO NO ART. 22, CAPUT, DA LC 64/90**. AGRAVOS REGIMENTAIS AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO. 1. Configura abuso do poder econômico a utilização de recursos patrimoniais em excesso, sejam eles públicos ou privados, sob poder ou gestão do candidato, em seu benefício eleitoral. 2. **De acordo com o entendimento deste Tribunal, é necessária a existência de provas robustas e inequívocas, a fim de embasar a condenação pela prática do abuso do poder econômico** em virtude do fornecimento de combustível, pois, em princípio, os gastos eleitorais com despesas com transporte de pessoal a serviço das campanhas eleitorais são lícitos, nos termos do inciso IV do art. 26 da Lei 9.504/97. Precedentes: AC 1046-30/SP e REspe 518-96/SP, Rel. Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, DJe 9.11.2015.3. Na espécie, não há elementos suficientes nos autos para responsabilizar APARECIDO INÁCIO DA SILVA, seja como responsável, seja como beneficiário, pelo abuso do poder econômico com gravidade suficiente para comprometer a legitimidade e a normalidade das eleições proporcionais de 2014.4. Alicerçada a decisão agravada em fundamentos idôneos, merece ser desprovido o Agravo Regimental, tendo em vista a ausência de argumentos hábeis para modificar o decisum.5. Agravos Regimentais aos quais se nega provimento. (Recurso Ordinário nº 98090, Acórdão, Relator(a) Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 04/09/2017).

ELEIÇÕES 2010. AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSO ORDINÁRIO. **AIJE. ABUSO DE PODER. CONFIGURAÇÃO. DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE. AÇÃO CAUTELAR. PREJUÍZO. LIMINAR. ASSISTÊNCIA LITISCONSORCIAL. AUSÊNCIA. INTERESSE JURÍDICO.**

1. **Com base na compreensão da reserva legal proporcional, compete à Justiça Eleitoral verificar, baseada em provas robustas admitidas em direito, a ocorrência de abuso de poder, suficiente para ensejar as severas sanções previstas na LC nº 64/1990. Essa compreensão jurídica, com a edição da LC nº 135/2010, merece**

maior atenção e reflexão por todos os órgãos da Justiça Eleitoral, pois o reconhecimento desse ilícito poderá afastar o político das disputas eleitorais pelo longo prazo de oito anos (art. 1º, inciso I, alíneas d, h e j, da LC nº 64/1990).

2. Segundo a jurisprudência do TSE, "o abuso do poder político ocorre quando agentes públicos se valem da condição funcional para beneficiar candidaturas (desvio de finalidade), violando a normalidade e a legitimidade das eleições"(AgR-REspe nº 36.357/PA, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, julgado em 27.4.2010).

3. Abuso de poder político. Configura grave abuso de poder político a realização de comício eleitoral por candidato ao qual grande número de estudantes compareceram, durante o horário letivo, em razão de terem sido informados de que, no evento, seriam tratados temas de interesse da classe estudantil, além de terem sido submetidos a constrangimentos e humilhações, ferindo-lhes a dignidade.

4. A normalidade e a legitimidade do pleito, previstas no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, decorrem da ideia de igualdade de chances entre os competidores, entendida como a necessária concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, sem a qual se compromete a própria essência do processo democrático.

5. Assistência litisconsorcial. Inexistência de interesse jurídico de suplente de candidato, pois, em homenagem ao princípio da segurança jurídica, a revogação dos efeitos da liminar que eventualmente tenha dado suporte à decisão de deferimento do registro de candidato eleito, nos termos do art. 26-C, § 2º, da LC nº 64/1990, somente pode produzir consequências, na seara eleitoral, se, ocorrida ainda no prazo das ações eleitorais, desvelar uma das hipóteses de incidência. Precedente.

6. Não se conhece do regimental de fls. 895-913, por preclusão consumativa, nega-se provimento aos demais agravos regimentais e indefere-se o pedido de assistência litisconsorcial.(Recurso Ordinário nº 288787, Acórdão, Relator(a) Min. Gilmar Ferreira Mendes, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 31, Data 13/02/2017, Página 30-31)

No que se refere à suposta conduta vedada, dispõe a Lei das Eleições, no inciso III de seu artigo 73:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

(...)

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

Com a edição da norma, buscou o legislador coibir a utilização da função de destaque exercida pelo agente público para beneficiar candidaturas, visando maior igualdade entre os candidatos que disputam a eleição.

Passo, pois, a analisar os fatos apresentados nos autos e trazidos para análise recursal.

Alega o recorrente que *“o recorrido não realizou a sua desincompatibilização das funções militares no prazo devido, o que resultou em inequívoco abuso de poder; (...) pois, enquanto militar que não exerce função de comando, o Sr. Roberval deveria estar afastado de suas atividades desde o momento em que requereu o registro de candidatura, que segundo o RCAND N.º 0600666-41.2020.6.18.0001, ocorreu na data 26/09/2020. Porém, o demandado solicitou o seu afastamento da Polícia Militar do Piauí apenas em 28/09/2020, portanto, após o prazo exigido”*.

Sobre o tema, a Lei Complementar 64/90 trata apenas de militares com função de comando. Quanto àqueles sem função de comando, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é no sentido de que a desincompatibilização deve ocorrer a partir do deferimento de seu registro de candidatura:

“DIREITO ELEITORAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2018. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO ESTADUAL.

INELEGIBILIDADE. **PRAZO DE DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. MILITAR DA ATIVA SEM FUNÇÃO DE COMANDO. CARGO RESTRITIVO A MILITARES DA ATIVA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. DESPROVIMENTO.**

1. Agravo interno interposto para impugnar decisão monocrática que deu provimento a recurso ordinário contra acórdão do TRE/RR que indeferiu o registro de candidatura da recorrente ao cargo de deputada estadual em vaga remanescente.

2. No caso, a candidata, policial militar da ativa, estava à disposição do Gabinete Militar da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima e, não obstante ocupar cargo comissionado, não exercia função de natureza civil, mas função privativa de militares da ativa.

3. Há, na Lei Complementar nº 64/1990, norma específica que traz prazo de desincompatibilização para chefe de Gabinete Militar (art. 1º, III, b, 1), mas que nada dispõe sobre a necessidade de desincompatibilização para o restante do efetivo que integra o referido Gabinete. Portanto, é aplicável a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que o militar sem função de comando deve afastar-se apenas a partir do deferimento de seu registro de candidatura, não se sujeitando ao prazo de três meses do art. 1, II, I, da LC nº 64/1990. Precedentes.

4. As causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente, a fim de que não alcancem situações não contempladas pela norma. Precedentes.

5. É inapropriada a interpretação extensiva das normas relativas à desincompatibilização de militares previstas na LC nº 64/1990, a fim de alcançar cargos não descritos expressamente em referidos dispositivos legais.

6. Agravo interno a que se nega provimento. (Recurso Ordinário nº 060086596, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 11/12/2018)

RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. VEREADOR. **REGISTRO DE CANDIDATURA. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. MILITAR SEM FUNÇÃO DE COMANDO. DESNECESSIDADE. ARTS. 14, § 8º E 142, § 3º, V, DA CF/88. ARTS. 98, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO ELEITORAL E 82, XVI E § 4º, DA LEI**

6.880/80. PRECEDENTES. DOCTRINA. DEFERIMENTO DO REGISTRO. PROVIMENTO.

1. Autos recebidos no gabinete em 12.10.2016.

HISTÓRICO DA DEMANDA

2. Trata-se de pedido de registro de Edmilson Henrique da Costa ao cargo de vereador de Três Corações/MG nas Eleições 2016.

3. Em primeiro grau, indeferiu-se a candidatura por ausência de desincompatibilização, como membro das Forças Armadas (2º Sargento), nos seis meses anteriores ao pleito, a teor do art. 1º, VII, a, da LC 64/90.

4. O TRE/MG manteve a sentença por fundamento diverso. Entendeu que, para o militar que não exerce função de comando, incide o prazo de três meses previsto no art. 1º, II, I, aplicável aos servidores públicos em geral.

5. O candidato interpôs recurso especial e a d. Procuradoria-Geral Eleitoral opinou por seu provimento.

REGIME DE DESINCOMPATIBILIZAÇÃO DE MILITARES EM GERAL

DISCIPLINA CONSTITUCIONAL

6. "O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições: I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade; II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade" (art. 14, § 8º, da CF/88).

7. O art. 142, § 3º, V, por sua vez, estabelece que "o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos".

DISCIPLINA INFRACONSTITUCIONAL

8. O Código Eleitoral, no parágrafo único do art. 98, dispõe que "o Juízo ou Tribunal que deferir o registro de militar candidato a cargo eletivo comunicará imediatamente a decisão à autoridade a que o mesmo estiver subordinado, cabendo igual obrigação ao partido, quando lançar a candidatura".

9. A teor do art. 82, XVI e § 4º, da Lei 6.880/80 (Estatuto dos Militares), o militar que se candidatar a cargo eletivo será afastado do serviço a partir da data do registro.

10. A LC 64/90 estabelece inúmeras hipóteses de desincompatibilização quanto a militares que ocupam funções de comando (art. 1º, II, a, 2, 4, 6 e 7 e art. 1º, III, b, 1 e 2). Inexiste, porém, regramento próprio para aqueles que não se enquadram nessa hipótese.

MILITARES SEM FUNÇÃO DE COMANDO

11. Diante da lacuna da Lei de Inelegibilidades e, de outra parte, da disciplina constitucional e legal sobre a matéria, entende-se que o militar sem função de comando deve afastar-se apenas a partir do deferimento de seu registro de candidatura, não se sujeitando ao prazo de três meses do art. 1º, II, 1, da LC 64/90. Precedentes: AgR-REspe 30.182/SP, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, de 29.9.2008; REspe 20.318/PA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, de 19.9.2002; REspe 20.169/MT, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, de 10.9.2002; REspe 8.963/MS, Rel. Min. Octávio Gallotti, de 30.8.90.

HIPÓTESE DOS AUTOS

12. Extraí-se da moldura fática do aresto regional que o recorrente, militar desde 9.3.90, não exerce nenhum cargo de comando e encontra-se afastado de suas atribuições como 2º Sargento desde 1º.8.2016, após escolha em convenção.

13. Inexiste, portanto, impedimento à sua candidatura.

CONCLUSÃO

14. Recurso especial a que se dá provimento para deferir o registro de Edmilson Henrique da Costa ao cargo de vereador de Três Corações/MG nas Eleições 2016.

(Recurso Especial Eleitoral nº 30516, Acórdão, Relator(a) Min. Herman Benjamin, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 25/10/2016)

No presente caso, o deferimento do registro de candidatura do recorrido aconteceu na data de 12/10/2020, portanto, tendo se desincompatibilizado no dia 29/09/2020, não se verifica afronta ao exigido pela jurisprudência, conforme as ementas supramencionadas.

Aduz salientar que, como afirmado pela recorrente, o mesmo Tribunal Superior Eleitoral, em resposta à consulta nº 0601066-64.2017.6.00.0000, respondeu que o militar elegível

que não ocupe função de comando deverá estar afastado do serviço ativo quando for requerido o seu Registro de Candidatura.

Apesar de em um primeiro momento parecer que há um conflito entre os entendimentos esposados, em verdade, e como minuciosamente tratado em sede de sentença, não há contradição. Explico.

Examinando o fato trazido na consulta em questão, o que aconteceu foi que o Tribunal Superior Eleitoral decidiu da maneira mais favorável ao candidato, qual seja, que poderia se desincompatibilizar a partir do requerimento do registro de candidatura, para que assim pudesse ter mais tempo de campanha eleitoral. O próprio relator dispôs que “o afastamento somente após o deferimento do registro não permitirá que o militar elegível participe da campanha eleitoral em igualdade mínima de chances com os demais participantes da disputa eleitoral”.

Assim sendo, concordo inteiramente com o MM Juiz a quo, quando afirmou que “*não parece razoável utilizar os termos de uma resposta a consulta, dada aparentemente com a finalidade de salvaguardar direitos, com intuito de restringir direitos*”.

A própria jurisprudência citada anteriormente, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, decidiu que o militar sem função de comando deve afastar-se apenas a partir do deferimento de seu registro de candidatura, ocorreu em data posterior à consulta e, além disso, fez citação dela, demonstrando não haver qualquer conflito.

O recorrente sustenta ainda um possível desequilíbrio entre as situações do recorrido e do Sargento Cícero Ivo dos Santos, que promoveu a desincompatibilização antes do registro de candidatura. No entanto, pelos próprios argumentos traçados, observa-se que não há o citado desequilíbrio, posto que o Sargento Cícero, como militar da ativa sem função de comando, poderia de igual forma ter se desincompatibilizado a partir do deferimento do registro de candidatura, mas optou por fazê-lo antes e ter mais tempo de campanha eleitoral.

Reputo importante destacar que ainda que obtivesse êxito a argumentação da recorrente de que houve descumprimento de 3 (três) dias no prazo de desincompatibilização, esta relatora entenderia que o recurso não mereceria provimento. Isso porque a mera desincompatibilização – sozinha – deve ser arguida em sede de impugnação ao registro de candidatura. Nos autos da presente Ação de Investigação Judicial Eleitoral, o suposto vício de desincompatibilização deve ser analisado não isoladamente, mas como o artifício que fez o candidato incorrer

em abuso de poder ou conduta vedada. Se não fosse assim, restaria esvaziado o objeto da Impugnação ao Registro de Candidatura.

Destarte, além de provar o erro na desincompatibilização, o Partido deveria demonstrar especificamente onde residiu o abuso de poder ou conduta vedada decorrente daquele vício, que no caso em comento estaria nos três dias entre o pedido de registro de candidatura e a desincompatibilização (26 a 29 de setembro de 2020). In casu, o recorrente apenas fez ilações genéricas, como se tal abuso e conduta fossem presumidos (por exemplo, na afirmação de que a atividade exercida pelo militar propiciou contato direto com servidores e usuários do serviço público prestado no órgão e por isso influenciou o eleitorado). Deveria, portanto, apontar fatos concretos que caracterizassem o citado abuso.

Transcrevo ainda trecho do Acórdão no Recurso Ordinário N° 264-65.2014.6.20.0000, de relatoria do Ministro Luiz Fux, ao qual compreendo ser cabível ao caso em comento:

Com efeito, as regras concernentes à incompatibilidade e à desincompatibilização destinam-se precipuamente a concretizar os cânones constitucionais e eleitorais reitores do processo político. A ratio essendi dos aludidos institutos reside na tentativa de coibir - ou, ao menos, amainar - que os pretensos candidatos valham-se da máquina administrativa em benefício próprio, circunstância que, simultaneamente, macularia os princípios da Administração Pública e vulneraria a igualdade de chances entre os players da competição eleitoral, bem como a higidez das eleições. Em sede doutrinária, tal entendimento encontra eco em José Jairo Gomes, quando aduz que "a finalidade desse instituto é evitar o quanto possível que candidatos ocupantes de cargos públicos coloquem-nos a serviço de suas candidaturas, comprometendo não só os desígnios da Administração Pública, no que concerne aos serviços que devem ser prestados com eficiência à população, como também o equilíbrio e a legitimidade das eleições." (GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 1ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 170).

Daí por que, a meu sentir, o (correto) equacionamento de controvérsias envolvendo a desincompatibilização (ou não) de pretensos candidatos não pode ficar adstrito apenas a um exame meramente temporal (i.e., se foi, ou não, atendido o prazo exigido na Constituição ou na legislação infraconstitucional), mas também se o pretense candidato praticou atos em dissonância com o telos subjacente ao instituto.

Prossigo.

Adentrando na alegação de conduta vedada consistente no artigo 73, III, da Lei 9504/1997, além da não apresentação da prova específica e incontroversa, da simples leitura do dispositivo, já citado anteriormente, é de fácil percepção que os fatos não se subsomem ao descrito no artigo, tendo em vista que não houve cessão de servidor ou uso de serviços do mesmo em comitês de campanha de candidato durante o horário de expediente.

Segundo José Jairo Gomes (Direito Eleitoral, 16ª ed. 2020, p. 779), *“as hipóteses legais de conduta vedada constituem espécie do gênero abuso de poder político, o fato que as concretize também pode ser apreciado como abuso de poder – político ou de autoridade – coibido pelos artigos 19 e 22, XIV, da LC no 64/90. Para que isso ocorra, será mister que a conduta vedada, além de afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, também seja de tal magnitude que fira a normalidade ou o equilíbrio do processo eleitoral. Assim, o mesmo evento atinge dois bens juridicamente protegidos”*.

Sobre o tipo de atividade desempenhada pelo militar na Fundação Municipal de Saúde, após análise da documentação e prova testemunhal, vislumbro, assim como fez o MM Juiz de Primeiro Grau, que não há prova segura de que o recorrido exercia cargo ou função de confiança civil. Nos termos da sentença, *“Pelo contrário, pois a documentação colacionada e os depoimentos ouvidos em Juízo foram suficientes a demonstrar que se encontrava realizando atividades próprias de policial militar, junto a unidade hospitalar, com intuito de guarnecer a ordem pública, protegendo o patrimônio municipal e preservando a segurança das pessoas, realizando, portanto, atividade própria de polícia administrativa”*.

Cito trechos do depoimento:

ADVOGADA: Eu gostaria que o senhor esclarecesse qual era a função que esses militares exerciam dentro da estrutura da prefeitura de Teresina.

TESTEMUNHA CEL. JOHN: Bem, todos os militares que estavam nessa missão da Fundação Municipal de Saúde, como eu disse anteriormente, eles se prestavam a um serviço de segurança aos órgãos da Fundação Municipal de Saúde. Poderia dizer que era um serviço de segurança que eles exerciam lá nesses órgãos, nas UPAS, nos espaços de saúde, nos hospitais, nas diretorias e nos demais órgãos que eram determinados pela fundação.

(...)

ADVOGADA: Coronel, as funções que o convênio, as funções que os militares exerciam em razão do convênio pra trabalho na Fundação Municipal de Saúde é então de vigilância, ou de portaria ou de segurança de órgãos daquela Fundação, correto?

TESTEMUNHA CEL. JOHN: Isso, a missão primeira é essa né, prestar serviço de segurança aos órgãos da Fundação Municipal de Saúde, porque para lá, para os hospitais, especialmente, desaguam muitos problemas, por exemplo, pessoas baleadas, pessoas que são feridas em circunstância das mais variadas situações e aí muitas das vezes pode gerar algum tipo de conflito, atrito e por isso daí se adotou essa providência no sentido de dar segurança a esses profissionais da saúde nesses locais.

Por fim, seja porque não há vício na data da desincompatibilização, seja porque não há prova robusta e incontestada de abuso de poder ou conduta vedada, entendo não carecer de qualquer reparo a sentença do douto Magistrado. Como já denotado, a procedência da Ação de Investigação Judicial Eleitoral demanda um conjunto de provas inequívocas, haja vista as severas sanções inerentes à sua natureza. O recorrente, por sua vez, não se desincumbiu do seu ônus probatório.

Além disso, a moldura fático-probatória delineada nos autos revela que os fatos descritos na inicial de igual forma não se subsomem às condutas descritas no artigo 73, III, da Lei nº 9.504/97.

Destarte, resta configurada a fragilidade da argumentação, não amparada por quaisquer outros elementos de provas robustos. Por corolário, não ostentando as provas essa qualidade, o juízo condenatório não se perfaz com suporte meramente presuntivo.

Com essas considerações, **VOTO**, em consonância com o parecer ministerial, pelo CONHECIMENTO e DESPROVIMENTO do recurso, para manter *in totum* a sentença de primeiro grau e julgar improcedente a presente Ação de Investigação Judicial Eleitoral.

É como voto.

V O T O – V I S T A

(V E N C I D O)

O SENHOR JUIZ EDSON VIEIRA ARAÚJO: Consoante relatado pela eminente Juíza Relatora, Dra. Lucicleide Pereira Belo, cuida-se de recurso interposto pelo Diretório municipal do Partido Progressista – PP de Teresina-PI em face da sentença proferida pelo Juiz da 1ª Zona Eleitoral, que julgou improcedentes os pedidos iniciais, consistentes no reconhecer da prática de abuso de poder de autoridade e de conduta vedada pelo investigado, **CAPITÃO ROBERVAL QUEIROZ**, em benefício de sua própria candidatura, com a consequente condenação nas penas previstas no art. 22, XIV, da LC 64/90 e no art. 73, §§ 4º e 5º, da Lei 9.504/97.

A questão de fundo resume-se à análise quanto ao prazo de desincompatibilização do investigado da atividade militar, quando concorreu ao cargo de vereador do município de Teresina-PI nas eleições de 2020, além de eventual conduta vedada, prevista na forma do Art. 73, III, Lei 9.504/97, em razão do exercício remunerado de cargo/função na Diretoria de Atenção Especializada – DAE, da Fundação Municipal de Saúde, até o mês anterior ao pleito.

Durante a sessão de julgamento a advogada da parte investigante, Dra. Geórgia Ferreira Martins Nunes, sustentou que a Justiça Eleitoral deveria declarar a natureza civil do cargo (ou função) exercido (a) pelo investigado junto à Fundação Municipal de Saúde de Teresina - FMS. A eminente Relatora, contudo, entendeu, na linha da conclusão constante da sentença, que *“a documentação colacionada e os depoimentos ouvidos em Juízo foram suficientes a demonstrar que se encontrava realizando atividades próprias de policial militar, junto a unidade hospitalar, com intuito de guarnecer a ordem pública, protegendo o patrimônio municipal e preservando a segurança das pessoas, realizando, portanto, atividade própria de polícia administrativa”*.

Esse entendimento da eminente relatora em confronto com as alegações anteriores da douta advogada da parte investigante, promoveu dúvida acerca da realidade fática constante dos autos e, por conta disso, resolvi pedir vista dos autos, para melhor analisar as especificidades do caso concreto.

Pois bem.

Não restaram dúvidas em relação à ausência do desempenho de atividade de comando pelo investigado junto à Polícia Militar do Piauí. Ademais, segundo consta do RCAND N°.

0600666-41.2020.6.18.0001, seu pedido de registro de candidatura foi protocolado em 26/09/2020 e seu requerimento de desincompatibilização junto à Polícia Militar do Piauí foi feito em 28/09/2020, com deferimento datado de 11.10.2020 (ID 21516720).

Nesse ponto, entendo acertada a decisão do Juiz de primeiro grau ao consignar na sentença recorrida (ID 21519020) que:

“Das provas acostadas nos autos, corroborada pela prova testemunhal, restou claro que o Investigado é policial militar e não exercia a função de comando no período anterior às eleições municipais de 2020.

No caso em questão, o pedido de registro de candidatura do Investigado ocorreu em 26.09.2020, um dia de sábado. No segundo dia útil seguinte ao pedido de registro de sua candidatura (29.09.2020), ocorreu o pedido de seu afastamento das funções militares (id 13731257 dos autos de registro de candidatura RCand PJe nº 0600666-41.2020.6.18.0001).

Por sua vez, o deferimento do registro de sua candidatura se deu em 12.10.2020 (id 14760527 dos autos de registro de candidatura RCand PJe nº 0600666-41.2020.6.18.0001).

(...)

Observa-se, pois, não existir regramento específico de desincompatibilização para os militares que não exercem, ao tempo do período eleitoral, função de comando, posto que a LC nº 64/90 estabelece prazo para desincompatibilização apenas para militar investido em função de comando. Por sua vez, o Estatuto do Militar determina a sua agregação é contada após o registro de candidatura.

Diante da ausência de disciplinamento legal, o Tribunal Superior Eleitoral, deparando-se com o tema, por duas oportunidades, no intuito de preencher o espaço vazio deixado pela legislação, exarou entendimento segundo o qual o militar sem função de comando deve se desincompatibilizar de suas atividades a partir do deferimento de seu registro de candidatura, não se sujeitando ao prazo de três meses do art. 1º, II, I, da LC 64/90.

(...)

Como o Investigado militar se afastou de suas funções em 29.08.2020 e o registro de sua candidatura foi deferido em data posterior, 12.10.2020, entendo não haver nenhuma ofensa à legislação eleitoral.”

Por outro lado, entendeu o Magistrado não restar comprovado nos autos que o investigado estivesse exercendo cargo ou função de confiança na Fundação Municipal de Saúde de Teresina, concluindo por ter sido demonstrado que ele ***“se encontrava realizando atividades***

próprias de policial militar, junto a unidade hospitalar, com intuito de garantir a ordem pública, protegendo o patrimônio municipal e preservando a segurança das pessoas, realizando atividade própria de polícia administrativa.”

Nesse aspecto, ousou divergir da eminente relatora, quando adere integralmente à decisão de primeiro grau. Com efeito, os autos demonstram que o investigado, enquanto militar da ativa exerceu atividade de própria de agente de portaria junto à Fundação Municipal de Saúde, desvinculando-se da Polícia Militar ao atuar subordinado àquela Fundação e dela não se desincompatibilizando no prazo legal.

Nesse aspecto, a Lei Complementar nº 64/90, prevê que:

Art. 1º São inelegíveis:

(...)

II - para Presidente e Vice-Presidente da República:

(...)

I) os que, servidores públicos, estatutários ou não, dos órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundações mantidas pelo Poder Público, não se afastarem até 3 (três) meses anteriores ao pleito, garantido o direito à percepção dos seus vencimentos integrais;

(...)

IV - para Prefeito e Vice-Prefeito:

a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, observado o prazo de 4 (quatro) meses para a desincompatibilização;

(...)

VII - para a Câmara Municipal:

a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para o Senado Federal e para a Câmara dos Deputados, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização;

b) em cada Município, os inelegíveis para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização .

O afastamento do cargo ou função públicos têm a finalidade de garantir a paridade de armas dentro do jogo democrático, além de preservar a lisura das eleições e o uso da máquina pública em benefício de candidaturas.

No caso, segundo esses preceitos legais, a desincompatibilização deveria ocorrer no prazo de 6 (seis) meses anteriores às eleições de 15.11.2020. No entanto, conforme informações prestadas pela FMS, o investigado prestou serviços até o final de setembro de 2020 em cumprimento ao disposto no Convênio nº 18/2015, de cessão de militares (Ofícios nº 1.101 e 1.104/2021- GAB-PRES-EMS (IDs 21517120 e 21517170), ou seja, na mesma data em que se afastou das atividades junto à Polícia Militar do Piauí 28/09/2020.

Referido convênio (nº 18/2015) trata da cessão de militares inativos, para a prestação de serviços de vigilância patrimonial diurna e noturna, com a percepção de gratificação paga pela FMS (no valor de R\$ 788,00) e a esta subordinada, sem natureza empregatícia.

Segundo consta do documento de ID 21515670, assinado pelo Diretor de Administração e Finanças da FMS, foi feito o pagamento integral, no valor mensal de R\$ 3.516,97 ao investigado, a título de salários, pelos serviços por ele prestados nos meses de agosto e setembro de 2020.

Nessas condições, é inconcebível que um militar da ativa, de alta patente (Capitão), seja desligado do Comando Militar a que está vinculado hierarquicamente, para se subordinar, por convênio, aos gestores de uma Fundação Pública que lhe paga uma gratificação, para o exercício de atividade tipicamente militar.

Ressalte-se que, segundo o art. 144, § 5º, da CF/88, cabem às Polícias Militares a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, não havendo previsão do exercício de atividade relativa à segurança patrimonial interna de determinados órgãos, entidades ou fundações.

Além dos termos do Convênio nº 18/2015 (ID 21517120 - fls. 03/38), o depoimento testemunhal do Cel. John é claro ao afirmar que:

“Todos os militares que estavam nessa missão da Fundação Municipal de Saúde, como eu disse anteriormente, eles se prestavam aos serviços de segurança aos órgão da Fundação Municipal de Saúde. Eu queria dizer que seriam serviços de vigilância nesses órgão, ... eles passavam a exercer as atividades à feição do órgão. (...) Na Fundação existem os agentes de

portaria que eram funcionários da Prefeitura que trabalhavam no apoio na vigilância também, cumulativamente, em alguns casos, com esses policiais militares.” (vídeo 6 – ID 21518170)

“Uma vez esses policiais entregues aos órgãos, a supervisão desses serviços era feita por cada departamento da Fundação Municipal de Saúde. (...) ... Eles passavam a exercer atividade sob a subordinação da Fundação, especificamente do órgão a que eles estavam atrelados.” (vídeo 7 – ID 21518220)

“(...) Agora, logicamente, em razão do tipo de serviço que era prestado à comunidade, inevitavelmente, se teria ou se tem contato com pessoas nesses locais.” (vídeo 11 – ID 21518420)

Não fossem suficientes essas declarações e os termos do Convênio nº 18/2015, a Fundação Municipal de Saúde, ao prestar informações específicas sobre o Sr. Roberval Azevedo Queiroz, afirmou que:

“...o Sr. Roberval Azevedo Queiroz é policial militar do Governo do Estado do Piauí e prestou serviços para esta Fundação, por ocasião de convênio celebrado entre a Estado do Piauí, com interveniência da Polícia Militar do Piauí e o Município de Teresina, com interveniência desta FMS, cujo objeto é a cessão de servidores policiais militares inativos, com o objetivo de que exerçam atividades de vigilância patrimonial diurna e noturna em unidades de saúde e administrativas da FMS e outras definidas pelo Município, a exemplo do Convênio nº 18/2015, que encaminhamos, em anexo, a esse respeitável Tribunal.”

Todas as provas, portanto, são convergentes e indúvidas no sentido de tratar-se do desempenho de atividades de segurança patrimonial remunerada, na função de agente de portaria, de natureza interna de órgão da Fundação, desenvolvidas sem subordinação com a Polícia Militar do Piauí.

De toda sorte, atendendo ao disposto no referido Convênio, no exercício de atividades de agente de portaria, com função comissionada, na Fundação Municipal de Saúde de Teresina-PI, o investigado deveria providenciar sua desincompatibilização no prazo de 6 (seis) meses, mormente porque exercia o controle do fluxo de pessoas usuárias dos serviços de saúde prestados pela Diretoria de Atenção Especializada – DAE, da Fundação Municipal de Saúde de Teresina-PI. No entanto, segundo consta dos autos, essa providência foi tomada apenas em 28/09/2020, ou seja, 48 (quarenta e oito) dias antes do pleito de 15.11.2020, quando já se encontrava inelegível para as eleições de 2020.

Portanto, durante a instrução processual, foi demonstrado que houve prestação de serviços públicos pelo investigado dentro de período de desincompatibilização (durante 132 dias dentro do período vedado), junto à Fundação Municipal de Saúde, em atividade apta a influenciar a vontade dos cidadãos, mormente dos usuários dos serviços prestados pela DAE (Diretoria de Atenção Especializada), em benefício de sua própria campanha eleitoral, com força suficiente para desequilibrar a disputa eleitoral, ante a prática de abuso de poder político e/ou econômico.

Nesse sentido, cito jurisprudência:

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. PREFEITO. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. FORNECIMENTO DE ATENDIMENTO MÉDICO GRATUITO. PERÍODO ELEITORAL. FINALIDADE ELEITÓRIA. ABUSO CONFIGURADO. NECESSIDADE DE REVOLVIMENTO DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA Nº 24/TSE. AGRAVO DESPROVIDO.

1. A alegada violação ao art. 275 do Código Eleitoral, não restou configurada, isso porque o Regional expôs suficientemente as razões de decidir, asseverando que os fatos que circundam a prática do abuso de poder econômico foram analisados em conjunto com as provas coligidas aos autos.

2. O art. 941, § 3º, do Código de Processo Civil prevê que o voto vencido é considerado parte integrante do acórdão, contudo, ao contrário do que sustenta o agravante, as premissas fáticas daquele não prevalecem quando colidentes com a moldura fática registrada no voto vencedor. Precedentes.

3. No caso, o Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe, soberano na análise das provas, concluiu, por maioria, caracterizada a prática de abuso de poder econômico, pelo então candidato a prefeito, médico Luiz Melo de França, consubstanciada no fornecimento de atendimento médico gratuito, em sua residência, à população do município, mesmo após sua desincompatibilização de cargo público exercido em hospital da localidade para concorrer ao pleito de 2016. Assentou que a referida conduta é grave o suficiente para desequilibrar a disputa em benefício da candidatura de Luiz Melo de França, violando, conseqüentemente, a normalidade das eleições.

4. A modificação do entendimento da Corte regional demandaria nova incursão no arcabouço fático-probatório dos autos, inviável em sede especial, nos termos da Súmula nº 24 do TSE.5. A alegação apresentada pela vez primeira em agravo interno configura inovação de tese

recursal, não podendo ser apreciada, dada a consumação da preclusão. Precedente.6. Agravo interno a que se nega provimento.

(RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 32821, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 185, Data 07/10/2021)

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO. DESVIO DE FINALIDADE E POTENCIALIDADE DEMONSTRADOS.

1. O abuso do poder político ocorre quando agentes públicos se valem da condição funcional para beneficiar candidaturas (desvio de finalidade), violando a normalidade e a legitimidade das eleições (Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, ARO 718/DF, DJ 17.6.2005; Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, REspe nº 25.074/RS, DJ 28.10.2005). Deve ser rechaçada, na espécie, a tese de que para a configuração do abuso de poder político seria necessária a menção à campanha ou mesmo pedido de apoio a candidato, mesmo porque o fato de a conduta ter sido enquadrada pelo e. Tribunal a quo como conduta vedada evidencia, por si só, seu caráter eleitoral subjacente.

2. Existe presunção de dano à regularidade das eleições relativamente às condutas previstas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 (AgR-AI 11.488/PR, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJe de 30.11.2009).

3. A fim de se averiguar a potencialidade, verifica-se a capacidade de o fato apurado como irregular desequilibrar a igualdade de condições dos candidatos à disputa do pleito, ou seja, de as apontadas irregularidades impulsionarem e emprestarem força desproporcional à candidatura de determinado candidato de maneira ilegítima. Na espécie, essa circunstância foi reconhecida, efetivamente, pelo e. Tribunal de origem, por meio da análise de todo o conjunto probatório dos autos.

4. A matéria relativa à suposta violação ao art. 5º, LIV, da Constituição Federal não foi analisada pelo e. Tribunal a quo, faltando-lhe, pois, o imprescindível requisito do prequestionamento.

5. O dissídio jurisprudencial, por sua vez, não poderia ter sido conhecido, pois não foi demonstrada a similitude fática entre os julgados. Além disso, a tese de que o fato constituiria improbidade administrativa e que, por isso, não poderia ser analisado pela justiça eleitoral foi rechaçada expressamente na decisão agravada, razão pela qual não há falar em omissão.

6. Agravo regimental não provido.

(Recurso Especial Eleitoral nº 36357, Acórdão, Relator(a) Min. Aldir Passarinho Junior, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Data 14/05/2010, Página 20)

RECURSO - AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO - MÉDICO - ATENDIMENTO PELO SUS EM PERÍODO VEDADO - DESINCOMPATIBILIZAÇÃO NO CAMPO FORMAL E NÃO DE FATO - INELEGIBILIDADE - SENTENÇA DE 1º GRAU MANTIDA.

O Médico que atende pelo SUS - Sistema Único de Saúde é servidor público, estando como tal sujeito ao prazo de desincompatibilização previsto no artigo 1º, II, "I", da LC 64/90.

No caso, restou comprovado que o Recorrente afastou-se apenas no campo formal e não de fato, tendo prestado atendimentos pelo SUS no período em que teria que estar afastado para desvencilhar-se da inelegibilidade prevista pela LC 64/90.

Indiscutível a potencialidade lesiva dos autos consubstanciados pela violação à normalidade e legitimidade das eleições por força de abuso de poder econômico ou do exercício de função, cargo ou emprego na Administração Pública, pelo que se impõe a manutenção da Sentença de 1º Grau que julgou procedente a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, desconstituindo o diploma concedido ao recorrente e declarando sua inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos três anos seguintes ao pleito em que se verificou a irregularidade. Decisão por maioria de votos, vencido o I. Juiz Relator.

(RECURSO n 277, ACÓRDÃO n 36 de 11/09/2002, Relator(a) CARLOS ROBERTO MIGNONE, Publicação: DOE - Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Data 24/09/2002, Página 34)

No presente caso, a gravidade da conduta do investigado está consubstanciada na continuidade do exercício da atividade pública junto à Fundação Municipal de Teresina-PI, com nítido contanto com o eleitorado municipal usuário dos serviços de saúde, além de está sendo municiado indevidamente durante mais de 04 (quatro) meses, com recursos públicos adicionais à remuneração do cargo de militar exercido na Polícia Militar do Piauí, com potencialidade para desequilibrar a disputa em benefício de sua candidatura.

Advirta-se que não se trata de pura desincompatibilização para fins de indeferimento do registro de candidatura, matéria preexistente ao registro, de natureza infraconstitucional, que, por óbvio, já teria sido alcançada pela preclusão, mas sim, das consequências da atuação do candidato no período de desincompatibilização, com o uso da estrutura daquela Fundação e dos serviços por ela prestados à população de Teresina, em benefício de sua campanha ao cargo de vereador deste município.

Assim, comprovado de forma cabal e robusta a atuação do então candidato a vereador em período vedado, com recebimento de valores pecuniários extras, inclusive no período eleitoral, advindos dos cofres públicos municipais, potencializando sua campanha com nítida violação da normalidade e legitimidade das eleições, resta caracterizado o abuso do poder político ou de autoridade apto à cassação do diploma.

Em relação à alegada conduta vedada, prevista no art. 73, II, da Lei nº 9.504/97, entendendo não caracterizada, uma vez que o investigado não foi responsável pelo ato de cessão de servidores ou uso dos seus deste para comitês de campanhas.

Frise-se, por oportuno, que, a teor do inciso XVI, do art. 22, da LC 64/90, *“para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.”*

Ante o exposto, VOTO, em dissonância com o parecer ministerial e com o voto da eminente Relatora, pelo conhecimento e parcial provimento do presente recurso, para reformar a decisão recorrida e julgar parcialmente procedente a presente Ação de Investigação Judicial Eleitoral, para declarar a inelegibilidade do investigado, Roberval Azevedo Queiroz (CAPITÃO ROBERVAL QUEIROZ), cominando-lhe sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição de 2020, além da cassação do seu diploma de vereador do município de Teresina-PI, ante a reconhecida prática de abuso do poder político ou de autoridade, nos termos do art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90.

É como voto, Senhor Presidente.

E X T R A T O D A A T A

RECURSO ELEITORAL Nº 0600827-51.2020.6.18.0001. ORIGEM: TERESINA/PI (1ª ZONA ELEITORAL)

Recorrente: Progressistas – PP, Diretório Municipal de Teresina/PI

Advogadas: Giovana Ferreira Martins Nunes Santos (OAB/PI: 3.646) e Geórgia Ferreira Martins Nunes (OAB/PI: 4.314)

Recorrido: Roberval Azevedo Queiroz

Advogados: Zilton Lages Villa (OAB/PI: 11.634) e Victor Coutinho Leal (OAB/PI: 11.184)

Relatora: Juíza Lucicleide Pereira Belo

Decisão: ACORDAM os Membros do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, por unanimidade, CONHECER do recurso, RESERVAR para o mérito a análise da preliminar arguida e, no mérito, por maioria, vencidos os Juízes Edson Vieira Araújo e Marcelo Leonardo Barros Pio, NEGAR PROVIMENTO ao recurso, na forma do voto da Relatora.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador José James Gomes Pereira.

Tomaram parte no julgamento os(as) Excelentíssimos(as) Senhores(as): Juízes Doutores – Lucas Rosendo Máximo de Araújo, Marcelo Leonardo Barros Pio (convocado), Teófilo Rodrigues Ferreira, Juíza Doutora Lucicleide Pereira Belo e Juiz Doutor Edson Vieira Araújo (convocado). Presente o Procurador Regional Eleitoral Doutor Marco Túlio Lustosa Caminha. Ausência justificada do Desembargador Erivan José da Silva Lopes, o qual proferira seu voto na sessão de 15.12.2021. Declarou-se suspeito o Juiz Thiago Mendes de Almeida Férrer, tendo sido convocado Juiz Marcelo Leonardo Barros Pio. Não participou do julgamento o Juiz Charlles Max Pessoa Marques da Rocha, mercê de ausente na sessão em que iniciado o julgamento, ocasião em que atuava no Tribunal o Juiz Edson Vieira Araújo.

SESSÃO DE 21.1.2022

ACÓRDÃO Nº 060041784

RECURSO ELEITORAL Nº 0600417-84.2020.6.18.0003. ORIGEM: PARNAÍBA/PI (3ª ZONA ELEITORAL)

Recorrentes: Odival do Socorro Costa Serejo e Francisco de Assis de Souza de Oliveira

Advogado: Valdílio Souza Falcão Filho (OAB/PI: 3.789)

Recorrido: Everaldo Batista Lima

Advogado: Ailton Vasconcelos Ponte (OAB/PI: 3.909)

Relator: Juiz Kelson Carvalho Lopes da Silva

RECURSOS EM REPRESENTAÇÃO POR CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. APREENSÃO DE RELAÇÃO DE ELEITORES. DÚVIDA QUANTO AO RESPONSÁVEL PELAS ANOTAÇÕES. REFORMA DA SENTENÇA. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS FORMULADOS NA INICIAL. RECURSOS CONHECIDOS E PROVIDOS. - Incerteza de quem seria a propriedade do material irregular de campanha apreendido em abordagem policial durante o período eleitoral. - Relação de nomes, local de votação, endereços e alguns com o número de telefone. - Caso em que, além do Representado negar qualquer vínculo com a documentação, houve abordagem policial quando o recorrente pegava carona em carro de apoiador de candidatura contrária e que também teve material de campanha apreendido. - Referido acontecimento demonstra o envolvimento político também do condutor do veículo e levanta a possibilidade de que o material irregular de campanha seja de sua propriedade. - Portanto, paira a incerteza de quem seria o portador da documentação apreendida: o motorista do carro ou o passageiro carona (candidato representado), já que ambos portavam material de campanha, inclusive de candidaturas antagônicas. - Documentos que precisavam ser

corroborados por outros elementos que afastassem a dúvida sobre a autoria da suposta captação ilícita de sufrágio. - Os envolvidos forneceram material gráfico que serviria de termo de comparação em exame pericial, porém, a mesma, se realizada, não consta dos autos. - Constitui ônus do autor trazer aos autos a documentação necessária à confirmação do que deduzido na representação, porém, não foram colhidos depoimentos testemunhais, nem acareação entre o representado e o condutor do veículo, muito mesmo uma simples consulta aos nomes constantes do documento apreendido (ainda que de 2 ou 3 deles) com o fim de confirmar se realmente aquelas pessoas ostentavam a condição de eleitores alistados na cidade. - A mera condição de candidato (modo de ser do agente) não pode ser levada em consideração para formar um juízo de culpa por ilícitos eleitorais ocorridos, em completo desprezo à aferição da sua relação com o fato concretamente realizado. - Ausência de provas que infirmem as alegações quanto à origem e ao destino, pois o recorrente esclareceu, no interrogatório policial, que o valor que transportava naquele momento era fruto, em grande parte, da venda de um terreno realizada naquela semana, indicando, inclusive os dados da propriedade, o valor da negociação e o respectivo comprador. A seu turno, tratou de juntar documentação a fim de comprovar a origem e destinação do dinheiro apreendido, bem como a razão de estar com a referida quantia no momento da abordagem policial. Ressalto que não houve qualquer produção de prova que pudesse macular a legitimidade e/ou veracidade dessa documentação juntada pelo recorrente. - Mais uma vez, pontuo que “incumbe ao representante apresentar provas, indícios e circunstâncias que demonstrem a plausibilidade dos fatos narrados, não se podendo exigir do representado a produção de prova negativa. (Recurso Especial Eleitoral

nº 25920, Acórdão, Relator(a) Min. Caputo Bastos, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 07/08/2006, Página 138). - A partir do arcabouço probatório, não se extrai a certeza de que o recorrente seja proprietário do material apreendido e, pairando dúvida, a improcedência da ação é medida que se impõe. - É impreterível que se tenha nos autos prova robusta e incontroversa da prática de ilícitos eleitorais. - Inexistindo provas robustas da ocorrência de captação ilícita de sufrágio de eleitores, o que já se mostra suficiente para impor a improcedência da ação, torna-se desnecessária a análise da potencialidade lesiva. - Sentença reformada. Recursos conhecidos e providos para julgar improcedentes as acusações formuladas na inicial.

Sob a Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador ERIVAN LOPES, ACORDAM os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, por unanimidade, CONHECER dos recursos e, no mérito, por maioria de votos, vencido o Juiz Lucas Rosendo Máximo de Araújo, DAR-LHES PROVIMENTO para reformar a sentença e julgar improcedente a presente representação por inexistência de provas robustas da prática dos crimes alegados na inicial, na forma do voto do Relator.

Sala das Sessões por Meio Eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, em Teresina, 31 de maio de 2023.

JUIZ KELSON CARVALHO LOPES DA SILVA

Relator

RELATÓRIO

O SENHOR JUIZ KELSON CARVALHO LOPES DA SILVA (RELATOR): Senhor Presidente, Senhora Juíza e Senhores Juízes desta Egrégia Corte, Senhor Procurador Regional Eleitoral, Senhoras Advogadas, Senhores Advogados e demais pessoas presentes,

Trata-se de Recursos em Representação Eleitoral por Captação Ilícita de Sufrágio interposto por Francisco de Assis de Souza Oliveira e Odival do Socorro da Costa Serejo em face da sentença do Juiz Eleitoral da 3ª da Zona Eleitoral de Parnaíba-PI, que julgou PROCEDENTE a ação com o reconhecimento da prática de captação ilícita de sufrágio, nos termos do art. 41-A da Lei nº 9.504/1997, perpetrada pelo representado Odival do Socorro Costa Serejo, nas Eleições Municipais de 2020.

Referido *decisum* condenou Odival do Socorro da Costa Serejo à pena de multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais); decretou a anulação dos votos por ele recebidos nas Eleições Municipais de 2020, cassando o seu diploma; e declarou a sua inelegibilidade por 08 (oito) anos, subsequentes à Eleição de 2020.

Na inicial, o EVERALDO BATISTA LIMA sustentou que “ODIVAL DO SOCORRO COSTA SEREJO, conhecido pela alcunha de PIRATA, candidato a vereador pelo Partido Republicano da Ordem Social (PROS), juntamente com sua esposa SILVANA PEREIRA DO NASCIMENTO, possuíam um esquema arquitetado de compra de votos para vencer o pleito municipal proporcional”. Ao final, requereu a cassação do registro de candidatura do representado ODIVAL DO SOCORRO COSTA SEREJO (O PIRATA) e aplicação da multa prevista no art. 41-A, caput, da Lei nº 9.504/97.

Juntou documentos e procuração (id. 21862976). Cópia do Inquérito Policial no id. nº 21862981.

Na sequência, defesa apresentada por Francisco de Assis de Souza de Oliveira sustentando a ausência de “indício de que 1) a lista encontrada refere-se a eleitores de Parnaíba - PI; 2) que tais eleitores tenham sido agraciados com vantagens oferecidas pelo 1º Investigado “Pirata”; 3) que tenham recebido vantagens em troca de votos ou mesmo que 4) os Investigados tivessem conhecimento ou participação na confecção da citada lista”. Ao final, pugnou pela improcedência da ação. Juntou documentos e procuração (id. 21862996).

Odival do Socorro Costa Serejo também apresentou defesa afirmando que “os valores eram oriundos de transações lícitas da empresa do representado e da venda da propriedade do mesmo naquela semana (...) declara que seguia de carona e quando adentrara ao veículo já estavam lá todos os pertences contidos nele”. Pugnou pela improcedência da ação. Juntou documentos e procuração no id. 21863010.

Sem oitiva de testemunhas.

Alegações finais apresentadas pelo Promotor Eleitoral requerendo a procedência da ação para cassar, multar e declarar inelegível o representado Odival do Socorro Costa Serejo.

Everaldo Batista Lima e Odival do Socorro Costa Serejo, embora intimados, não apresentaram alegações finais, enquanto as apresentadas por Francisco de Assis de Souza de Oliveira (id. 103965016) foram protocoladas intempestivamente.

Após, a sentença julgou “PROCEDENTE a representação, COM RESOLUÇÃO do mérito, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil, com fundamento no caput do Art. 41-A da Lei nº 9.504/1997 e no artigo 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/90”.

Em sede de recursos, Francisco de Assis de Souza Oliveira e Odival do Socorro da Costa Serejo requereram a “reforma da sentença de piso, julgando-se, com isso, TOTALMENTE IMPROCEDENTES os pedidos contidos na inicial, pela evidente falta de provas de ilícitos eleitorais”.

O recorrido foi devidamente intimado para apresentar contrarrazões, entretanto o prazo legal transcorreu *in albis*.

A Procuradoria Regional Eleitoral opinou pelo “CONHECIMENTO e DESPROVIMENTO dos dois Recursos Eleitorais interpostos (ID's 21863045 e 21863047), pois não há qualquer reparo a ser feito na sentença que reconheceu a procedência da representação, ante ao firme e robusto arcabouço probatório documental e à proporcionalidade e legalidade das sanções impostas”.

É o relatório.

V O T O

O SENHOR JUIZ KELSON CARVALHO LOPES DA SILVA(RELATOR): Senhor Presidente, Senhora Juíza e Senhores Juízes desta Egrégia Corte, Senhor Procurador Regional Eleitoral, Senhoras Advogadas, Senhores Advogados e demais pessoas presentes, os recursos são cabíveis, tempestivos, interpostos por partes legítimas, razões pelas quais deles conheço.

Conforme relatado, tratam-se de Recursos interpostos em face de sentença do Juiz da Zona Eleitoral de Parnaíba-PI que julgou procedente a ação com o reconhecimento da prática de captação ilícita de sufrágio, nos termos do art. 41-A da Lei nº 9.504/1997, supostamente perpetrada pelo investigado Odival do Socorro Costa Serejo, nas Eleições Municipais de 2020, para:

- a) condená-lo à pena de multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais);
- b) decretar a anulação dos votos por ele recebidos nas Eleições Municipais de 2020 e, consequentemente, cassar o seu diploma;
- c) declarar a sua inelegibilidade por 08 (oito) anos subsequentes à Eleição de 2020.

A sentença adotou os seguintes fundamentos:

“(…) Como ressalvado, quedou-se incontroverso que o representado ODIVAL DO SOCORRO COSTA SEREJO, conhecido como PIRATA, no dia 14/11/2020, foi abordado pela Polícia Militar, a qual, após revistar seu automóvel, encontrou mais de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) em dinheiro vivo, uma caderneta com relação nominal de eleitores, com referência individualizada de zona e seção eleitoral, bem como a observação manuscrita “Pg” ao lado de alguns nomes, além de material publicitário de campanha eleitoral. (...) Esses requisitos encontram-se nos autos, quais sejam: o representado ODIVAL DO SOCORRO COSTA SEREJO era candidato a Vereador, tanto que foi eleito e hoje ocupa o referido cargo; era o proprietário e estava portando os bens apreendidos no momento da apreensão; os beneficiários eram eleitores, o que se constata da planilha com relação nominal, constando informações individualizadas de zona e seções eleitorais; foram realizados pagamentos a eleitores, o que se depreende do grande volume de dinheiro em cédulas apreendido e da observação manuscrita

“Pg” que se repetia na caderneta. Os objetos apreendidos se revelam como um explícito “kit de compra de votos”, consistindo numa prova contundente da captação ilícita de sufrágio. A finalidade eleitoral se infere da planilha de beneficiários, com menção à zona e às seções eleitorais, bem como pelo material publicitário eleitoral. Inclusive, o avançado horário noturno, quando ocorreu a apreensão, é o mais utilizado por aqueles que “compram votos”, por ser mais difícil a fiscalização por parte das autoridades. Supor que essas circunstâncias poderiam enquadrar-se como hipótese diversa daquela prevista no art. 41-A da Lei das Eleições seria exigir do julgador e das contrapartes uma inaceitável ingenuidade, em contradição a toda experiência comum. Na mesma senda, a versão trazida pela investigada, além de não explicar a origem e a destinação desse dinheiro, é contraditória, o que acaba por corroborar tratar-se de um explícito “kit de compra de votos”. Como salientou o *Parquet*, “o representado Odival sequer comprovou a narrativa da sua defesa quanto aos valores apreendidos com o mesmo, tendo em vista que na instrução processual ele não juntou qualquer documento bancário de retirada desses valores daquele que teria comprado um terreno conforme a sua própria narrativa” e “o representado juntou apenas a prova da transferência de um terreno e, segundo o documento, tal transferência só ocorreu em dezembro”. Além disso, se houvesse receio quanto à segurança no transporte ou guarda desses valores, como arguiu o investigado, o menos indicado seria justamente transitar com tal volume de dinheiro em horário noturno, aproximando-se da meia-noite”.

Por aplicável ao caso, transcrevo o teor do art. 41-A da Lei nº 9.504/1997 que assim dispõe:

Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. (Incluído pela Lei nº 9.840, de 1999).

§ 1º Para a caracterização da conduta ilícita, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a evidência do dolo, consistente no **especial fim de agir**. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) *Grifei*.

No caso, o recorrente Odival do Socorro Costa Serejo sustenta que não foi eleito e não ocupa o cargo de Vereador de Parnaíba-PI, sustentando ter ficado na suplência do partido PROS, bem como que “*as provas usadas para propositura da ação limitam-se a notícias de sites, reportagens, e documentos referentes ao IPL nº 0028/2020 DPF/PHB/PI (Retombado no EPOL nº 2020.0116653)*”.

Sustenta que “na noite do dia 14/11/2020, decidira aceitar carona do nacional DANILO, onde o mesmo em forma de emboscada por saber que o representado sempre aos fins de semana retirava do seu comércio os valores do cofre, devido aos constantes assaltos a si e seus vizinhos e transferia para sua casa e ainda que naquela semana o mesmo efetuara a venda de propriedade sua”.

Acrescenta que “Danilo convidou o Representado para dar a este uma carona e, após iniciado o percurso, mudara o veículo de direção convidando o representado e sua esposa para jantar em restaurante do calçadão cultural. Ora Excelências, em questões de metros o veículo fora abordado por policiais próximos a zona central da cidade, a praça da graça, e posteriormente conduzidos a delegacia sem nenhuma explicação e nem mesmo direitos preservados”.

Informa que “os valores eram oriundos de transações lícitas da empresa do representado e da venda da propriedade do mesmo naquela semana. Além da origem do valor devidamente comprovado, o seu destino também o é já que o representado inclusive havia adquirido um kit para geração de energia solar e teria de no próximo dia útil efetuar o pagamento do mesmo, fato que não ocorreu devido a apreensão dos referidos valores. O representado declara que seguia de carona e quando adentrara ao veículo já estavam lá todos os pertences contidos nele”.

Argumenta ser de oposição, enquanto os santinhos encontrados eram de candidatos de outros partidos, coligação ou situação.

Pois bem. Do auto de Apresentação e Apreensão, observo o detalhamento do material encontrado no carro naquele momento, vejam:

1. O Valor de R\$ 41.890,00 (quarenta e um mil oitocentos e noventa reais);
2. Uma sacola plástica contendo centenas de "santinhos" dos candidatos a vereadores: O Pirata do Pros e do candidato a Prefeito Samaronne do PSD;
3. Um caderno/agenda aramado contendo nome de bairros e de colaboradores;

4. Uma prancheta contendo diversos documentos, tais como: Edital n° 35 — TRE/3ªZONA; Folha Resumo Cadastro único — V7;

5. Dez formulários contendo nome, número do título, zona, endereço telefone, Seção com nomes de centenas de pessoas devidamente cadastradas;

6. Uma folha com o título “Relação das Gratificações” contendo o nome de dezena de pessoas, juntamente com seis folhas contendo nomes, horários, telefone de contato, etc.

7. Um celular Xiaomi da cor preta pertencente ao nacional Odival do Socorro Costa Serêjo;

8. Um Celular SAMSUNG Galaxy J6 pertencente a nacional Silvana Pereira do Nascimento.

Por outro lado, quanto ao material (em especial, a relação de nomes, número de título de eleitor, local de votação, endereços e alguns também com o número de telefone), observo não haver certeza de que seriam de propriedade do representado Odival Serejo, pois além do representado sempre negar qualquer vínculo com a documentação, o veículo apreendido não é de sua propriedade, estando de carona.

De observar que também houve a apreensão (Auto o id. 21862981), em poder de DANILO JOSÉ LEITE DA SILVA, condutor do veículo, de uma sacola “plástica contendo aproximadamente milhares de "santinhos" dos candidatos a vereadores: Paulo Pinto do partido Democratas; Edcarlos Gouveia do partido Progressistas; Joãozinho do Trânsito do partido Democratas; Neta do partido Democrata; André Neves do partido Republicanos; Bernardo Lima do Democratas. E do candidato a prefeito: Mão Santa do partido Democratas”.

Referido acontecimento demonstra o envolvimento político também do condutor do veículo e levanta a possibilidade de que o material irregular de campanha seja de sua propriedade.

Portanto, a única certeza a esse respeito é a incerteza de quem seria o portador da documentação ilícita: o motorista do carro (Danilo Silva) ou o passageiro carona (representado Odival Serejo), já que ambos portavam material de campanha, inclusive de candidaturas antagônicas (candidaturas a Prefeito: Mão Santa x Samaronne).

É o que depreendo, também, dos termos de declarações dos policiais militares responsáveis pelas prisões em flagrante, o Cabo RAFAEL DO NASCIMENTO SOUSA e os Soldados EDILSON MENDES LOPES e ANTÔNIO AFONSO BATISTA E SILVA, vejam:

Depoimento de RAFAEL DO NASCIMENTO SOUSA: “no dia 14/11/2020, por volta das 23:30h, foi realizada a abordagem do veículo Gol que era conduzido pelo nacional que se apresentou pelo nome de **DANILO**, (...) foi realizada uma busca no veículo, tendo sido inicialmente encontrado inicialmente duas sacolas plásticas contendo farto material de campanha, popularmente conhecido por "santinhos"; **QUE dentre esse material, existia propaganda de um dos ocupantes do veículo, no caso o sr. ODIVAL**, conhecido por PIRATA, candidato ao cargo de vereador; **QUE na outra sacola o material de campanha era de diversos candidatos de urna coligação contrária a do Sr ODIVAL**; QUE foi encontrada ainda uma sacola contendo grande quantidade de dinheiro e uma prancheta contendo relação de eleitores, tudo isso no banco do passageiro do veículo; (...) continuaram a realização de busca no veículo, desta feita, tendo encontrado ainda mais duas bolsas, contendo em seu interior outra grande quantidade em dinheiro”.

Depoimento do soldado EDILSON MENDES LOPES : “(...) QUE, o depoente integrava a guarnição da Polícia Militar em patrulha pelo Centro da cidade, quando verificou um automóvel Gol cinza sendo acompanhado por uma motocicleta Broz branca; (...) **QUE na oportunidade era conduzido pela pessoa que se identificou como DANILO, tendo como passageiro um casal**: QUE um dos passageiros era um candidato a vereador conhecido como "PIRATA" e sua esposa que se apresentou pelo nome de SILVANA PEREIRA; QUE inicialmente foi realizada uma busca pessoal no condutor e no vereador, nada tendo sido encontrado de relevante; QUE, continuando o procedimento, foi realizado uma busca no automóvel, tendo sido encontrado no banco de trás no bagageiro, **sacolas contendo material de propaganda eleitoral do vereador conhecido por PIRATA e de outros candidatos de coligações diversas**; QUE foi encontrado também uma bolsa contendo grande quantidade de cédulas de real, além de uma prancheta com relações de eleitores, com respectivos endereços e outras informações; QUE essa prancheta com a documentação foi encontrada no banco da frente do passageiro; QUE devido à aglomeração de pessoas no local, os policiais militares resolveram conduzir aquelas pessoas e o veículo até a Delegacia de Polícia Federal; QUE chegando na delegacia, continuaram a realizar busca no interior daquele automóvel,

tendo sido encontradas mais duas bolsas contendo grande quantidade de dinheiro em espécie, que estavam no banco de trás do automóvel;

Depoimento do Soldado ANTÔNIO AFONSO BATISTA E SILVA: “(...) na noite do dia 14/11/2020 realizava ronda ostensiva em torno do bairro Centro, nesta cidade; QUE, por volta das 23:40h, a guarnição observou um veículo Gol cinza sendo acompanhado por uma motocicleta Broz branca, se deslocando na contramão, fato que causou a perseguição daquele veículo pela viatura, urna vez que podia se tratar de uma tentativa de assalto; (...) QUE ao realizarem a abordagem no veículo, verificou-se que estavam sendo transportados três pessoas naquele automóvel; QUE inicialmente procederam uma busca pessoal nas pessoas do sexo masculino, sendo que nada foi encontrado; **QUE seguindo o procedimento, foi realizado uma busca no automóvel, tendo sido achado de imediato material de propaganda eleitoral, espalhado por todo o veículo; QUE esse material era de um dos ocupantes daquele automóvel que está concorrendo ao mandato eletivo de vereador no Município de Parnaíba/PI; QUE também foi encontrado material de propaganda eleitoral de vários outros candidatos que concorrem à eleição nesse município;** QUE em seguida, foi encontrada um saco plástico contendo grande quantidade de dinheiro que estava no banco do passageiro, assim como também foi encontrada uma prancheta contendo relações de eleitores e outros; QUE, nesse momento, os policiais resolveram parar a busca no veículo, conduzindo todos os ocupantes e o carro para a Delegacia de Polícia Federal em Parnaíba/PI, em razão da aglomeração de pessoas que se formou no local; QUE chegando na sede da Delegacia de Policia Federal continuaram as buscas no veículo, resultando na arrecadação de duas bolsas com grande quantidade de dinheiro, encontradas no banco de trás do veículo; (...)”.

Observo, ainda, que, em interrogatório, Odival Serejo declarou “QUE no veículo também foram encontradas outras relações de eleitores, sendo que em relação a essas, não são de propriedade do declarante; QUE acredita que essa relação a essa, acredita que seja de propriedade do dono do veículo; QUE também foi encontrado naquele veículo, um material de propaganda do interrogado, conhecido como "santinhos"; QUE também naquele veículo, foi achado o mesmo material de propaganda relacionado à candidatos contrários ao grupo político do interrogado, sendo que estes seriam de propriedade do dono do automóvel”.

Ressalto que o condutor do veículo, Danilo José Leite da Silva declarou na delegacia que:

“os policiais militares fizeram uma busca pessoal no veículo GOL, cor azul, placas OUA-8362, **de propriedade do declarante, embora registrado em nome de sua mãe;** (...) em decorrência desta busca veicular, foi encontrado no piso do passageiro, uma bolsa contendo grande quantidade de dinheiro em espécie; QUE esta bolsa foi encontrada nos pés do Senhor ODIVAL; QUE, ainda no veículo, no banco traseiro, foi encontrado grande quantidade de material de propaganda eleitoral do candidato a vereador, o senhor Odival e de outros políticos de coligação contrário do nacional Odival; que na mesma bolsa com o dinheiro encontrado também foi achado uma prancheta contendo a relação de pessoas onde foram realizadas visitas pelo candidato Odival, dias antes; que diante disso foram todos conduzidos à delegacia de polícia federal em Parnaíba/PI; que o declarante afirma que quando o senhor Odival e sua esposa entraram em seu veículo, já estavam de posse de uma bolsa, onde foram encontrado a relação de pessoas visitadas conforme informado anteriormente; que o declarante afirma que sabia apenas que tinha uma determinada quantia em dinheiro, não sabendo informar o valor total (...)”.

Assim, entendo que os documentos precisavam ter sido corroborados por outros elementos que afastassem a dúvida sobre a autoria da suposta captação ilícita de sufrágio.

No caso, Odival do Socorro Costa Serejo, Silvana Pereira do Nascimento e Danilo José Leite da Silva forneceram material gráfico que serviria de termo de comparação em exame pericial, porém, a mesma, se realizada, não consta dos autos.

O autor da presente representação também não providenciou outros elementos de prova de sorte a desvendar o verdadeiro proprietário do material irregular.

Por certo, constitui ônus do autor trazer aos autos a documentação necessária à confirmação do que deduzido na representação, porém, não foram colhidos depoimentos testemunhais, nem acareação entre o representado e o condutor do veículo, muito mesmo uma simples consulta aos nomes constantes do documento apreendido (ainda que de 2 ou 3 deles) com o fim de confirmar se realmente aquelas pessoas ostentavam a condição de eleitores alistados na cidade.

Assim, a mera condição de candidato (modo de ser do agente) não pode ser levada em consideração para formar um juízo de culpa pelos ilícitos eleitorais ocorridos, em completo desprezo à aferição da sua relação com o fato concretamente realizado.

Nesse sentido, trago trecho de ementa de julgado do TSE:

(...) De acordo com o art. 333, I, do CPC, o ônus da prova incumbe a quem alega o fato. Na hipótese dos autos, o Tribunal de origem inverteu indevidamente o onus probandi ao considerar que os representados não lograram êxito em apresentar provas de que não captaram votos de maneira ilícita. 4. Agravo regimental não provido. *(Recurso Especial Eleitoral nº 958152967, Acórdão, Relator(a) Min. Nancy Andrighi, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Volume , Tomo 66, Data 10/04/2012, Página 20).*

Quanto ao valor encontrado com Odival Serejo, observo a ausência de provas que infirmem suas alegações quanto à origem e destino, pois esclareceu, no interrogatório policial, que o valor que transportava naquele momento era fruto, em grande parte, da venda de um terreno realizada na terça ou quarta-feira daquela semana, indicando, inclusive os dados da propriedade, o valor da negociação (R\$ 50.000,00) e o respectivo comprador.

Eis o teor das citadas declarações:

QUE o interrogado afirma que a sua renda vem de sua sorveteria e imóveis alugados; QUE esclarece que o valor que transportava naquele momento é fruto, em grande parte, da venda de um terreno, realizado na terça ou quarta-feira dessa semana; QUE esse imóvel encontra-se situado na Av. Dr João Silva Filho, s/n, bairro Planalto, Parnaíba/PI; QUE esse terreno foi vendido pela quantia de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), sendo esse valor recebido em dinheiro; QUE o comprador do seu terreno foi o Sr ARÃO, comerciante do ramo de combustível nessa cidade e pai do candidato a prefeito Sr. SAMARONE; QUE esse terreno foi comprado para a irmã do candidato a prefeito SAMARONE; QUE recebeu esse dinheiro na quarta-feira e o guardou no cofre da sua sorveteria; QUE, por conta da grande quantidade de ocorrência de furto e roubo na região onde se localiza sua sorveteria, o interrogado decidiu transportar esse dinheiro na noite do dia 14/11/2020, para sua residência localizada na Rua Coronel Pacifico. Nº 573, bairro São José, Parnaíba/PI; QUE para tanto, resolveu aproveitar a carona do sr. DANILO JOSÉ LEITE; QUE o interrogado esclarece que DANILO não sabia que o interrogado transportava essa quantia em dinheiro; QUE o interrogado afirma que o

restante dos papéis encontrado no veículo não é de seu conhecimento, não podendo afirmar que seja do sr DANILO JOSE LEITE;

SILVARA PEREIRA DO NASCIMENTO, esposa de Odival Serejo, também foi ouvida na delegacia e relatou:

“QUE, em seguida, realizaram uma busca no veículo, tendo sido encontrado no banco traseiro do veículo e no bagageiro do veículo, algumas sacolas com propaganda eleitoral, tipo "santinho" do seu marido ODIVAL e de outros candidatos de coligações contrária à de seu marido; QUE também foi encontrado numa bolsa em poder da declarante, uma grande quantidade de dinheiro, não sabendo informar a declarante o valor exato; QUE a declarante afirma que foi encontrado uma relação contendo nome de pessoas que haviam sido visitadas há um mês atrás por eles; QUE afirma que não tem conhecimento de nenhuma prancheta com outra relação encontrada no veículo; QUE em razão disso foram conduzidos a Delegacia de Polícia Federal; QUE a interrogada confirma que o dinheiro encontrado no veículo de DANILO é de propriedade do seu marido, fruto da venda de terreno, renda da sorveteria, etc; QUE a interrogada afirma que a prancheta encontrada no veículo não era de sua propriedade e somente a relação contendo o nome e endereço de eleitores eram de sua responsabilidade; QUE acredita que a prancheta e os demais documentos que não eram de sua responsabilidade, seria de propriedade do condutor do veículo, o Sr. Danilo.

Observo, portanto, a sintonia entre os depoimentos do casal, sendo que pequenas divergências nos relatos não servem para incriminar quem quer que seja, ainda mais quando convergem em pontos essenciais.

A seu turno, Odival Serejo tratou de juntar documentação a fim de comprovar a origem e destinação do dinheiro apreendido, bem como o fato de estar com a referida quantia no momento da apreensão, quais sejam:

a) Contrato de 13 de novembro de 2020 e nota fiscal de 17 de novembro de 2020, referente a aquisição de GERADOR FOTOVOLTAICO 14,08 KWP (id. 21862998), no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), como forma de justificar qual seria o destino do valor em análise;

b) Imagens e boletim de ocorrência de furto ocorrido na localidade em data anterior aos acontecimentos, como forma de justificar a necessidade de estar com a quantia no momento da abordagem;

c) Escritura e protocolo de registro de compra e venda de propriedade, para esclarecer a origem do dinheiro objeto de medida policial.

Ressalto que não houve produção de prova que pudesse macular a legitimidade e/ou veracidade dessa documentação juntada pelo recorrente.

Mais uma vez, pontuo que “incumbe ao representante apresentar provas, indícios e circunstâncias que demonstrem a plausibilidade dos fatos narrados, não se podendo exigir do representado a produção de prova negativa. (Recurso Especial Eleitoral nº 25920, Acórdão, Relator(a) Min. Caputo Bastos, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 07/08/2006, Página 138).

De sorte que, a partir do arcabouço probatório, não se extrai a certeza de que o recorrente Odival Serejo seja o proprietário do material irregular apreendido e, pairando dúvida, a improcedência da ação é medida que se impõe.

A propósito, das condutas alvo da presente ação, extraio acusações rebatidas e negadas expressamente pelo recorrente Odival Serejo, assim, “diante das incertezas que circundam o caso em testilha e a ausência de elementos objetivos (...), é necessária a observância do princípio in dubio pro sufrágio: na dúvida sobre a configuração do ilícito, (...) deve ser referendada a vontade popular. (...)” (Recurso Especial Eleitoral nº 25857, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Relator(a) designado(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 19/06/2020, Página 3-23).

Nesse sentido, trago ementas de julgados do TSE:

AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2020. PREFEITO. VICE-PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ART. 41-A DA LEI 9.504/97. ABUSO DE PODER POLÍTICO. ART. 22 DA LC 64/90. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. DISTRIBUIÇÃO DE TERMOS DE CESSÃO DE USO. DOCUMENTOS EMITIDOS ANTERIORMENTE AO PERÍODO ELEITORAL. PRÁTICA NÃO CONDI-CIONADA AO VOTO. CONJUNTO PROBATÓRIO. FRAGILIDADE. GRAVI-

DADE. AUSÊNCIA. SÚMULA 24/TSE. NEGATIVA DE PROVIMENTO. 1. No *decisum* monocrático, mantiveram-se sentença e acórdão unânime do TRE/BA de improcedência dos pedidos em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), porquanto não configurada a prática de captação ilícita de sufrágio e abuso de poder político pelo à época prefeito e candidato à reeleição de Piripá/BA em 2020, bem como pelo candidato ao cargo de vice-prefeito e pela Coligação Para o Trabalho Continuar em Boas Mãos. 2. Conforme jurisprudência deste Tribunal, para se configurar a captação ilícita de sufrágio, é necessária a presença dos seguintes elementos: "(a) capitulação expressa da conduta no tipo legal descrito no art. 41-A da Lei nº 9.504/1997; (b) realização da conduta no período eleitoral; (c) **prática da conduta com o especial fim de agir, consubstanciado na vontade de obter o voto do eleitor ou de grupo determinado ou determinável de eleitores**; (d) existência de conjunto probatório robusto acerca da demonstração do ilícito, considerada a severa penalidade de cassação do registro ou diploma" (RO-EI 0603024-56/DF, Rel. Min. Og Fernandes, DJE de 26/10/2020). (...) 7. Conclusão em sentido diverso demandaria reexame de fatos e provas, inviável em sede extraordinária, nos termos da Súmula 24/TSE. 8. Agravo interno a que se nega provimento. (*RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 060053753, Acórdão, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 145, Data 02/08/2022*).

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2008. VEREADOR. REPRESENTAÇÃO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ART. 41-A DA LEI 9.504/97. PROVA ROBUSTA. AUSÊNCIA. ÔNUS DA PROVA. AUTOR. INVERSÃO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Segundo jurisprudência do TSE, a condenação pela prática de captação ilícita de sufrágio pressupõe a existência de prova robusta acerca da ocorrência do ilícito, o que não aconteceu nos autos. Precedentes. 2. Na espécie, os agravados foram condenados pela prática de captação ilícita de sufrágio pelo fato de terem sido encontrados em suas residências cadernos com dados de eleitores e supostas benesses que seriam entregues aos eleitores. Todavia, de acordo com os fatos descritos no acórdão, as testemunhas ouvidas em juízo não confirmaram a ocorrência do ilícito, não havendo nenhum outro indício de que tenha sido praticado algum dos núcleos do art. 41-A da Lei 9.504/97, razão pela qual se infere que os agravados foram condenados por mera presunção, o que não é admitido pela jurisprudência desta c. Corte. 3. De acordo com o art. 333, I, do CPC, o

ônus da prova incumbe a quem alega o fato. Na hipótese dos autos, o Tribunal de origem inverteu indevidamente o onus probandi ao considerar que os representados não lograram êxito em apresentar provas de que não captaram votos de maneira ilícita. 4. Agravo regimental não provido. (Recurso Especial Eleitoral nº 958152967, Acórdão, Relator(a) Min. Nancy Andrichi, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Volume , Tomo 66, Data 10/04/2012, Página 20).

Assim, entendo não evidenciada a prática pelo recorrente dos ilícitos narrados na inicial, diante da ausência de provas, o que afasta a configuração dos ilícitos narrados.

O fato é que, para a comprovação de qualquer dos ilícitos narrados, a jurisprudência exige apresentação de provas robustas:

AGRAVO INTERNO. AGRAVO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. RENOVAÇÃO. PREFEITO E VICE-PREFEITO. AIJE. CAPTAÇÃO ILÍCITA. ART. 41-A DA LEI 9.504/97. GRAVAÇÃO AMBIENTAL. PROVA TESTEMUNHAL. FRAGILIDADE. SÚMULA 24/TSE. NEGATIVA DE PROVIMENTO.1. No decisum monocrático, manteve-se aresto do TRE/RN no qual se absolveram os agravados, eleitos aos cargos de prefeito e vice-prefeito de Guamaré/RN em novas eleições ocorridas por força do art. 224 do Código Eleitoral, por se entender não comprovada a compra de votos (art. 41-A da Lei 9.504/97).2. Conforme o art. 41-A da Lei 9.504/97, constitui captação ilícita de sufrágio o candidato – diretamente ou por terceiros – doar, oferecer, prometer ou entregar bem ou vantagem de qualquer natureza a eleitor com o fim de obter-lhe o voto. 3. **Para se caracterizar o ilícito, exige-se prova robusta acerca da inequívoca anuência do candidato com as condutas perpetradas, não bastando meras presunções. Precedentes desta Corte Superior e doutrina sobre o tema. (...)** 10. Em resumo, o quadro fático dos autos não é determinante quanto à anuência dos agravados com a suposta prática ilícita de compra de votos, cuja condenação – por acarretar a gravosa pena de perda do diploma – demanda a existência de conjunto probatório sólido.11. Para alterar a valoração das provas, seria necessário o reexame dos autos, vedado pela Súmula 24/TSE. 12. Agravo interno a que se nega provimento. (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 11015, Acórdão, Relator(a) Min. Luis Felipe Salomão, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 61, Data 07/04/2021) Negritei.

Enfim, da análise dos autos, observo que não há provas de doação, oferecimento, promessa, ou entrega de bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, a eleitor em troca de voto.

Ora, é impreterível, para a configuração da captação ilícita de sufrágio, que se tenha nos autos prova robusta e incontroversa de sua prática. Do contrário, mostra-se temerário, senão injusto, aplicar qualquer das penalidades requeridas.

Assim, inexistindo provas robustas da ocorrência de captação ilícita de sufrágio, o que já se mostra suficiente para impor a improcedência da ação, torna-se desnecessária a análise da potencialidade lesiva/gravidade.

A par dessas considerações, VOTO, em dissonância com o parecer do Procurador Regional Eleitoral, pelo conhecimento e provimento dos recursos para reformar a sentença e julgar improcedente a presente representação por inexistência de provas robustas da prática dos crimes alegados na inicial.

É como voto, Senhor Presidente.

V O T O (V E N C I D O)

O SENHOR JUIZ LUCAS ROSENDO MÁXIMO DE ARAÚJO: Senhor Presidente e demais membros da Corte,

O eminente juiz relator se posicionou pelo conhecimento e provimento do recurso, “para reformara sentença e julgar improcedente a presente representação por inexistência de provas robustas da prática dos crimes alegados na inicial”.

Com todas vênias, e de forma sucinta, discordo de Sua Excelência, porquanto os meios de prova mencionados em seu próprio voto – com transcrição, inclusive, de declarações colhidas em instrução, comprovam suficientemente a materialidade e a autoria dos fatos objeto de apuração nos autos.

Reitero a compreensão que tenho manifestado no sentido da aplicabilidade do disposto no artigo 239 do Código de Processo Penal (*Considera-se indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias*) a situações semelhantes à discutida neste processo. Com efeito, como já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, “Uma sucessão de indícios e circunstâncias, coerentes e concatenadas, podem ensejar a certeza fundada que é exigida para a condenação” (REsp 130570/SP).

O argumento da necessidade de prova “robusta”, “contundente”, etc., significa inviabilizar a aplicação da lei, no particular, pois tal exigência é inconciliável com a realidade de condutas criminosas da espécie são praticadas com os cuidados e a astúcia reputados aptos para ocultá-las o máximo possível.

Nesse passo, adoto os fundamentos da sentença impugnada como razões para decidir e, assim, **VOTO pelo desprovimento do recurso.**

É como voto.

E X T R A T O D A A T A

RECURSO ELEITORAL Nº 0600417-84.2020.6.18.0003. ORIGEM: PARNAÍBA/PI (3ª ZONA ELEITORAL)

Recorrentes: Odival do Socorro Costa Serejo e Francisco de Assis de Souza de Oliveira

Advogado: Valdílio Souza Falcão Filho (OAB/PI: 3.789)

Recorrido: Everaldo Batista Lima

Advogado: Ailton Vasconcelos Ponte (OAB/PI: 3.909)

Relator: Juiz Kelson Carvalho Lopes da Silva

Decisão: ACORDAM os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, por unanimidade, CONHECER dos recursos e, no mérito, por maioria de votos, vencido o Juiz Lucas Rosendo Máximo de Araújo, DAR-LHES PROVIMENTO para reformar a sentença e julgar improcedente a presente representação por inexistência de provas robustas da prática dos crimes alegados na inicial, na forma do voto do Relator.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador Erivan Lopes.

Tomaram parte no julgamento os(as) Excelentíssimos(as) Senhores(as): Desembargadores Erivan Lopes e José James Gomes Pereira; Juízes Doutores – Lucas Rosendo Máximo de Araújo, Charlles Max Pessoa Marques da Rocha, Sebastião Firmino Lima Filho (convocado) e Kelson Carvalho Lopes da Silva. Presente o Procurador Regional Eleitoral Doutor Marco Túlio Lustosa Caminha. Ausência justificada da Juíza Lucicleide Pereira Belo. Declarou-se suspeito Juiz Thiago Mendes de Almeida Férrer.

SESSÃO POR MEIO ELETRÔNICO REALIZADA DE 29 A 31.5.2023

ACÓRDÃO Nº 060009565

RECURSO ELEITORAL Nº 0600095-65.2020.6.18.0035. ORIGEM: GILBUÉS/PI (35ª ZONA ELEITORAL)

Recorrente/Recorrido: Carlos Augusto de Araújo Braga

Advogadas: Jaqueline Viana de Alencar (OAB/PI: 13.883) e Ívilla Barbosa Araújo (OAB/PI: 8.836)

Recorrente/Recorrido: Promotor Eleitoral da 35ª Zona Eleitoral

Relatora: Juíza Lucicleide Pereira Belo

REPRESENTAÇÃO. ELEIÇÕES 2020. CONDOTA VEDADA. PROVAS LÍCITAS. PUBLICIDADE DE CONSTRUÇÃO DE UBS - FORA DO PERÍODO VEDADO. VISITA A CAMPO DE FUTEBOL COM PUBLICIDADE – FORA DO PERÍODO VEDADO. DIVULGAÇÃO DE CIRURGIA EM REDES SOCIAIS – FORA DO PERÍODO VEDADO. PUBLICIDADE DE RECONSTRUÇÃO DE BUEIROS E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA – FORA DO PERÍODO VEDADO. PUBLICIDADE DE CONFECÇÃO DE MATERIAL PARA REFORMA DE PRAÇAS – FORA DO PERÍODO VEDADO. DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS COM PUBLICIDADE – CONFIGURADA CONDOTA VEDADA. INSTALAÇÃO DE KIT DE IRRIGAÇÃO COM PUBLICIDADE – CONFIGURADA CONDOTADA VEDADA. NÃO CONFIGURADO ABUSO. MULTA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

1. Considerando que não houve qualquer impugnação ao conteúdo das fotografias ou dos vídeos das redes sociais, bem como a licitude dos mesmos, nos termos do artigo 422 do CPC, válidas as provas acostadas aos autos.

2. Publicidade de início de construção da UBS. Não é possível identificar quando foi divulgado o material publicitário em questão e, diante da dúvida, considerando que o ônus

da prova cabe ao representante, é de se afastar a irregularidade que pode trazer consequências tão sérias ao pleito eleitoral.

3. Visita ao campo de futebol com publicidade do representado. Verifica-se que referida publicação foi postada em uma página do *instagram* denominada “Santa Filomena” no dia 27/06/2022, período em que ainda era permitida a propaganda institucional. Afastada a conduta vedada.

4. Participação em cirurgias com a divulgação de fotografias em redes sociais com publicidade. Restou comprovado que a postagem ocorreu antes do período vedado, que se iniciou em 15 de agosto daquele ano. Afastada, portanto, a conduta vedada.

5. Publicidade de reconstrução de bueiros na localidade Almecegas e de distribuição de água na localidade Pitombeira. Ambas as publicações estão fora do período proscrito. Afastadas, portanto, as condutas vedadas.

6. Confecção de material de construção para reforma das praças Santa Fé, Brejo das Meninas e Brejo das Ovelhas. De igual forma, não caracterizada a conduta vedada. Inicialmente não há a data da referida postagem, não se podendo supor ter sido realizada em período vedado. Ademais, não se trata de publicidade institucional, especialmente autorizada pelo representado, nos termos exigidos pelo art. 73, VI, “b” da Lei 9.504/97, uma vez que não consta nos autos provas de que o *whatsapp* de “Tony Santos” seja um perfil oficial da Prefeitura de Santa Filomena ou do representado, tampouco comprovação de que esse tinha conhecimento da referida publicidade.

7. Publicidade com a distribuição de Cestas Básicas. O que se depreende das provas dos autos é que o representado, então prefeito de Santa Filomena e candidato a reeleição, fez

da distribuição gratuita das cestas básicas custeadas pelo Poder Público um ato promocional de si mesmo, como se, nas palavras do Procurador Regional Eleitoral, fossem “concebidos por frutos isolados da decisão do prefeito, por liberalidade e complacência sua, e não como atos estatais financiados pelo erário público”. Ressalte-se que a tipificação em questão não exige, para a caracterização da conduta vedada, que o fato tenha ocorrido nos três meses que antecedem o pleito.

8. Publicidade sobre a instalação de kit de irrigação na localidade Vagem. Configurada a conduta vedada por desatendimento ao disposto no art. 73, IV da Lei nº 9.504/97 que proíbe a conduta vedada consistente em “fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público”. Ressalta-se que para a configuração da conduta em questão, não importa quando houve a distribuição dos kits, tampouco a publicidade da instalação dos mesmos, mas a promoção da distribuição gratuita de bem custeados pelo Poder Público como um ato de liberalidade do representado.

9. Não restou configurado o abuso de poder político e/ou econômico. É que a caracterização do abuso do poder político não pode estar baseada em conjecturas e presunções, fazendo-se necessária, para sua configuração, a comprovação da gravidade das circunstâncias do caso concreto que caracterizam a prática abusiva, de modo a macular a lisura do pleito.

10. Provimento parcial do recurso interposto pelo Ministério Público da 35ª Z.E./PI apenas para elevar a multa ao montante de R\$ 12.000,00.

Sob a Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador ERIVAN LOPES, ACORDAM os(as) Juízes(as) do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, por unanimidade, CONHECER de ambos os recursos e, no mérito, NEGAR PROVIMENTO ao recurso interposto pelo representado e DAR PROVIMENTO PARCIAL ao recurso interposto pelo representante apenas para elevar a multa ao montante de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), na forma do voto da Relatora.

Sala das Sessões por Videoconferência do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, em Teresina, 20 de outubro de 2022.

JUÍZA LUCICLEIDE PEREIRA BELO

Relatora

RELATÓRIO

A SENHORA JUÍZA LUCICLEIDE PEREIRA BELO (RELATORA): Senhor Presidente, Senhores Juízes desta Egrégia Corte, Senhor Procurador Regional Eleitoral, Senhoras Advogadas, Senhores Advogados e demais pessoas presentes,

Tratam-se de recursos interpostos por Carlos Augusto de Araújo Braga e pelo Ministério Público Eleitoral da 35ª Z.E./PI em face de decisão do juízo eleitoral que julgou procedente a Representação por conduta vedada e aplicou multa ao representado Carlos Augusto de Araújo Braga, então candidato à reeleição ao cargo de Prefeito de Santa Filomena- PI nas eleições municipais de 2020.

Na petição inicial, o Ministério Público Eleitoral sustenta que o então prefeito e candidato à reeleição Carlos Augusto de Araújo Braga *“aproveitando-se da influência política e do uso dos recursos do erário municipal, praticou condutas que violaram o princípio da isonomia no processo eleitoral em prol de sua futura candidatura ao cargo de Prefeito do Município de Santa Filomena (PI).”*

Assevera que o *“representado ao longo do ano de 2020 usou os bens do Poder Público Municipal de Santa Filomena para a realização de promoção pessoal para a reeleição do representado com promessas de inauguração de obras e distribuição de obras e bens custeados pelo Poder Público em prol do representado.”(sic).*

Afirma ter juntado provas com propagandas de futura construção de Unidade Básica de Saúde a partir de agosto de 2020; visita a campo de futebol onde se observava o *slogan* do representado; participação em cirurgias com a divulgação de fotografias em redes sociais; publicidade de reconstrução de bueiros, distribuição de água e de material de construção; publicidade com distribuição de cestas básicas; publicidade, em 16 de agosto, de instalação de *kit* de irrigação na localidade Vagem.

Requer, ao final, o reconhecimento do abuso de autoridade e de conduta vedada, com cassação de diploma e aplicação de multa.

Junta aos autos os documentos de ID 21800422 a 21800436.

Regularmente citado, o candidato representado apresentou contestação. Afirma que a Sra Hozayra Holemberg Araújo Chagas Pires, que representou ao Ministério Público de forma

a originar a presente representação, foi procuradora do município até março de 2020, quando se afastou para lançar pré-candidatura.

Consigna que as acusações não têm lastro probatório, posto que a demanda é instruída com *prints* de celular e vídeos de *whatsapp*, onde não é possível identificar a origem ou a veracidade das informações prestadas.

Assevera que uma simples inspeção judicial comprovaria que sua casa não funciona como depósito de bens a serem distribuídos a eleitores. No que concerne às obras para equipar os poços artesianos, diz tratar-se de políticas públicas de incentivo ao abastecimento de água e que o vídeo de ID 21800435 foi elaborado sem qualquer participação ou conhecimento do representado.

Quanto à cirurgia, alega que é o único cirurgião da região, além de ser capacitado para casos de urgência, tendo sido chamado para a cesárea, que fora postada no *status* do *whatsapp* da Sra Domingas Pereira da Silva, diante da incapacidade técnica do médico de plantão. No que concerne à conta no aplicativo *whatsapp*, afirma que não é de sua propriedade. Por fim, no tocante à distribuição de cestas básicas, afirma tratar-se de política assistencial oriunda do Decreto de Estado de Calamidade Pública em virtude do Covid-19, tendo entregado às crianças assistidas pelas escolas municipais, os alimentos que seriam utilizados para merenda escolar.

Pugna pela improcedência do pedido formulado pela parte autora.

Junta os documentos de IDs 21800447 a 21800468.

Realizada oitiva da testemunha arrolada pela defesa, Sr. Rangel Alves Bastos. (IDs 21800487 a 21800489).

Em cumprimento ao pedido de diligência, foram juntados aos autos os documentos de IDs 21800491 e 21800492.

Alegações finais do representado (ID 21800495).

Alegações finais do representante (ID 21800501).

Sentença julgando parcialmente procedente a representação eleitoral para condenar Carlos Augusto de Araújo Braga ao pagamento de multa fixada no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

Irresignado, o representado interpôs recurso. Alega ausência de fundamentação da decisão, inexistência de conduta vedada, tampouco de abuso de poder. Requer a reforma da decisão para julgar improcedente a representação ou, sucessivamente, a redução da multa ao patamar mínimo (ID 21800506).

Interposto recurso pelo Ministério Público Eleitoral. Requer o reconhecimento do abuso de autoridade com a consequente cassação do diploma, bem como a majoração da multa (ID 21800510).

O Procurador Regional Eleitoral opinou pelo conhecimento de ambos os recursos, desprovimento do recurso do representado e provimento parcial do recurso do Ministério Público tão somente para majorar a multa aplicada (ID 21790807).

Despacho determinando retorno dos autos à origem para intimar para contrarrazões (ID 21816928).

Contrarrazões oferecidas por Carlos Augusto de Araújo Braga (ID 21845687).

Com nova vista dos autos, o Procurador Regional ratifica a manifestação ministerial de ID 21815400.

É o relatório.

V O T O

A SENHORA JUÍZA LUCICLEIDE PEREIRA BELO (RELATORA): Senhor Presidente, Senhores Juízes desta Egrégia Corte, Senhor Procurador Regional Eleitoral, Senhoras Advogadas, Senhores Advogados e demais pessoas presentes,

Os recursos são cabíveis, tempestivos e foram interpostos por partes legítimas, bem como atendem aos demais requisitos de admissibilidade, razões pelas quais deles conheço.

Inicialmente, ainda que não haja preliminar a respeito, entendo necessário falar sobre a validade das provas carreadas aos autos pelo representante. Tratam-se de *prints* e vídeos retirados de redes sociais.

O representado alega que o STJ entende pela ilicitude desse tipo de prova, sem, no entanto, apresentar o julgado em questão. O art. 422 do CPC, contudo, assim apregoa:

Art. 422. Qualquer reprodução mecânica, como a fotográfica, a cinematográfica, a fonográfica ou de outra espécie, tem aptidão para fazer prova dos fatos ou das coisas representadas, se a sua conformidade com o documento original não for impugnada por aquele contra quem foi produzida.

§ 1º - As fotografias digitais e as extraídas da rede mundial de computadores fazem prova das imagens que reproduzem, devendo, se impugnadas, ser apresentada a respectiva autenticação eletrônica ou, não sendo possível, realizada perícia.

Assim, considerando que não houve qualquer impugnação ao conteúdo das fotografias ou dos vídeos, bem como a licitude dos mesmos, nos termos do artigo 422 do CPC, entendo válidas as provas acostadas aos autos.

Superada essa questão, passo à análise do mérito propriamente dito.

Consoante relatado, o representado pretende a reforma da sentença que julgou parcialmente procedentes os pedidos da presente Representação por Condutada Vedada e lhe aplicou multa no importe de R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

O Ministério Público junto à 35ª Zona Eleitoral, por sua vez, recorreu pretendendo o reconhecimento do abuso de autoridade, a majoração da multa e a cassação do diploma.

Acerca do tema, o art. 73 da Lei nº 9.504/97 assim estabelece:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

(...)

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

(...)

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

Com a edição da norma, buscou o legislador coibir a utilização da função de destaque exercida pelo agente público para beneficiar candidaturas, visando maior igualdade entre os candidatos que disputam a eleição.

O art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, por sua vez, assim dispõe:

LC 64/90

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

(...)

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

O aludido dispositivo normativo tem por móbil proteger a higidez do pleito, de forma a evitar que o abuso de poder comprometa a normalidade e legitimidade das eleições. Nesse diapasão, as severas sanções devem ser aplicadas quando demonstrada de forma incontestada o referido abuso, bem como a gravidade da conduta. Destaco jurisprudências do Tribunal Superior Eleitoral, cujo entendimento é pacificado na necessidade de provas robustas e inequívocas para a caracterização do abuso de poder político ou econômico:

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2018. PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. INELEGIBILIDADE. NATUREZA PERSONALÍSSIMA. PROVA ROBUSTA. GRAVIDADE DAS CONDUTAS. INEXISTÊNCIA. MOBILIZAÇÃO POLÍTICA. ENTIDADES SINDICAIS E ESTUDANTIS. POSSIBILIDADE. LIBERDADE DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO. IMPROCEDÊNCIA DA AIJE. 1. A petição inicial não é inepta se descreve os fatos, os fundamentos do pedido e possibilita à parte representada o efetivo exercício do direito de defesa e do contraditório. 2. "Tem prevalecido na jurisprudência do STJ o entendimento de que a aferição das condições da ação deve ocorrer in status assertionis, ou seja, à luz das afirmações do demandante (Teoria da Asserção)" – Agravo Interno no REsp 1546654/SC, Relatora Ministra Regina Helena Costa, 1ª Turma, DJe de 18.5.2018. 3. Para que se dê início à ação de investigação judicial eleitoral, é suficiente a apresentação ou relação de evidências, ainda que indiciárias, da ocorrência do ilícito, conforme se extrai da dicção do art.

22, da Lei Complementar 64/1990, porquanto a colheita de provas faz-se no curso da instrução processual. 4. Para se caracterizar o abuso de poder, impõe-se a comprovação, de forma segura, da gravidade dos fatos imputados, demonstrada a partir da verificação do alto grau de reprovabilidade da conduta (aspecto qualitativo) e de sua significativa repercussão a fim de influenciar o equilíbrio da disputa eleitoral (aspecto quantitativo). A mensuração dos reflexos eleitorais da conduta, não obstante deva continuar a ser ponderada pelo julgador, não se constitui mais em fator determinante para a ocorrência do abuso de poder, sendo agora revelado, substancialmente, pelo desvalor do comportamento. 5. O abuso do poder econômico caracteriza-se pelo emprego desproporcional de recursos patrimoniais (públicos ou privados), com gravidade suficiente para afetar o equilíbrio entre os candidatos e macular a legitimidade da disputa. **6. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é firme no sentido de que, para afastar determinado mandato eletivo obtido nas urnas, compete à Justiça Eleitoral, com base na compreensão da reserva legal proporcional e com fundamento em provas robustas, verificar a existência de grave abuso de poder, suficiente para ensejar as rigorosas sanções de inelegibilidade e de cassação do registro, do diploma ou do mandato. Precedentes.** 7. A "liberdade de expressão constitui um dos fundamentos essenciais de uma sociedade democrática e compreende não somente as informações consideradas como inofensivas, indiferentes ou favoráveis, mas também as que possam causar transtornos, resistência, inquietar pessoas, pois a Democracia somente existe baseada na consagração do pluralismo de ideias e pensamentos políticos, filosóficos, religiosos e da tolerância de opiniões e do espírito aberto ao diálogo" (STF, ADI 4439/DF, Tribunal Pleno, DJe de 21.6.2018). 8. A mobilização política por entidades sindicais e estudantis, alinhada ideologicamente a determinado candidato, permeada de críticas ásperas e severas nas suas manifestações, há de se ter como admitida no plexo das garantias inerentes à livre manifestação do pensamento, na linha dos precedentes do STF e do TSE. 9. "O direito de reunião consubstancia um componente indispensável à vida das pessoas e à própria existência de um substancial Estado Democrático de Direito" (STF, RCL 15887/MG, Relator Ministro Luiz Fux, DJe de 24.6.2013). É direito de dupla face: individual e coletivo. 10. A presença de candidatos em reuniões e encontros políticos, patrocinados ou organizados por sindicatos, associações, uniões estudantis, movimentos sociais e congêneres, está albergada na Constituição, no campo das liberdades civis de reunião para fins paci-

ficos – art. 5º, inc. XVI.11. Não caracterização do abuso de poder econômico, à mínima de quaisquer fatos que autorizem a conclusão do emprego de recursos das entidades para o custeio da campanha dos representados (caixa dois), especialmente quando o expressivo volume das divulgações impugnadas se deu graciosamente através do uso da internet. 12. Ação de Investigação Judicial Eleitoral que, rejeitadas as preliminares, julga-se improcedente, na linha do parecer ministerial.

(Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 060186488, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 186, Data 25/09/2019).

Feitas essas digressões com o fito de situar juridicamente a questão posta, passo, pois, a analisar os fatos imputados aos recorrentes, assim como as provas carreadas aos autos.

Alega o representante restar claro que “o representado, ao longo do ano de 2020, usou os bens do Poder Público Municipal de Santa Filomena para a realização de promoção pessoal para a reeleição do representado com promessas de inauguração de obras e distribuição de obras e bens custeados pelos Poder Público em prol do representado”

O representado, por sua vez, assevera que o juízo de primeiro grau confundiu condutas vedadas com atos lícitos do administrador público, que podem ser divulgados, como a inauguração de obras e investimentos e assinatura de ordens de serviço.

Publicidade de início de construção da UBS

Observa-se, no vídeo acostado no ID 21800434, o representado falando sobre o início das obras da UBS, que se daria no início de agosto de 2020. Ademais, no documento de ID 21800424, verifica-se o *print* de uma página do *instagram*, falando sobre a liberação de recursos para a construção da referida Unidade Básica de Saúde.

As eleições 2020 foram realizadas no dia 15 de novembro do mesmo ano. A data do início do período vedado para realização de propaganda institucional, portanto, foi 15 de agosto do supracitado ano.

O *print* mencionado, que não diz a data da postagem, tampouco identifica o autor da página do *instagram*, traz expressamente a mensagem de que as obras seriam iniciadas “em agosto próximo”. Infere-se, portanto, que a publicidade em questão deu-se antes do mês agosto

e fora do período vedado. Ademais, não há qualquer prova de que a publicidade tenha sido feita ou autorizada pelo representado, o que é essencial para a configuração do ilícito.

No que concerne ao vídeo, verifica-se que o representado afirma que as obras teriam início do começo de agosto, levando a crer que a gravação também se deu antes do período vedado.

O certo é que não é possível identificar quando foi divulgado o material publicitário em questão e, diante da dúvida, considerando que o ônus da prova cabe ao representante, penso que é de se afastar a irregularidade que pode trazer consequências tão sérias ao pleito eleitoral.

Visita ao campo de futebol com publicidade do representado.

O Ministério Público alega que o representado também realizou publicidade vedada ao participar de uma visita no campo de futebol da localidade “Matas”. Apresenta como prova o documento de ID 21800425.

Verifica-se que referida publicação foi postada em uma página do *instagram* denominada “Santa Filomena” no dia 27/06/2022, período em que ainda era permitida a propaganda institucional.

Afastada a conduta vedada.

Participação em cirurgias com a divulgação de fotografias em redes sociais com publicidade.

O representante também alega conduta vedada em razão da participação do representado em cirurgia com realização de publicidade nas redes sociais. Apresentou como prova do alegado, o documento de ID 21800426, onde se observa um *print* de uma página da rede social de alguém denominado Domingas, com a foto de 04 profissionais de saúde numa sala de cirurgia (dentre eles, o representado). Na referida postagem constam os dizeres “*concluído mais um dia de peleja, com susseço, Obgada senhor Jesus*” (*sic*).

Em resposta, o representado alega que a foto é de uma cesárea de risco, realizada por ele com sucesso, contando com o auxílio do médico Fernando Coelho e das técnicas de enfermagem Alena Fonseca Carvalho e Domingas Pereira da Silva, tendo esta última postado a imagem em seu *status* de *whatsapp*. Assevera possuir habilidade para cirurgias de urgência e que é o único médico cirurgião da cidade de Santa Filomena e região.

Juntou aos autos os documentos de IDs 21800466, 21800467 e 21800468, que correspondem a atas notariais nas quais os três acompanhantes supracitados relataram que a cirurgia aconteceu no dia 06 de agosto de 2020.

O médico afirma, na ata de ID 21800468, que diante das complicações, considerando o risco para o feto e a distância de 700 km para um centro de referência obstétrica, solicitou a presença do representado Carlos de Augusto Braga para avaliação do caso e a possível realização de uma cesárea de emergência.

Consta ainda, na ata de ID 21800467, declaração do tabelião afirmando que acessou os detalhes do arquivo da foto constante no celular de Domingas e pode constatar que a mesma foi feita em 06/08/2020.

Restou comprovado, portanto, que a postagem ocorreu antes do período vedado, que se iniciou em 15 de agosto daquele ano.

Afastada, portanto, a conduta vedada.

Publicidade de reconstrução de bueiros na localidade Almecegas e de distribuição de água na localidade Pitombeira

O ID 21800428, datado de 03 de julho, traz o *print* de uma página do *instagram* do perfil “Santa Filomena”, onde é possível ver 05 fotografias do representado lavando as mãos e o rosto, bebendo água e enchendo um balde num claro conagraçamento com os demais participantes pela presença da água. Possível ainda ver os seguintes dizeres. “*A prefeitura de Santa Filomena vem realizando diversas ações na zona rural do município, oportunizando à população melhor infraestrutura das estradas, tão quanto ampliando o fornecimento de água, problema que vem sendo resolvido na gestão do Prefeito Dr. Carlos Braga. Dessa vez, famílias da localidade Pitombeira foram beneficiadas com água encanada...*” sic.

No ID 21800427, por sua vez, consta de um *print* do perfil “Santa Filomena” no *instagram*, datado de 14 de julho, em que não é possível constatar a presença do representado, contendo os seguintes dizeres: “*As obras de infraestrutura e de manutenção da zona rural não para, e esta semana a equipe da Secretaria de Obras esteve presente durante os trabalhos de reconstrução de bueiros na comunidade Almecegas. A obra é uma reivindicação antiga dos moradores da localidade, que eram muito prejudicados com os transtornos causados durante o período chuvoso e que agora passam a ter mais segurança e tranquilidade. É a prefeitura*

investindo cada vez mais em benefícios e qualidade de vida para a população! Administração seriedade e trabalho”. (sic).

Ambas as publicações estão fora do período proscrito. Afastadas, portanto, as condutas vedadas.

Confecção de material de construção para reforma das praças Santa Fé, Brejo das Meninas e Brejo das Ovelhas

O representado também alegou conduta vedada consistente na veiculação de publicidade sobre fabricação de material de construção para praças de Santa Filomena. Juntou aos autos *print* de *status* do *whatsapp* de “Tony Santos”, com a foto de um canteiro de obras com os dizeres “Confecção de material para as praças Santa Fé, Brejo das Meninas e Brejo das Ovelhas – Tony Santos – Prefeitura Municipal de Santa Filomena - Piauí”

De igual forma, não entendo caracterizada a conduta vedada. Inicialmente não há a data da referida postagem, não se podendo supor ter sido realizada em período vedado. Ademais, entendo não se tratar de publicidade institucional, especialmente autorizada pelo representado, nos termos exigidos pelo art. 73, VI, “b” da Lei 9.504/97, uma vez que não localizei nos autos provas de que o *whatsapp* de “Tony Santos” seja um perfil oficial da Prefeitura de Santa Filomena ou do representado, tampouco comprovação de que este tinha conhecimento da referida publicidade.

Publicidade com a distribuição de Cestas Básicas.

O representante afirma que o representado praticou a conduta vedada ao publicizar a distribuição de cestas básicas adquiridas com verbas públicas. Juntou aos autos o documento de ID 21800433, onde se observa uma reportagem do portal 180 graus com o título “*Prefeitura Municipal de Santa Filomena distribui cestas básicas para famílias de baixa renda*”, com o seguinte conteúdo:

“A Prefeitura Municipal de Santa Filomena, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Assistência Social, começaram a distribuir cestas básicas com os alimentos que seriam destinados à alimentação escolar, entregando para as famílias de baixa renda dos alunos que estão matriculados na rede municipal.

O objetivo faz parte de uma decisão do Prefeito Carlos Braga, como medida adotada para o combate ao novo coronavírus, e evitar que os alimentos estraguem, uma vez que muitos são perecíveis ou tem prazo de validade curto, e ainda garantindo uma alimentação saudável às famílias menos favorecidas do município.

A campanha da distribuição dos “kits” foi iniciada nesta quinta-feira (02/03), onde os itens foram entregues nos domicílios para evitar qualquer tipo de aglomeração”

Em seguida, é possível visualizar várias fotos do representado, candidato a reeleição, distribuindo pessoalmente referidas cestas básicas.

Em sua defesa, o representado alega que a distribuição constitui “*política assistencial oriunda do Decreto de Estado de Calamidade Pública em virtude do COVID-19, o qual entregou para as famílias das crianças assistidas pelas escolas municipais os alimentos que seriam utilizados na confecção da merenda escolar.*” Juntou aos autos recibos de entrega e matrículas correspondentes nos documentos de IDs 21800448 a 21800462.

Pois bem.

No presente fato, entendo comprovada a conduta proscriita prevista no artigo 73, IV da Lei nº 9.504/97 que proíbe “*fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público*”.

O que se depreende das provas dos autos é que o representado, então prefeito de Santa Filomena e candidato à reeleição, fez da distribuição gratuita das cestas básicas custeadas pelo Poder Público um ato promocional de si mesmo, como se, nas palavras do Procurador Regional Eleitoral, fossem “*concebidos por frutos isolados da decisão do prefeito, por liberalidade e complacência sua, e não como atos estatais financiados pelo erário público*”.

Ressalte-se que a tipificação em questão não exige, para a caracterização da conduta vedada, que o fato tenha ocorrido nos três meses que antecedem o pleito.

Publicidade sobre a instalação de kit de irrigação na localidade Vagem

Em exordial, o Ministério Público alega a distribuição, com publicidade, de kits de irrigação na localidade Vagem objetivando a promoção pessoal do representado. Juntou aos

autos o vídeo de ID 21800435, onde aparece um apoiador que informa instalar um *kit* de irrigação na localidade Vagem, no dia 16 de agosto e que referido equipamento teria sido doado pelo representado.

Ouvido em audiência (IDs 21800487 a 21800489), o Sr. Rangel Alves Bastos, que aparece no vídeo supramencionado, informou que os *kits* foram adquiridos pelo Propiauí nos anos de 2017 e 2018 e que, posteriormente, ele assumiu o cargo de Secretário de Agricultura e ficou responsável pela implantação dos mesmos. Disse também que o representado não pediu para que o vídeo fosse gravado e que a família já tinha o *kit* e ele simplesmente o instalou naquele dia. Alegou, ainda, que foram entregues 79 *kits* e aquele seria o último.

O representado juntou no ID 21800492 notícias e fotos de 2018 e 2021 da instalação dos referidos *kits*.

Pois bem.

Assim como o magistrado de primeiro grau e o Procurador Regional Eleitoral, entendo configurada a conduta vedada por desatendimento ao disposto no art. 73, IV da Lei nº 9.504/97 que proíbe a conduta vedada consistente em “*fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público*”.

Ressalto que para a configuração da conduta em questão, não importa quando houve a distribuição dos *kits*, tampouco a publicidade da instalação dos mesmos, mas a promoção da distribuição gratuita de bem custeados pelo Poder Público como um ato de liberalidade do representado.

Vale destacar, ainda, que a publicidade em questão foi realizada pelo Secretário de Agricultura da Prefeitura de Santa Filomena, que tinha o representado como Prefeito. Não há como se alegar, portanto, desconhecimento.

Configurada, conduta vedada por desatendimento ao disposto no art. 73, IV da Lei nº 9.504/97.

Passo, pois, a analisar juridicamente as repercussões das condutas vedadas acima configuradas.

Assevero que não entendo configurado o abuso de poder político e/ou econômico. É que a caracterização do abuso do poder político não pode estar baseada em conjecturas e presunções, fazendo-se necessária, para sua configuração, a comprovação da gravidade das circunstâncias do caso concreto que caracterizam a prática abusiva, de modo a macular a lisura do pleito.

No caso dos autos, não restou demonstrado quantas pessoas visualizaram ou curtiram as publicações nas redes sociais, tampouco se houve a viralização do referido conteúdo para que fosse possível mensurar a parcela da população que efetivamente teve acesso ao conteúdo.

Por outro lado, cabalmente demonstrada a prática da conduta vedada prevista no art. 73, IV da Lei 9.504/97, como fartamente demonstrado acima.

Por oportuno, forçoso consignar que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é firme no sentido de que *“as condutas vedadas possuem natureza objetiva, de modo que os efeitos decorrentes do cometimento da conduta vedada são automáticos, ante o caráter objetivo do ilícito, o qual prescinde da análise de pormenores circunstanciais que eventualmente possam estar atrelados à prática, tais como potencialidade lesiva e finalidade eleitoral”*. (AgR-REspEl nº 0600306-28/RN, rel. Min. Edson Fachin, julgado em 12.8.2021, DJe de 18.8.2021).

No caso em comento, o juiz de primeiro grau condenou Carlos Augusto de Araújo Braga por conduta vedada, aplicou-lhe a multa no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e afastou a cassação do diploma. O Ministério Público junto à 35ª Z.E./PI recorreu pugnando pela majoração da sanção pecuniária e pela aplicação da sanção de cassação do diploma do candidato eleito. O representado, por sua vez, recorreu objetivando a improcedência da ação ou a redução da multa ao seu patamar mínimo.

Consoante jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a cassação de diploma é norteada pelo princípio da proporcionalidade: *“nem toda conduta vedada, nem todo abuso do poder político acarretam a automática cassação de registro ou de diploma, competindo à Justiça Eleitoral exercer um juízo de proporcionalidade entre a conduta praticada e a sanção a ser imposta”* (REspe nº 336-45/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 17.4.2015).

A moldura fático-probatória delineada nos autos indica que, conquanto reprovável a conduta, não houve gravidade suficiente para macular as eleições, assertiva a qual se alcança a partir das peculiaridades do caso vertente já demonstradas acima.

No entanto, tratando-se de dois fatos comprovados - publicidade pela distribuição de cestas básicas e pela distribuição de *kit* de irrigação – penso que deve ser aplicada a multa no valor de 6.000 Ufir para cada um deles, totalizando 12.000 Ufir.

Com esses fundamentos, VOTO, em consonância com o parecer ministerial, pelo conhecimento de ambos os recursos, desprovimento do recurso interposto por Carlos Augusto de Araújo Braga e provimento parcial do recurso interposto pelo Ministério Público da 35ª Z.E./PI apenas para elevar a multa ao montante de R\$ 12.000,00.

É como voto.

E X T R A T O D A A T A

RECURSO ELEITORAL Nº 0600095-65.2020.6.18.0035. ORIGEM: GILBUÉS/PI (35ª ZONA ELEITORAL)

Recorrente/Recorrido: Carlos Augusto de Araújo Braga

Advogadas: Jaqueline Viana de Alencar (OAB/PI: 13.883) e Ívilla Barbosa Araújo (OAB/PI: 8.836)

Recorrente/Recorrido: Promotor Eleitoral da 35ª Zona Eleitoral

Relatora: Juíza Lucicleide Pereira Belo

Decisão: ACORDAM os(a) Juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, por unanimidade, CONHECER de ambos os recursos e, no mérito, NEGAR PROVIMENTO ao recurso interposto pelo representado e DAR PROVIMENTO PARCIAL ao recurso interposto pelo representante apenas para elevar a multa ao montante de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), na forma do voto da Relatora.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador Erivan Lopes.

Tomaram parte no julgamento os(as) Excelentíssimos(as) Senhores(as): Desembargadores Erivan Lopes e José James Gomes Pereira; Juízes Doutores Lucas Rosendo Máximo de Araújo, Thiago Mendes de Almeida Ferrér, Charlles Max Pessoa Marques da Rocha, Juíza Doutora Lucicleide Pereira Belo e Juiz Doutor Kelson Carvalho Lopes da Silva. Presente o Procurador Regional Eleitoral Doutor Marco Túlio Lustosa Caminha.

SESSÃO DE 20.10.2022

ACÓRDÃO Nº 000002419

RECURSO CRIMINAL ELEITORAL Nº 0000024-19.2018.6.18.0024. ORIGEM: JOSÉ DE FREITAS/PI (24ª ZONA ELEITORAL)

Recorrente: Maria José Pereira Barradas

Advogado: Luciano Ripardo Dantas (OAB/PI: 9.221)

Recorrido: Promotor Eleitoral no Estado do Piauí

Relator: Desembargador Erivan Lopes

RECURSO CRIMINAL. INSCRIÇÃO ELEITORAL FRAUDULENTA E USO DE DOCUMENTO FALSO PARA FINS ELEITORAIS. ARTIGOS 289 E 353 DO CÓDIGO ELEITORAL. SENTENÇA CONDENATÓRIA. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS POR PROVAS DOCUMENTAIS, TESTEMUNHAIS E CONFISSÃO. PENA APLICADA COM RECONHECIMENTO DE CONCURSO MATERIAL DE CRIMES (ART. 69, CP). APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONSUNÇÃO. ABSORÇÃO DO CRIME-MEIO (ART. 353, CE) PELO CRIME-FIM (ART. 289, CE). PENA FIXADA COM BASE NA PRÁTICA DO CRIME DE INSCRIÇÃO ELEITORAL FRAUDULENTA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

1. A utilização de carteira de identidade falsa para o fim de realizar inscrição eleitoral fraudulenta configuram hipóteses de prática dos crimes tipificados nos arts. 353 e 389 do Código Eleitoral.

2. Caso em que a materialidade e a autoria dos crimes de inscrição fraudulenta (art. 289, Código Eleitoral) e de uso de documentos falsificados para fins eleitorais (art. 353,

Código Eleitoral) não restaram comprovadas exclusivamente pela confissão da ré, mas também por meio das fartas provas documentais e depoimentos de testemunhas, descabendo falar-se em absolvição com base na aplicação do princípio *in dubio pro reo*, pugnada pela corrente.

3. O uso de documento falso para fins eleitorais constitui crime-meio destinado à perpetração da inscrição eleitoral fraudulenta, crime-fim, de modo que, pela incidência do princípio da consunção, aquele é absorvido por este, não ensejando, na dosimetria da pena, o reconhecimento de concurso material de crimes de que trata o art. 69 do Código Penal.

4. Recurso parcialmente provido para afastar a configuração do concurso material de crimes (art. 69, CP), aplicar o princípio da consunção, com o reconhecimento da absorção do crime de uso de documento falso para finalidade eleitoral (art. 353, Código Eleitoral) pelo crime de inscrição eleitoral fraudulenta (art. 289, Código Eleitoral), e fixar, por conseguinte, a pena definitiva em 1 (um) ano de reclusão e pagamento de 5 (cinco) dias-multa, devendo a substituição da pena privativa de liberdade por uma restritiva de direito, qual seja, prestação de serviços à comunidade, nos termos do art. 46, §§ 3º e 4º, do CP, observar esse período da pena fixada.

Sob a Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador JOSÉ JAMES GOMES PEREIRA, ACORDAM os Membros do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, por unanimidade, CONHECER do recurso e, no mérito, DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO, na forma do voto do Relator.

Sala das Sessões por Videoconferência do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, em Teresina, 4 de abril de 2022.

DESEMBARGADOR ERIVAN LOPES

Relator

RELATÓRIO

O SENHOR DESEMBARGADOR ERIVAN LOPES (RELATOR): Senhor Presidente, Senhores Juízes Membros desta Egrégia Corte, Senhor Procurador Regional Eleitoral, Senhores Advogados e demais pessoas presentes,

MARIA JOSÉ PEREIRA BARRADAS interpõe RECURSO CRIMINAL em face da sentença proferida pelo Juiz da 24ª Zona Eleitoral que, julgando procedente a Ação Penal ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral, condenou o recorrente pela prática dos crimes tipificados nos arts. 289 e 353 do Código Eleitoral, em concurso material (art. 69, CP).

O Ministério Público Eleitoral ofereceu denúncia pela prática dos crimes capitulados nos arts. 289 e 353 do Código Eleitoral, em face de Maria José Pereira Barradas, alegando que: em 31/03/2014, a denunciada requereu transferência da sua inscrição eleitoral para o município de José de Freitas, na 24ª Zona Eleitoral, apresentando seus documentos verdadeiros, por ocasião do recadastramento biométrico, quando foram coletados os seus dados de biometria; na data de 24/07/2013, a denunciada inscreveu-se fraudulentamente na 63ª Zona Eleitoral de Teresina em com o nome falso de CARINE GOMES FERREIRA; em 29/04/2016, após comparação biométrica, grafotécnica e fotográfica, verificou-se a duplicidade fraudulenta de inscrições da denunciada junto à Justiça Eleitoral; naquela mesma data, foi determinada a notificação das pessoas identificadas e qualificadas nos dois registros para a instrução do procedimento eleitoral, todavia, não compareceram ou apresentaram qualquer justificativa; o Cartório de Regeneração - PI, suposto local de expedição da certidão de nascimento consignada no registro geral (RG) apresentado para o segundo cadastramento eleitoral, atestou a inexistência de qualquer registro de "CARINE GOMES PEREIRA" (nome falso com o qual a denunciada requereu inscrição na 63ª Zona Eleitoral), e ainda que, à época da resposta, a numeração no livro de registros de nascimento era A-62, com termo nº 25.124, ao descompasso do livro informado na certidão da denunciada, que era o L76, restando comprovada a falsidade do documento de identidade utilizado para fraudar a inscrição junto à Justiça Eleitoral (cópia digitalizada dos autos sob o ID 21780695).

Na sentença (ID 21780745), o Juiz Eleitoral assentou que: (i) a materialidade restou demonstrada por meio dos Requerimentos de Alistamento Eleitoral – RAE, do documento de identidade falso, das informações prestadas pelo Cartório de Registro Civil de Regeneração/PI, atestando inexistir registro de nascimento em nome de CARINE GOMES PEREIRA - o que

demonstra ser falsa a certidão de nascimento que deu origem ao documento de identidade utilizado no segundo alistamento, da informação de ocorrência de coincidência de dados biométricos, dos espelhos de consulta de dados da eleitora e do documento de análise da coincidência; (ii) a autoria dos ilícitos restou comprovada pela prova documental composta pelo rol acima listado, uma vez que, da comparação realizada pela análise biométrica, coincidiram as dez digitais, sendo impossível que se tratem de pessoas distintas; (iii) foi também confirmada pela confissão da acusada, ocorrida por ocasião do seu interrogatório colhido na audiência de instrução, bem como foi corroborada pelos depoimentos das testemunhas, cuja oitiva deu-se nesse mesmo ato processual. Julgou, então, procedente a pretensão punitiva estatal, e, em consequência, condenou a ré MARIA JOSÉ PEREIRA BARRADAS, como incurso nas penas dos artigos 289 e 353 do Código Eleitoral c/c o artigo 69 do Código Penal, e cominou a pena definitiva de 3 (três) anos de reclusão e pagamento de 20 (vinte) dias-multa, e substituiu a pena privativa de liberdade por uma restritiva de direito, qual seja, prestação de serviços à comunidade, nos termos do art. 46, §§ 3º e 4º, do CP, pelo período da pena fixada, mediante atribuição de tarefas gratuitas à sentenciada, conforme suas aptidões, e que serão cumpridas à razão de uma hora de tarefa por dia de condenação, por 7 (sete) horas semanais, indicada a instituição beneficente e fixado o modo de cumprimento, em sede de execução penal, de forma a não prejudicar sua jornada normal de trabalho, facultando-lhe, ainda, cumprir a pena substitutiva em menor tempo (art. 46, § 4º, do CP), nunca inferior à metade da pena privativa de liberdade fixada, se dispensar mais horas-dia na execução das tarefas a que estiver obrigada.

Em suas razões recursais (ID 21780751), a recorrente sustenta que: o Ministério Público acatou a confissão da recorrente, razão pela qual sua tese acusatória, está pautada na autodelação acusatória; pela inteligência processual penal investigatória, resta dúvida sobre a conduta, concluindo-se que só chegou à suposta autoria do delito por intermédio de confissão; a confissão como único meio de prova não é suficiente para embasar um decreto condenatório; a sentença deve ser reformada em razão da violação do art. 386, VII, do Código de Processo Penal, pois inexistem razões suficientes para a condenação, não se admitindo meras conjecturas, presunções e indícios da autoria, e sim prova robusta e segura, sem a qual milita em favor do acusado o princípio *in dubio pro reo*. Requer, ao final, o conhecimento e provimento do recurso a fim de que seja absolvida, em obediência ao princípio da presunção de inocência e ao princípio *in dubio pro reo*.

Em contrarrazões (ID 21780756), o Ministério Público na 24ª Zona Eleitoral aduz que: a materialidade dos ilícitos foi comprovada por depoimentos das testemunhas e provas documentais (requerimentos de alistamento eleitoral, informações prestadas pelo Cartório Eleitoral de Regeneração, informação de ocorrência de coincidência de dados biométricos; espelhos de consulta de dados da eleitora, bem como o documento de análise de coincidência), de modo que a confissão espontânea da ré não foi o único meio de prova que embasou a sentença, estando totalmente equivocada a defesa da recorrente. Pugnou, ao final, pelo desprovimento do recurso, mantendo-se a sentença vergastada em sua integralidade.

Nesta instância, o Procurador Regional Eleitoral manifesta-se pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo desprovimento, mantendo-se *in totum* a sentença de piso (ID 21787993).

É o relatório.

V O T O

O SENHOR DESEMBARGADOR ERIVAN LOPES (RELATOR): Senhor Presidente, Senhores Juízes Membros desta Egrégia Corte, Senhor Procurador Regional Eleitoral, Senhores Advogados e demais pessoas presentes,

O recurso é cabível, tempestivo e foi interposto por parte legítima, por meio de advogado com procuração nos autos, bem como atende aos demais requisitos de admissibilidade, razão pela qual dele conheço.

A recorrente MARIA JOSÉ PEREIRA BARRADAS foi condenada às penas dos artigos 289 e 353 do Código Eleitoral c/c o artigo 69 do Código Penal porquanto, utilizando-se de documento de identidade obtida com base em certidão de nascimento falsificada, com o nome falso de CARINE GOMES FERREIRA, inscreveu-se fraudulentamente na 63ª Zona Eleitoral de Teresina-PI. A falsidade foi detectada em decorrência de batimento biométrico realizado pelo Tribunal Superior Eleitoral (comparação biométrica, grafotécnica e fotográfica), conforme documentos acostados aos autos do procedimento administrativo de Duplicidade/Pluralidade de Inscrição (Coincidência) nº 8-36.2016.6.18.0024, que tramitou na 24ª Zona Eleitoral de José de Freitas, onde possui inscrição eleitoral com seu nome verdadeiro.

A questão controvertida consiste em examinar se a condenação encontra-se respaldada em prova robusta da materialidade delitiva e de sua autoria ou se, como alega a recorrente, baseou-se apenas em sua confissão.

Pois bem.

Na sentença, o Juiz Eleitoral registra que:

“A materialidade restou demonstrada por meio dos seguintes elementos de prova: Requerimentos de Alistamento Eleitoral - RAE (fls. 14 e 28 do ID 78586088), documento de identidade falso (fl. 29 do ID 78586088), informações prestadas pelo Cartório de Registro Civil de Regeneração/PI atestando inexistir registro de nascimento em nome de CARINE GOMES PEREIRA - o que demonstra ser falsa a certidão de nascimento que deu origem ao documento de identidade utilizado no segundo alistamento (fl. 37 do ID 78586088), informação de ocorrência de coincidência de dados biométricos (fl. 6 do ID 78586088), espelhos de consulta de dados da eleitora (fls. 9 e 12 do ID 78586088) e o documento de análise da coincidência (fl. 7 do ID 78586088).

A autoria dos ilícitos restou comprovada pela prova documental composta pelo rol acima listado, uma vez que, da comparação realizada pela análise biométrica, coincidiram as dez digitais, sendo impossível que se tratem de pessoas distintas. Além disso, foi também confirmada pela confissão da acusada, ocorrida por ocasião do seu interrogatório colhido na audiência de instrução, bem como foi corroborada pelos depoimentos das testemunhas, cuja oitiva deu-se nesse mesmo ato processual”.

De fato, repousa nos autos o documento comprobatório do requerimento de transferência de domicílio eleitoral para o município de José de Freitas, formulado por Maria José Pereira Barradas, em 31/03/2014. A comprovação da identidade da requerente foi atestada pelo serventuário César Rômulo da Silva Filho no respectivo RAE, instruído com cópia da carteira de identidade (ID 21780695, fls. 14 e 17).

Ouvido em Juízo, César Rômulo da Silva Filho informou que em 2014 trabalhava na Justiça Eleitoral em José de Freitas, como atendente de biometria, que a assinatura constante no mencionado RAE é dele e que Maria José Barradas apresentou a documentação anexada àquele requerimento.

Por sua vez, também consta dos autos cópia do requerimento de alistamento na 63ª Zona Eleitoral, formulado por Carine Gomes Ferreira, em 24/07/2013, acompanhada de cópia de sua carteira de identidade expedida na véspera, 23/07/2013, com base na “Certidão de Nascimento 68492 Livro 76 Fls. 125, emitida em Regeneração-PI, na data de 25/10/1999”. Nesse caso, a comprovação da identidade da requerente foi atestada pelo serventuário do Cartório Eleitoral Leonardo Vinicius Vasconcelos Leal, no respectivo RAE (ID 21780695, fls. 28 e 29).

Ouvido em Juízo, Leonardo Vinicius Vasconcelos Leal informou que o trabalhou realizando o cadastramento biométrico no começo de 2013 até o começo de 2014 e que reconhece sua assinatura no requerimento de alistamento.

Além disso, ambas as inscrições foram objeto de batimento biométrico realizado pelo Tribunal Superior Eleitoral, que deu origem ao procedimento administrativo de Duplicidade/Pluralidade de Inscrição (Coincidência) nº 8-36.2016.6.18.0024.

Resta comprovada, então, de forma incontestável, a realização das operações de transferência de domicílio eleitoral de Maria José Pereira Barradas, em 31/03/2014, em José de Freitas (24ª Zona Eleitoral), e de alistamento eleitoral de Carine Gomes Ferreira, em 24/07/2013, em Teresina (63ª Zona Eleitoral).

Ocorre que o Cartório Único de Notas e Registros Públicos da Comarca de Regeneração-PI, apontado como emitente da certidão de nascimento utilizada para a obtenção da carteira de identidade de Carine Gomes Ferreira, informou ao Juízo da 24ª Zona Eleitoral que não há naquele cartório o referido registro de nascimento, acrescentando que “o livro atual (em andamento), ainda está no número ‘A-62’, e Termo ‘25.124’ ” (ID 21780695, fls. 37).

Demonstrada, portanto a falsidade material da “Certidão de Nascimento 68492 Livro 76 Fls. 125, emitida em Regeneração-PI, na data de 25/10/1999”, documento empregado na emissão da carteira de identidade de Carine Gomes Ferreira, a qual, por sua vez, foi utilizada para instruir o requerimento de alistamento na 63ª Zona Eleitoral de Teresina.

A falsidade foi detectada originalmente em decorrência de batimento biométrico realizado pelo Tribunal Superior Eleitoral, mediante comparação biométrica, grafotécnica e fotográfica, conforme documentos acostados aos autos do procedimento administrativo de Duplicidade/Pluralidade de Inscrição (Coincidência) nº 8-36.2016.6.18.0024.

Compulsando os referidos documentos (D 21780695, fls. 06 e 07), constata-se a semelhança entre as fotografias das eleitoras em ambas as inscrições eleitorais, bem como a similitude de grafia entre as respectivas assinaturas. Além disso, e conforme destacado na sentença, a comparação realizada pela análise biométrica identificou a exata coincidência de todas as dez digitais capturadas nas duas inscrições, circunstância que denota absoluta impossibilidade de se tratarem de pessoas distintas.

Essas provas demonstram, de forma segura e inconteste, que Maria José Pereira Baradas utilizou-se de documento material e ideologicamente falso para alistar-se na 63ª Zona Eleitoral, com o nome falso de Carine Gomes Ferreira.

Além das provas mencionadas, em seu interrogatório, a recorrente reconheceu a inscrição fraudulenta, mediante uso de documentos falsos. Disse a recorrente: que fez isso aí porque seu marido a ameaçava e tinha que fazer para ganhar umas terras e nem ganhou a terra e ganhou esse processo em suas costas; **que nunca pisou em Regeneração, não sabe nem onde é;** que seu marido que resolvia tudo e lhe ameaçava que tinha que fazer porque se não fizesse, não ganharia as terras; **que acha que votou duas vezes porque seu marido lhe levou lá e depois lhe levou para José de Freitas,** dizendo que tinha que ir para fazer e fez; **que votou tanto em Teresina quanto em José de Freitas;** que seu marido lhe levou para Teresina para tirar essa outra identidade; que **confirma que essa identidade que é falsa foi tirada em Teresina;** que não sabe se a certidão de nascimento foi tirada em Regeneração, seu marido já

apareceu com ela em mãos e dizendo para fazer a identidade para ganhar a terra; que **em Teresina colocou o dedo para fazer o RG em nome de Carine Gomes**; que **confirma que foi fazer a inscrição eleitoral em Teresina e que recebeu o título**; que mora em José de Freitas há mais de 30 anos; que confessa **que com o uso do documento tentou se inscrever na Justiça Eleitoral**; que não usou esse documento falso para mais alguma coisa; que **queimou os documentos falsos, mas confirma que o documento falso constante nos autos existiu**; que **passou mais de semana aprendendo esse nome Carine**, até que ele disse que dava certo e foi ligeiro ele resolveu tudo.

Portanto, diversamente do alegado pela recorrente, a materialidade e a autoria dos crimes de inscrição fraudulenta (art. 289, Código Eleitoral) e de uso de documentos falsificados para fins eleitorais (art. 353, Código Eleitoral) não restou comprovada exclusivamente pela confissão da ré, mas também por meio das fartas provas documentais e depoimentos de testemunhas, acima descritas, descabendo falar-se em absolvição com base na aplicação do princípio *in dubio pro reo*, pugnada pela corrente.

Daí a condenação da recorrente às penas dos arts. 289 e 353 do Código Eleitoral, em seus patamares mínimos, à minguada de causas de aumento das penas.

Dispõem os referidos dispositivos legais:

Art. 289. Inscrever-se fraudulentamente eleitor:

Pena - reclusão até 5 anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa.

Art. 353. Fazer uso de qualquer dos documentos falsificados ou alterados, a que se referem os artigos 348 a 352:

Pena - a cominada à falsificação ou à alteração.

Por sua vez, dispõe o art. 348 do Código Eleitoral:

Art. 348. Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro, para fins eleitorais:

Pena – reclusão de dois a seis anos e pagamento de 15 a 30 dias-multa.

Na dosimetria da pena, contudo, o Juiz Eleitoral reputou configurado o concurso material (art. 69, Código Penal), razão pela qual computou as penas cominadas em ambos os tipos

para fixar a pena definitiva em 3 (três) anos de reclusão e pagamento de 20 (vinte) dias-multa, mas com a substituição da pena privativa de liberdade por uma restritiva de direito, qual seja, prestação de serviços à comunidade, nos termos do art. 46, §§ 3º e 4º, do CP, pelo período da pena fixada.

Ocorre que a utilização de documento falso pela recorrente (art. 353, Código Eleitoral) teve por finalidade a sua inscrição fraudulenta na 63ª Zona Eleitoral de Teresina (art. 289, Código Eleitoral). É dizer, o uso de documento falso constituiu-se em crime-meio para a perpetração do crime-fim, que é o de inscrição eleitoral fraudulenta, de modo que, pela aplicação do princípio da consunção, o crime de uso de documentos falsificados para fins eleitorais deve ser absorvido pelo crime de inscrição eleitoral fraudulenta.

Nessa circunstância, não há que se falar em concurso material de crimes para a fixação da pena, porquanto somente deve ser aplicada a pena fixada para o crime-fim, qual seja, o de inscrição fraudulenta (art. 289, Código Eleitoral).

Ressalte-se que:

“A farta jurisprudência da Justiça Eleitoral é no sentido de que se aplica o princípio da consunção entre o uso de documento falso (art. 353 do CE) e a inscrição fraudulenta (art. 289 do CE), de modo que o primeiro crime deve ser absorvido pelo segundo tipo penal. Também, por outro motivo, está caracterizado o crime do art. 289 do CE (inscrição fraudulenta), e não o delito do art. 353 do CE (uso de documento falso). O réu utilizou documento falso para, especificamente, obter inscrição eleitoral. Se a utilização fosse para outro fim eleitoral então estaria configurado o delito do art. 353 do CE, mas como há um crime específico que é o de inscrever-se fraudulentamente o eleitor, então o princípio da especialidade tem incidência para solucionar o conflito aparente de normas”. (TRE-DF, Recurso Criminal nº 060026925, DJE de 22/03/2022)

Também, quanto ao reconhecimento da consunção na hipótese de uso de documento falso para fins de inscrição eleitoral fraudulenta, reproduzo o julgado que segue:

RECURSO CRIMINAL - AÇÃO PENAL ELEITORAL. INSCRIÇÃO FRAUDULENTE DE ELEITOR E USO DE DOCUMENTO IDEOLOGICAMENTE FALSO PARA FINS ELEITORAIS. ARTIGOS 289 E 353 C/C 350 DO CÓDIGO ELEITORAL. SENTENÇA CONDENATÓRIA.

1. Crime inscrição fraudulenta - Artigo 289 do Código Eleitoral - Autoria e materialidade delitivas comprovadas.
2. Crime de uso de documento ideologicamente falso para fins eleitorais - Absorção do falso pela fraude perpetrada, eis que foi aquele meio para se obter a inscrição eleitoral tida por ilícita - Incidência do princípio da consunção.
3. Recurso parcialmente provido para afastar a configuração do concurso material de delitos e reconhecer a absorção do crime de falsidade ideológica eleitoral (crime-meio) pelo de inscrição eleitoral fraudulenta (crime-fim). Condenação da recorrente a 1 (um) ano de reclusão e 5 (cinco) dias-multa, por infração ao artigo 289 do Código Eleitoral.
(TRE-SP, Recurso Criminal nº 2348, DJE de 27/08/2020)

Impõe-se, então, o redimensionamento da pena aplicada à recorrente. Tendo-se em conta a absorção do crime de uso de documento falso para fins eleitorais (art. 353, Código Eleitoral) pelo crime de inscrição eleitoral fraudulenta (art. 289, Código Eleitoral), deve ser afastada, na aplicação da pena definitiva, a regra do art. 69 do Código Penal, que trata de concurso material de crimes, subsistindo somente a pena do crime-fim.

Portanto, a pena definitiva deve ser fixada em 1 (um) ano de reclusão e pagamento de 5 (cinco) dias-multa, de modo que a substituição da pena privativa de liberdade por uma restritiva de direito, qual seja, prestação de serviços à comunidade, nos termos do art. 46, §§ 3º e 4º, do CP, deve observar esse período da pena fixada.

Ante o exposto, VOTO, em consonância parcial com o parecer do Ministério Público Eleitoral, pelo conhecimento e parcial provimento do recurso para afastar a configuração do concurso material de crimes (art. 69, CP), aplicar o princípio da consunção, com o reconhecimento da absorção do crime de uso de documento falso para finalidade eleitoral (art. 353, Código Eleitoral) pelo crime de inscrição eleitoral fraudulenta (art. 289, Código Eleitoral), e fixar, por conseguinte, a pena definitiva em 1 (um) ano de reclusão e pagamento de 5 (cinco) dias-multa, devendo a substituição da pena privativa de liberdade por uma restritiva de direito, qual seja, prestação de serviços à comunidade, nos termos do art. 46, §§ 3º e 4º, do CP, observar esse período da pena fixada.

É como voto.

E X T R A T O D A A T A

RECURSO CRIMINAL ELEITORAL Nº 0000024-19.2018.6.18.0024. ORIGEM: JOSÉ DE FREITAS/PI (24ª ZONA ELEITORAL)

Recorrente: Maria José Pereira Barradas

Advogado: Luciano Ripardo Dantas (OAB/PI: 9.221)

Recorrido: Promotor Eleitoral no Estado do Piauí

Relator: Desembargador Erivan Lopes

Decisão: ACORDAM os Membros do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, por unanimidade, CONHECER do recurso e, no mérito, DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO, na forma do voto do Relator.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador José James Gomes Pereira.

Tomaram parte no julgamento os(as) Excelentíssimos(as) Senhores(as): Desembargador Erivan Lopes; Juízes Doutores – Lucas Rosendo Máximo de Araújo, Thiago Mendes de Almeida Ferrer, Charles Max Pessoa Marques da Rocha, Teófilo Rodrigues Ferreira e Juíza Doutora Lucicleide Pereira Belo. Presente o Procurador Regional Eleitoral Doutor Marco Túlio Lustosa Caminha.

SESSÃO DE 4.4.2022

ACÓRDÃO Nº 060005693

RECURSO ELEITORAL Nº 0600056-93.2022.6.18.0004. ORIGEM: PARNAÍBA/PI (4ª ZONA ELEITORAL)

Recorrente: Janáinna Pinto Marques Tavares

Advogada(o/s): Janylle de Melo Pereira (OAB/PI: 13.229), Diego Alencar da Silveira (OAB/PI: 4.709) e Alexandre de Castro Nogueira (OAB/PI: 3.941)

Recorrente: Evildo Monção da Silva

Advogado: Rafael Costa dos Santos (OAB/PI: 61.247; OAB/DF: 61.247)

Recorrente: Deusimar do Socorro Brito de Farias

Advogado: Rahfael Freitas Veras (OAB/PI: 10.301)

Recorrentes: Bessah Araújo Costa Reis Sá e Ana Flávia Teixeira Fidelis

Advogados: Emmanuel Fonsêca de Souza (OAB/PI: 4.555) e Danilo Mendes de Amorim (OAB/PI: 10.849)

Recorrente: Thiago Gomes Duarte

Advogada(o/s): Angélica Coêlho Lacerda (OAB/PI: 13.504) e Talmy Tércio Ribeiro da Silva Júnior (OAB/PI: 6.170)

Recorrente: Ronney Wellington Marques Lustosa

Advogados: Zilton Lages Villa (OAB/PI: 11.634) e Victor Coutinho Leal (OAB/PI: 11.184)

Recorrentes: Sílvio Mendes de Oliveira Filho e Joel Rodrigues da Silva

Advogadas: Giovana Ferreira Martins Nunes Santos (OAB/PI: 3.646) e Geórgia Ferreira Martins Nunes (OAB/PI: 4.314)

Recorrente: Fábio Henrique Mendonça Xavier de Oliveira

Advogado: Carlos Augusto Teixeira Nunes (OAB/PI: 2.723)

Recorrente: Bárbara Carvalho da Silveira Soares

Advogado: Carlos Yury Araújo de Moraes (OAB/PI: 3.559)

Recorrente: Maria das Graças de Moraes Souza Nunes

Advogado: Emmanuel Fonsêca de Souza (OAB/PI: 4.555)

Recorrido: Juízo da 4ª Zona Eleitoral de Parnaíba/PI

Relator: Juiz Kelson Carvalho Lopes da Silva

RECURSO. PODER DE POLÍCIA. APLICAÇÃO DE
MULTA. ASTREINTES. VEDAÇÃO. JUIZ DE

PRIMEIRO GRAU. INCOMPETÊNCIA. NULIDADE. PROVIMENTO. A Res. TSE nº 23.608/2019, que dispõe sobre representações e pedidos de direito de resposta, veda a aplicação de astreintes no exercício do poder de polícia. Súmula-TSE nº 18 dispõe que: “Conquanto investido de poder de polícia, não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei nº 9.504/1997”. Além do mais, os pedidos de aplicação da penalidade pela prática de propaganda eleitoral irregular, nos termos do art. 96 da Lei nº 9.504/97, devem dirigir-se aos Tribunais Regionais Eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais. - Caso em que houve aplicação de multa por propaganda irregular. - A incompetência absoluta deve ser reconhecida de ofício, imediatamente após a alegação, em qualquer tempo e grau de jurisdição (art. 64, §§1º e 2º do CPC). Nulidade da decisão atacada diante da incompetência absoluta, bem como diante da expressa vedação de imposição de astreintes. Recurso conhecido e provido.

Sob a Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador ERIVAN LOPES, ACORDAM os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, por maioria de votos, vencido o Juiz Lucas Rosendo Máximo de Araújo, CONHECER do recurso e, no mérito, DAR-LHE PROVIMENTO, para declarar a nulidade da decisão atacada diante da incompetência absoluta, bem como diante da expressa vedação de adoção de medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, no caso, a imposição de astreintes, na forma do voto do Relator

Sala das Sessões por Meio Eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, em Teresina, 28 de abril de 2023.

JUIZ KELSON CARVALHO LOPES DA SILVA

Relator

RELATÓRIO

O SENHOR JUIZ KELSON CARVALHO LOPES DA SILVA (RELATOR): Senhor Presidente, Senhora Juíza e Senhores Juizes desta Egrégia Corte, Senhor Procurador Regional Eleitoral, Senhoras Advogadas, Senhores Advogados e demais pessoas presentes, tratam-se de Recursos interpostos por BESSAH ARAÚJO COSTA REIS SÁ, MARIA DAS GRACAS DE MORAES SOUZA NUNES, ANA FLÁVIA TEIXEIRA FIDELIS, JANAÍNNIA PINTO MARQUES TAVARES, THIAGO GOMES DUARTE, SÍLVIO MENDES DE OLIVEIRA FILHO, JOEL RODRIGUES DA SILVA, EVILDO MONÇÃO DA SILVA, RONNEY WELLINGTON MARQUES LUSTOSA, BARBARA CARVALHO DA SILVEIRA SOARES MACEDO, FÁBIO HENRIQUE MENDONÇA XAVIER DE OLIVEIRA e DEUSIMAR DO SOCORRO BRITO DE FARIAS contra decisão do Juiz da 4ª Zona Eleitoral que aplicou multas por descumprimento de ordem judicial que determinava a retirada de propagandas irregulares com cartazes em bens particulares.

O Promotor Eleitoral requereu o encaminhamento dos autos para Procuradoria Regional Eleitoral, visando apurar possível crime de desobediência por parte dos candidatos noticiados, conforme dispõe o Ofício Circular Nº 21/2022.

Em recursos, os candidatos arguíram as preliminares de ausência do devido processo legal, cerceamento de defesa e incompetência. No mérito, pugnam pela reforma da decisão por não serem responsáveis pelas propagandas, bem como por ausência de irregularidades, uma vez que realizadas dentro dos limites estabelecidos pelo art. 37, § 2.º da Lei 9.504/97.

Ao final, requereram: “a) *O acolhimento da preliminar de nulidade por vício de procedimento (devido processo legal e administrativo), bem como cerceamento de defesa em razão da ausência de notificação pessoal ou por mural eletrônico; b) Que seja acolhida a preliminar de incompetência (Súmula 18 do TSE); c) No mérito a reforma da decisão para que seja afastada a multa aplicada, seja por ausência de descumprimento da decisão, seja porque teratológica a decisão que aplicou a multa. d) Por fim, acaso entenda pela existência de propaganda irregular e descumprimento de decisão, a adequação do valor da multa para valor razoável e proporcional*”. Juntaram documentos e procuração.

O Promotor Eleitoral entendeu pela “*INCOMPETÊNCIA do Juízo da 4ª Zona Eleitoral para aplicação de multa nos candidatos beneficiados pela propaganda irregular, devendo os*

autos serem remetidos para o Egrégio Tribunal Regional Eleitoral para análise e possível modificação da Decisão Id. 109629368, no qual aplicou multa aos candidatos no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil) reais, por papel fixado nas residências”.

O Procurador Regional Eleitoral opina pelo: *a) acolhimento da preliminar suscitada, para fins de não conhecimento dos apelos; e b) subsidiariamente, caso superada tal preliminar, no mérito, pelo PROVIMENTO de ambos os recursos”.*

Considerando a preliminar arguida em parecer pelo Procurador Regional Eleitoral, determinei a intimação das partes para manifestação no prazo de 3 (três) dias.

Em novas manifestações, os recorrentes pugnaram pelo “*conhecido e provido como mandado de segurança, em especial pela evidente ilegalidade da multa aplicada, seguindo-se os princípios da instrumentalidade processual e fungibilidade das formas, no sentido de sanar o ato coator perpetrado pelo juízo de piso que feriu direito líquido e certo do Recorrente”.*

É o relatório.

V O T O

O SENHOR JUIZ KELSON CARVALHO LOPES DA SILVA(RELATOR): Senhor Presidente, os recursos são cabíveis, tempestivos e interpostos por partes legítimas, razões pelas quais deles conheço.

Conforme relatado, tratam-se de Recursos interpostos em face de decisão do Juiz da 4º Zona Eleitoral que aplicou multas por descumprimento de ordem judicial que determinava a retirada de propagandas irregulares com cartazes em bens particulares.

Da análise dos autos, observo que o citado Juízo, no exercício do Poder de Polícia, *“determinou por Portaria a realização de diligências na cidade de Parnaíba-PI e Ilha Grande-PI para a identificação e certificação de propaganda eleitoral irregular consistente da colocação de cartazes em propriedade particular; em desacordo com o art. 37, § 2.º da Lei 9.504/97. No mesmo ato, determinou a notificação dos candidatos beneficiados para correção da irregularidade, sob pena de incorrer em multa astreinte”*.

Na sequência, *“o cartório eleitoral certificou a persistência de irregularidades, relacionando os candidatos desobedientes e quantificando os cartazes irregulares”*.

Então, o Juiz de Primeiro Grau entendeu que *“como os autos foram iniciados por ordem judicial, nota-se que o procedimento se constitui típico exercício do poder de polícia pelo magistrado competente para a fiscalização da propaganda eleitoral na esfera da zona eleitoral. Nesta seara, o § 2º do art. 41 da Lei 9504 orienta que o poder de polícia se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais, ao passo que o art. 249 do Código Eleitoral estabelece que o direito à propaganda não importa restrição ao poder de polícia quando este deva ser exercido em benefício da ordem pública. Com este sentir, a medida coercitiva adequada para inibir a referida prática ilegal na propaganda eleitoral é justamente a retirada dos cartazes distribuídos em toda a cidade. Ordem essa que foi objeto de notificação aos candidatos, sem que tenha ocorrido a completa correção. Pelo contrário, alguns candidatos inclusive aumentaram a quantidade de cartazes em diversos outros locais da cidade, não obstante alguns tenham se manifestado declarando a correção. Adequada, portanto, a aplicação da astreinte já anunciada aos desobedientes”*.

Ocorre que a Res. TSE nº 23.608/2019, que dispõe sobre representações e pedidos de direito de resposta, veda a aplicação de *astreinte* em procedimentos como o ora em análise, vejamos:

Art. 54. A competência para o processamento e julgamento das representações previstas no Capítulo II não exclui o poder de polícia sobre a propaganda eleitoral e as enquetes, que será exercido pelas juízas ou pelos juízes eleitorais, por integrantes dos tribunais eleitorais e pelas juízas ou pelos juízes auxiliares designados.

§ 1º O poder de polícia sobre a propaganda eleitoral é restrito às providências necessárias para inibir ou fazer cessar práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas e das matérias jornalísticas ou de caráter meramente informativo a serem exibidos na televisão, na rádio, na internet e na imprensa escrita.

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

A Súmula-TSE nº 18 também dispõe que: “*Conquanto investido de poder de polícia, não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei nº 9.504/1997*”.

Além do mais, os pedidos de aplicação da penalidade pela prática de propaganda eleitoral irregular, nos termos do art. 96 da Lei nº 9.504/97, devem dirigir-se aos Tribunais Regionais Eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais.

Também não há que se falar em inadequação da via eleita, pois o caso se trata de aplicação de multa por propaganda irregular e a incompetência absoluta deve ser reconhecida de ofício, imediatamente após a alegação, em qualquer tempo e grau de jurisdição (art. 64, §§1º e 2º do CPC).

A par dessas considerações, em dissonância com o parecer ministerial, VOTO pelo conhecimento e provimento dos recursos para declarar a nulidade da decisão atacada face a incompetência absoluta, bem como diante da expressa vedação de adoção de medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, no caso, a imposição de *astreintes*.

É como voto.

V O T O (V E N C I D O)

O SENHOR JUIZ LUCAS ROSENDO MÁXIMO DE ARAÚJO: Senhor Presidente,

Com a devida venia, compreendo que a preliminar suscitada pelo eminente Procurador Regional Eleitoral é insuperável.

De fato, a decisão administrativa de que se cuida é irrecorrível. Para debelar eventual ilegalidade em pronunciamentos da espécie, o cidadão/administrado sujeito a seus efeitos deve manejar mandado de segurança, e não recurso administrativo, à míngua de previsão legal ou regulamentar.

Por essas razões, divirjo do relator – que, aliás, não se pronunciou sobre essa objeção – e voto pela inadmissibilidade dos recursos ora submetidos a julgamento.

E X T R A T O D A A T A

RECURSO ELEITORAL Nº 0600056-93.2022.6.18.0004. ORIGEM: PARNAÍBA/PI (4ª ZONA ELEITORAL)

Recorrente: Janaína Pinto Marques Tavares

Advogada(o/s): Janylle de Melo Pereira (OAB/PI: 13.229), Diego Alencar da Silveira (OAB/PI: 4.709) e Alexandre de Castro Nogueira (OAB/PI: 3.941)

Recorrente: Evildo Monção da Silva

Advogado: Rafael Costa dos Santos (OAB/PI: 61.247; OAB/DF: 61.247)

Recorrente: Deusimar do Socorro Brito de Farias

Advogado: Rahfael Freitas Veras (OAB/PI: 10.301)

Recorrentes: Bessah Araújo Costa Reis Sá e Ana Flávia Teixeira Fidelis

Advogados: Emmanuel Fonsêca de Souza (OAB/PI: 4.555) e Danilo Mendes de Amorim (OAB/PI: 10.849)

Recorrente: Thiago Gomes Duarte

Advogada(o/s): Angélica Coêlho Lacerda (OAB/PI: 13.504) e Talmy Tércio Ribeiro da Silva Júnior (OAB/PI: 6.170)

Recorrente: Ronney Wellington Marques Lustosa

Advogados: Zilton Lages Villa (OAB/PI: 11.634) e Victor Coutinho Leal (OAB/PI: 11.184)

Recorrentes: Sílvio Mendes de Oliveira Filho e Joel Rodrigues da Silva

Advogadas: Giovana Ferreira Martins Nunes Santos (OAB/PI: 3.646) e Geórgia Ferreira Martins Nunes (OAB/PI: 4.314)

Recorrente: Fábio Henrique Mendonça Xavier de Oliveira

Advogado: Carlos Augusto Teixeira Nunes (OAB/PI: 2.723)

Recorrente: Bárbara Carvalho da Silveira Soares

Advogado: Carlos Yury Araújo de Moraes (OAB/PI: 3.559)

Recorrente: Maria das Graças de Moraes Souza Nunes

Advogado: Emmanuel Fonsêca de Souza (OAB/PI: 4.555)

Recorrido: Juízo da 4ª Zona Eleitoral de Parnaíba/PI

Relator: Juiz Kelson Carvalho Lopes da Silva

Decisão: ACORDAM os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, por maioria de votos, vencido o Juiz Lucas Rosendo Máximo de Araújo, CONHECER do recurso e, no mérito, DAR-LHE PROVIMENTO, para declarar a nulidade da decisão atacada diante da incompetência

absoluta, bem como diante da expressa vedação de adoção de medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, no caso, a imposição de astreintes, na forma do voto do Relator.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador Erivan Lopes.

Tomaram parte no julgamento os(as) Excelentíssimos(as) Senhores(as): Desembargadores Erivan Lopes e José James Gomes Pereira; Juízes Doutores – Lucas Rosendo Máximo de Araújo, Charles Max Pessoa Marques da Rocha, Juíza Doutora Lucicleide Pereira Belo e Juiz Doutor Kelson Carvalho Lopes da Silva. Presente o Procurador Regional Eleitoral Doutor Marco Túlio Lustosa Caminha. Declarou-se impedido/suspeito o Juiz Thiago Mendes de Almeida Férrer.

SESSÃO POR MEIO ELETRÔNICO REALIZADA DE 26 A 28.4.2023

ACÓRDÃO Nº 060008353

RECURSO ELEITORAL Nº 0600083-53.2020.6.18.0002. ORIGEM: TERESINA/PI (2ª ZONA ELEITORAL)

Recorrente: Janaína Moura Evangelista de Melo

Advogado: José da Silva Brito Júnior (OAB/PI: 19.616)

Relator: Juiz Kelson Carvalho Lopes da Silva

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATA. FUNDAMENTAÇÃO PER RELATIONEM. DOCUMENTOS JUNTADOS APÓS O PARECER CONCLUSIVO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO DE ORIGEM NÃO IDENTIFICADA. EXTRATOS ELETRÔNICOS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE GASTOS ELEITORAIS. OMISSÃO DE RECEITAS E DESPESAS. NOTA FISCAL ELETRÔNICA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. CONTAS DESAPROVADAS.

- Aberto à prestadora o prazo regulamentar – com termo final em 12/05/2021 – para apresentação de defesa acerca das irregularidades detectadas na análise contábil, não existe qualquer cerceamento de defesa que inquine de vício o presente procedimento, estando a faculdade preclusa uma vez que os documentos trazidos na retificadora somente vieram aos autos em 20/07/2021.

- O MM. Juiz reportou-se às irregularidades na forma descrita no parecer técnico conclusivo, bem como incorporou ao ato decisório as razões técnicas nele constantes. Cuida-se, portanto, da denominada fundamentação per relationem já admitida por este Regional, para as prestações de contas atinentes às Eleições

2020, devendo ser afastada a alegação de ausência de fundamentação.

- Não recolhida a sobra de “outros recursos” (R\$ 8,76) à respectiva direção partidária e a sobra de recursos do FEFC (R\$ 20,00) ao Tesouro Nacional, resta configurada a irregularidade, por inobservância dos arts. 53, II, “b” e art. 17, § 3º, todos da Res. TSE nº 23.607/2019.

- A análise técnica anotou que a candidata declarou patrimônio de R\$ 1.981,00 (um mil novecentos e oitenta e um reais) por ocasião do registro de candidatura e que os recursos próprios aplicados em campanha totalizam 6.080,00 (seis mil e oitenta reais). No caso, tem-se no sistema de divulgação de candidaturas e contas eleitorais do TSE a ocupação da candidata como contadora. Ademais, a análise técnica não detectou qualquer divergência nos extratos bancários quanto à origem dos recursos que, em razão de seu valor, não autoriza concluir serem de origem não identificada.

- Detectadas receitas sem a identificação do CPF/CNPJ nos extratos eletrônicos, impossibilitando a aferição da identidade dos doadores. O presente item trata de receita no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais) através de depósito em conta, porém sem identificação do depositante no documento bancário. Necessidade de recolhimento ao Tesouro Nacional (Art. 21, § 3º da Resolução TSE nº 23.607/2019).

- Divergências entre as informações relativas às despesas constantes da prestação de contas e aquelas constantes da base de dados da Justiça Eleitoral, obtidas mediante confronto com notas fiscais eletrônicas de gastos eleitorais, revelam omissão de despesas, por inobservância do preceito contido no art. 53, I, “g” da Resolução TSE nº 23.607/2019.

A emissão das notas fiscais em nome da candidata recorrente conduzem à conclusão de que houve a omissão de despesas, nos moldes descritos na decisão recorrida.

- Na atual disciplina da Resolução TSE nº 23.607/2019, a assessoria jurídica e contábil, embora esteja excluída do limite de gastos, é obrigatória e deve ser declarada no âmbito da prestação de contas de campanha eleitoral dos candidatos. No caso dos autos, ao contrário da alegação formulada, não houve lançamento nas contas de despesas com contador/advogado e nem registro acompanhado das provas de que os serviços de contabilidade/advocacia tenham sido contratados e pagos pelo partido político.

- O art. 53, II, alínea "a", da Resolução TSE nº 23.607/2019 determina a apresentação, ainda que não haja movimentação de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro, dos extratos das contas bancárias abertas em nome do candidato, demonstrando a movimentação financeira ou sua ausência, em sua forma definitiva, contemplando todo o período de campanha, vedada a apresentação de extratos sem validade legal, adulterados, parciais ou que omitam qualquer movimentação financeira. Porém, a própria análise técnica incorporada à sentença deixa consignado que os extratos bancários enviados à Justiça Eleitoral pela instituição bancária, confirmam a movimentação financeira havida ou sua ausência nos extratos apresentados pelo prestador de contas, de modo que a irregularidade em comento, por si só, é apta a gerar ressalvas nas contas.

- As irregularidades remanescentes nos itens 1.1, 2.2, 3.2 totalizam R\$ 3.566,16 (três mil quinhentos e sessenta e seis reais e dezesseis centavos) que correspondem a 22,74% do valor total arrecadado de 15.680,00 (quinze mil seiscientos e oitenta reais). Acrescente-se, ainda, a irregularidade do

item 3.3 atinente à omissão de registro de despesas com serviços advocatícios e contábeis sem possibilidade de quantificação nos autos. Estando as falhas descritas acima do patamar de 10% fixado pela jurisprudência, restam inaplicáveis os referidos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, o que enseja a desaprovação das contas.

- A sentença de piso desaprovou as contas e determinou o recolhimento ao Tesouro Nacional do valor de R\$ 200,00 (duzentos reais) pertinente ao item 2.2, sendo indevido agravamento da condenação em recurso exclusivo da prestadora sob pena de incorrer em reformatio in pejus, conforme decidido no RE nº 0600297-35.2020.6.18.0005, Rel. Juiz Agliberto Gomes Machado, julgado em 19-04-21.

- Recuso parcialmente provido. Contas desaprovadas.

Sob a Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador ERIVAN LOPES, ACORDAM os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, por unanimidade, CONHECER do recurso e, no mérito, DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO, mantida a desaprovação das contas e o recolhimento ao Tesouro Nacional do valor de R\$ 200,00 (duzentos reais), na forma do voto do Relator.

Sala das Sessões por Meio Eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, em Teresina, 30 de janeiro de 2023.

JUIZ KELSON CARVALHO LOPES DA SILVA

Relator

RELATÓRIO

O SENHOR JUIZ KELSON CARVALHO LOPES DA SILVA (RELATOR): Senhor Presidente, Senhores Membros, Senhor Procurador Regional Eleitoral, Senhores Advogados e demais pessoas, trata-se de Recurso Eleitoral interposto por JANAÍNA MOURA EVANGELISTA DE MELO, candidata ao cargo de vereadora no município de TERESINA-PI, em face de sentença que desaprovou suas contas de campanha relativas às Eleições 2020.

Parecer técnico nos autos de ID 21957202.

No documento de ID 21957276 consta certidão de que “a intimação acerca do Parecer Técnico Conclusivo de ID Nº 86327102 (PJE - Zonas Eleitorais) foi publicada no DJE nº 84, às fls. 55/60, desta Justiça Eleitoral, em 07/05/2021” e de que “em 12/05/2021, decorreu o prazo da publicação da referida intimação, sem manifestação do interessado”.

A prestadora retificou as contas e juntou documentos.

Na decisão o MM Juiz Eleitoral reconheceu as seguintes falhas apontadas na forma do parecer técnico e determinou o recolhimento ao Tesouro Nacional do valor de R\$ 200,00 (duzentos reais):

a) Item 1.1. Ausência de Comprovante de recolhimento à respectiva direção partidária das sobras financeiras de campanha relativas a Outros Recursos, no valor de R\$ 8,76 (oito reais e setenta e seis centavos), bem como do comprovante de recolhimento ao Tesouro Nacional dos recursos do FEFC não utilizados, no valor de R\$ 20,00 (vinte reais);

b) Item 2.1. Os recursos próprios aplicados em campanha superam o valor do patrimônio declarado por ocasião do registro de candidatura;

c) Item 2.2. Foram detectadas receitas sem a identificação do CPF/CNPJ nos extratos eletrônicos, impossibilitando a aferição da identidade dos doadores;

d) Itens 3.1 e 3.2. Divergências entre as informações relativas às despesas, constantes da prestação de contas, e aquelas constantes da base de dados da Justiça Eleitoral, obtidas mediante confronto com notas fiscais eletrônicas de gastos eleitorais, revelando omissão de gastos eleitorais;

e) Item 3.3. Não foram identificados gastos, na prestação de contas em exame, com serviços de assessorias jurídica e contábil;

f) Item 4.1. Divergências entre as informações da conta bancária informada na prestação de contas em exame e aquelas constantes dos extratos eletrônicos encaminhados à Justiça Eleitoral;

g) Item 4.2. Extratos impressos não foram apresentados em sua forma definitiva/ou contêm a expressão "sem validade legal" ou "sujeito a alteração";

h) Item 5.1. Dívidas de campanha declaradas na prestação de contas decorrentes do não pagamento de despesas contraídas na campanha, no montante de R\$ 730,17, não tendo sido apresentados os documentos, conforme dispõe o art. 33, §§ 2º e 3º, da Resolução TSE nº 23.607/2019.

Nas razões recursais (ID 21957292) a recorrente sustentou, em síntese, que: *a) a sentença não foi fundamentada; b) “todos os documentos comprobatórios capazes de provarem a regularidade das contas estão presentes nos autos”; e c) “a análise da presente prestação de contas desafia a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade”.*

Requeru “*que seja CONHECIDO e PROVIDO o presente recurso, para REFORMAR A SENTENÇA E APROVAR AS CONTAS DA RECORRENTE, mesmo que com ressalvas, bem como, cancelando a devolução de R\$ 200,00 (duzentos reais) ao Tesouro Nacional”.*

A Procuradoria Regional Eleitoral opinou “*pelo não conhecimento dos documentos acostados após o parecer técnico conclusivo, na prestação de contas retificadora, haja vista estarem preclusos*” e, no mérito, “*pelo DESPROVIMENTO do recurso, mantendo-se incólume a decisão zonal (ID 21957286) que, com fulcro no artigo 30, III, da Lei nº 9.504/97, combinado com o artigo 74, III, da Resolução TSE nº 23.607/2019, julgou desaprovadas as contas de campanha*”.

Considerada a arguição ministerial de não conhecimento dos documentos juntados após o parecer técnico conclusivo, determinei a intimação da parte nos termos do art. 10, CPC. O prazo conferido à recorrente para manifestação decorreu *in albis*.

É o que havia a relatar.

V O T O

O SENHOR JUIZ KELSON CARVALHO LOPES DA SILVA(RELATOR): Senhor Presidente, o recurso é cabível, tempestivo, interposto por parte legítima, razões pelas quais dele conheço.

De início, registro que a Procuradoria Regional Eleitoral arguiu acerca da impossibilidade de conhecimento dos documentos juntados nas contas retificadoras apresentadas após a emissão do parecer conclusivo.

A parte recorrente, mesmo intimada sobre a alegação ministerial, nos termos do art. 10, CPC, não se manifestou.

No documento de ID 21957276 consta certidão de que *“a intimação acerca do Parecer Técnico Conclusivo de ID Nº 86327102 (PJE - Zonas Eleitorais) foi publicada no DJE nº 84, às fls. 55/60, desta Justiça Eleitoral, em 07/05/2021”* e de que *“em 12/05/2021, decorreu o prazo da publicação da referida intimação, sem manifestação do interessado”*.

Com efeito, verifico que a análise técnica empreendida na origem, embora com a nomenclatura de “Parecer Conclusivo”, foi publicada no DJE e a requerente intimada com a seguinte finalidade: **“INTIMAR AS PARTES DO PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO ABAIXO PARA, NOS TERMOS DO § 3º DO ART. 64 DA RES. TSE Nº 23.607/2019, APRESENTAREM MANIFESTAÇÃO NO PRAZO DE 3 (TRÊS) DIAS CONTADOS DA INTIMAÇÃO, PODENDO JUNTAR DOCUMENTOS”**.

Portanto, uma vez aberto à prestadora o prazo regulamentar – com termo final em 12/05/2021 – para apresentação de defesa acerca das irregularidades detectadas na análise contábil, não existe qualquer cerceamento de defesa que inquine de vício o presente procedimento, estando a faculdade preclusa dado que os documentos trazidos na retificadora somente vieram aos autos em 20/07/2021.

Cumprе registrar o posicionamento deste Regional no sentido de não ser possível a análise de documentos juntados após o prazo concedido na primeira instância ou em sede recursal, como se vê da ementa abaixo colacionada.

RECURSO EM PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATA AO CARGO DE VEREADORA. ELEIÇÕES 2020. (...) 1. Preliminar de inadmissibilidade da juntada de do-

cumentos em fase recursal: não se admite, em processo de prestação de contas, a juntada de documentos em sede recursal, mormente quando a parte foi devidamente instada a fazê-lo na instância de origem, operando-se, assim, os efeitos da preclusão. (...) (RECURSO ELEITORAL Nº 0600082-19.2020.6.18.0083, Relator: Juiz Aderson Antônio Brito Nogueira, julgada no dia 19 de abril de 2021).

Desde a Res. TSE nº 23.553/17, a sistemática de análise das prestações de contas de campanha na forma simplificada, mantida pela Res. TSE nº 23.607/19 nos §§ 3º e 4º do art. 64, não mais prevê a conversão de rito caso tenha sido oferecida impugnação ou detectada qualquer irregularidade pelo órgão técnico. Basta que o prestador de contas seja intimado para se manifestar no prazo de 3 (três) dias, podendo juntar documentos, com vista posterior dos autos ao Ministério Público.

O fato é que “*as diligências devem ser cumpridas pelos candidatos e partidos políticos no prazo de 3 (três) dias contados da intimação, sob pena de preclusão*” (art. 69, § 6º da Res. TSE nº 23.607/19).

Inviável, pois, a análise dos documentos juntados após essa fase.

De outra parte, a recorrente pontuou sobre a ausência de fundamentação da sentença.

No ponto o MM. Juiz reportou-se às irregularidades na forma descrita no parecer técnico conclusivo, bem como incorporou ao ato decisório as razões técnicas nele constantes (ID 21957286).

Sobre o tema, colaciono ementa de julgado deste Regional, com destaques na parte que interessa:

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEIÇÕES 2020. CANDIDATO. CARGO. VEREADOR. DESAPROVAÇÃO. **PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA, SOB A ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO, PORQUANTO APENAS CITOUCITOU E REPETIU OS ARGUMENTOS DO PARECER TÉCNICO. REJEIÇÃO.** AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA QUITAÇÃO OU ASSUNÇÃO, PELO PARTIDO POLÍTICO, DE DÍVIDA DE CAMPANHA. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO.

A aplicação da técnica da motivação *per relationem*, que, como cediço, consiste em reportar-se a outra decisão ou manifestação existente nos autos e as adotá-las como razão de decidir, já foi declarada compatível com a Constituição pelo Supremo Tribunal Federal e esta Corte também já se posicionou admitindo a técnica em processos de prestação de contas, por não vislumbrar qualquer prejuízo à parte quando a sentença se embasa nos pareceres anteriores, sendo possível combater-se as razões de decidir explicitadas na sentença, ainda que sejam aquelas oriundas de manifestações da unidade técnica ou do Ministério Público.

(...)

Provimento parcial do recurso.

(TRE-PI – RE-PC 0600266-39.2020.6.18.0094, Rel. Juiz Erivan José da Silva Lopes, DJe de 16-04-2021).

Cuida-se, portanto, da denominada fundamentação *per relationem* já admitida por este Regional, para as prestações de contas atinentes às Eleições 2020, devendo ser afastada a alegação de ausência de fundamentação.

Seguindo na análise, verifico as irregularidades que deram ensejo à desaprovação das contas.

a) Item 1.1. Ausência de Comprovante de recolhimento à respectiva direção partidária das sobras financeiras de campanha relativas a Outros Recursos, no valor de R\$ 8,76 (oito reais e setenta e seis centavos, bem como do comprovante de recolhimento ao Tesouro Nacional dos recursos do FEFC não utilizados, no valor de R\$ 20,00 (vinte reais).

Os documentos de ID 21957180 e ID 21957182 consubstanciam extratos bancários das contas destinadas a “outros recursos” e recursos do FEFC, com saldos de R\$ 8,76 (oito reais e setenta e seis centavos) e de R\$ 20,00 (vinte reais).

Desse modo, não recolhida a sobra de “outros recursos” (R\$ 8,76) à respectiva direção partidária e a sobra de recursos do FEFC (R\$ 20,00) ao Tesouro Nacional, resta configurada a irregularidade, por inobservância dos arts. 53, II, “b” e art. 17, § 3º, todos da Res. TSE nº 23.607/2019.

b) Item 2.1. Os recursos próprios aplicados em campanha superam o valor do patrimônio declarado por ocasião do registro de candidatura.

A análise técnica anotou que a candidata declarou patrimônio de R\$ 1.981,00 (um mil novecentos e oitenta e um reais) por ocasião do registro de candidatura e que os recursos próprios aplicados em campanha totalizam R\$ 6.080,00 (seis mil e oitenta reais).

O tema em questão pode configurar indício de recebimento de recursos de origem não identificada por inobservância dos preceitos contidos no art. 15, I, *c.c.* art. 25, § 2º, da Resolução TSE nº 23.607/2019.

Entretanto, este tribunal já fixou o entendimento de não ser automática tal conclusão, desde que se demonstre nos autos a capacidade econômica do candidato para realização do aporte financeiro questionado.

Nesse sentido, destaco o seguinte julgado:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEIÇÕES 2018. CANDIDATA. CARGO. DEPUTADO ESTADUAL. (...). APLICAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS EM VALOR SUPERIOR AO MONTANTE DECLARADO POR OCASIÃO DO REGISTRO DE CANDIDATURA. (...). 3. É permitida a aplicação de recursos próprios em campanha, mesmo que a candidata haja consignado renda "zerada" em seu registro de candidatura, desde que comprovado que os recursos foram originados de seus proventos. (...)

(TRE-PI - PC: 060150285 TERESINA - PI, Relator: DANIEL SANTOS ROCHA SOBRAL, Data de Julgamento: 17/06/2019, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 04/07/2019).

No caso presente, tem-se no sistema de divulgação de candidaturas e contas eleitorais do TSE a ocupação da candidata como contadora. Ademais, a análise técnica não detectou qualquer divergência nos extratos bancários quanto à origem dos recursos que, em razão de seu valor, não autoriza concluir serem de origem não identificada.

Portanto resta indevida, isoladamente, a consideração da falha descrita para fins de desaprovação das contas.

c) Item 2.2. Foram detectadas receitas sem a identificação do CPF/CNPJ nos extratos eletrônicos, impossibilitando a aferição da identidade dos doadores.

O presente item trata de receita no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais) através de depósito em conta, porém sem identificação do depositante no documento bancário.

Sobre o tema, dispõe a Res. TSE nº 23.607/19:

Art. 21. As doações de pessoas físicas e de recursos próprios somente poderão ser realizadas, inclusive pela internet, por meio de:

I - transação bancária na qual o CPF do doador seja obrigatoriamente identificado;

(...)

§ 3º As doações financeiras recebidas em desacordo com este artigo não podem ser utilizadas e devem, na hipótese de identificação do doador, ser a ele restituídas ou, se isso não for possível, devem ser consideradas de origem não identificada e recolhidas ao Tesouro Nacional, na forma prevista no caput do art. 32 desta Resolução.

Inexistindo a comprovação da origem do recurso depositado em conta resta configurada a irregularidade que caracteriza recurso de origem não identificada, a ser recolhido ao Tesouro Nacional, na forma descrita na sentença e prevista no art. 32 da resolução de regência.

d) Itens 3.1 e 3.2. Divergências entre as informações relativas às despesas, constantes da prestação de contas e aquelas constantes da base de dados da Justiça Eleitoral, obtidas mediante confronto com notas fiscais eletrônicas de gastos eleitorais, revelando omissão de gastos eleitorais.

Foram obtidos mediante circularização e declarações do prestador os seguintes dados:

No item 3.1

| DADOS INFORMADOS/OBTIDOS (CIRCULARIZAÇÃO E/OU INFORMAÇÕES VOLUNTÁRIAS DE CAMPANHA E/OU CONFRONTO COM NOTAS FISCAIS ELETRÔNICAS DE GASTOS ELEITORAIS) | | | | | |
|---|--------------------|--|--------------|--------------------|----------------------------|
| DATA | CPF/CNPJ | FORNECEDOR | Nº NF | VALOR (R\$) | FONTE DA INFORMAÇÃO |
| 03/12/2020 | 13.347.016/0001-17 | FACEBOOK SERVIÇOS ONLINE DO BRASIL LTDA. | 23950907 | 200,00 | NFE |

| DADOS DECLARADOS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS EM EXAME | | | | |
|---|--------------------|--------------------------------|--------------|--------------------|
| DATA | CPF | FORNECEDOR | Nº NF | VALOR (R\$) |
| 27/10/2020 | 3.347.016/0001-17 | FACEBOOK ONLINE DO BRASIL LTDA | 1284230 | 118,80 |
| 09/11/2020 | 13.347.016/0001-17 | FACEBOOK ONLINE DO BRASIL LTDA | 14927528 | 200,00 |

Quanto às divergências acima, a análise da unidade técnica incorporada à sentença entendeu “*identificado o correto registro da despesa no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais)*, razão por que tal fato não constitui matéria devolvida à apreciação deste Regional. No entanto, a decisão recorrida entende que, *em relação à despesa no valor de R\$ 118,80 (cento e dezoito reais e oitenta centavos)*, há divergência nas notas fiscais emitidas e omitidas indicadas no item 3.2” adiante “*em nome da Locaweb Serviços de Internet S/A”*. Grifei.

A recorrente alegou ter ocorrido “*um equívoco no momento de realizar o lançamento contábil de gasto eleitoral de campanha no SPCE da candidata através da contabilidade, dessa forma o fornecedor de serviços FACEBOOK ONLINE DO BRASIL LTDA, valor de R\$ 118,80, RETIFICA-SE como uma despesa de LOCAWEB SERVIÇOS DE INTERNET, e não qualificada como despesa de gasto eleitoral de FACEBOOK ONLINE DO BRASIL LTDA”*”.

O documento de ID 21957171, comprova o argumento do recorrente de que ocorreu mero equívoco no registro da despesa no SPCE quando da apresentação das contas. Com efeito o boleto bancário com o exato valor da despesa junto à empresa Locaweb Serviços de Internet S.A e o extrato bancário contemplando o respectivo pagamento são suficientes para afastar a irregularidade.

No item 3.2

| DADOS OMITIDOS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS | | | | | | |
|--|--------------------|----------------------------------|--------------|--------------------|----------|----------------------|
| DATA | CPF/CNPJ | FORNECEDOR | Nº NF | VALOR (R\$) | % | FONTE INFORM. |
| 30/10/2020 | 02.351.877/0001-52 | LOCAWEB SERVIÇOS DE INTERNET S.A | 3775139 | 120,00 | 0,98 | NFE |
| 30/10/2020 | 02.351.877/0001-52 | LOCAWEB SERVIÇOS DE INTERNET S.A | 3775138 | 183,70 | 1,50 | NFE |
| 05/11/2020 | 02.351.877/0001-52 | LOCAWEB SERVIÇOS DE INTERNET S/A | 3791335 | 20,70 | 0,17 | NFE |
| 13/11/2020 | 04.980.871/0001-70 | CENTER GRÁFICA E EDITORA LTDA | 3448 | 3.013,00 | 24,53 | NFE |

Os gastos acima, conforme apurado após o recebimento de notas fiscais eletrônicas pela Justiça Eleitoral, foram omitidos da prestação de contas.

A peça recursal aduz que “a candidata desconhece acerca da existência de tais documentos fiscais até a emissão do presente relatório, sublinhando que não houve qualquer pagamento relativo às referidas notas com numeração 3775138 (R\$183,70), 3791335 (R\$ 20,70) e 3448 (R\$ 3.01300), bem como os supostos fornecedores terem emitido que tais notas foram emitidas equivocadamente”.

Sobre o tema, assim dispõe a Res. TSE nº 23.607/19:

Art. 53. Ressalvado o disposto no art. 62 desta Resolução, a prestação de contas, ainda que não haja movimentação de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro, deve ser composta:

I - pelas seguintes informações:

(...)

g) receitas e despesas, especificadas;

A alegação não é suficiente para afastar a irregularidade, uma vez que todas as despesas e receitas devem ser declaradas e submetidas ao controle da Justiça Eleitoral.

Nesse sentido, colaciono julgado deste Regional:

RECURSO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CANDIDATO. ELEIÇÕES 2020. RESOLUÇÃO TSE Nº 23.607/2019. INDÍCIO DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS NÃO CONTABILIZADOS. **DETECTADA A EMISSÃO DE NOTA FISCAL NÃO REGISTRADA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS.** IRREGULARIDADE GRAVE QUE COMPROMETE A HIGIDEZ DO BALANÇO E A TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS. INVIABILIDADE DE APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. INCIDÊNCIA DO ART. 14 DA RESOLUÇÃO DE REGÊNCIA (ART. 22, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97). DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS.

1. Por expressa previsão do § 3º do art. 22 da Lei nº 9.504/97, “o uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o *caput* deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado”.

2. Na espécie, foi identificada, após **confronto com notas fiscais eletrônicas, omissão de despesa referente ao gasto eleitoral não declarado na prestação de contas**, relativo à nota fiscal nº 32777, datada de 12/11/2020, no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), do fornecedor Francisco Lucas do Nascimento Veras (CPF nº 054.364.183-09).(Grifei).

3. Constatada a presença de irregularidade que compromete a higidez do balanço contábil e transparência das contas, resta inviável a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, ainda que o valor envolvido não represente mais de 10% da movimentação dos recursos de campanha, pelo que devem ser desaprovadas na forma do art. 74, inciso III, da Resolução TSE nº 23.607/2019.

4. Contas desaprovadas.

(TRE-PI – RE-PC 0600367-85.2020.6.18.0091, Rel. Juiz Charlles Max Pessoa Marques da Rocha, DJe de 16-04-2021).

Assim, a emissão das notas fiscais em nome da candidata recorrente conduzem à conclusão de que houve a omissão de despesas, nos moldes descritos na decisão recorrida.

e) Item 3.3. Não foram identificados gastos, na prestação de contas em exame, com serviços de assessorias jurídica e contábil.

Em relação à **ausência de despesas declaradas com serviços de advocacia e contabilidade**, a prestadora sustentou que os *“serviços contábeis e advocatícios foram contratados e pagos pela agremiação partidária que o candidato é filiado, no caso, PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA-PDT, em perfeita observância ao art. 35, § 9º da Resolução 23.607, de 17/12/2019; e obediência ao item VIII, do parágrafo I do art. 17 da Resolução 23.604/2019 do Tribunal Superior Eleitoral, em observância”*.

A Res. TSE n 23.607/19 assim dispõe:

Art. 35.

(...)

§ 3º: As despesas com consultoria, assessoria e pagamento de honorários realizadas em decorrência da prestação de serviços advocatícios e de contabilidade no curso das campanhas eleitorais serão consideradas gastos eleitorais, mas serão excluídas do limite de gastos de campanha (Lei nº 9.504/1997, art. 26, § 4º).

(...)

§ 9º O pagamento efetuado por candidatos e partidos políticos de honorários de serviços advocatícios e de contabilidade, relacionados à prestação de serviços em campanhas eleitorais e em favor destas, bem como em processo judicial decorrente de defesa de interesses de candidato ou partido político não constitui doação de bens e serviços estimáveis em dinheiro (Lei nº 9.504/1997, art. 23, § 10).

Como visto, na atual disciplina da Resolução TSE nº 23.607/2019, a assessoria jurídica e contábil, embora esteja excluída do limite de gastos, é obrigatória e deve ser declarada no âmbito da prestação de contas de campanha eleitoral dos candidatos.

No caso dos autos, ao contrário da alegação formulada, não houve lançamento nas contas de despesas com contador/advogado e nem registro acompanhado das provas de que os serviços de contabilidade/advocacia tenham sido contratados e pagos pelo partido político.

A decisão recorrida está em sintonia com a jurisprudência deste TRE-PI:

RECURSO EM PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020. CANDIDATO. VEREADOR. OMISSÃO DE GASTOS COM ASSESSORIA JURÍDICA E CONTÁBIL. OBRIGATORIEDADE. INAPLICABILIDADE DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS. - **O candidato deixou de declarar despesas com contador e advogado, inobstante a legislação exija a constituição de advogado e profissional habilitado em contabilidade.** - A simples informação, após diligência, de que houve outro candidato responsável pelo pagamento dos serviços – sem a juntada da nota fiscal ou outro documento comprobatório - não ilide a omissão nas presentes contas. - A ausência de registro de despesas com a contratação desses profissionais ou do recebimento dos aludidos serviços por outro candidato interfere no exame das contas, prejudicando a fidedignidade e a veracidade que delas é esperada, o que inviabiliza o efetivo controle por parte desta Especializada quanto à licitude e a origem dos recursos utilizados. - Recurso conhecido e desprovido. (*TRE-PI – RE-PC 0600315-45.2020.6.18.0041, Rel. Juiz Aderson Antônio Brito Nogueira, julgado em 13-04-2021, DJe de 16-04-2021*).

Portanto, deve ser mantida a sentença.

f) Item 4.1. Divergências entre as informações da conta bancária informada na prestação de contas em exame e aquelas constantes dos extratos eletrônicos encaminhados à Justiça Eleitoral.

A análise técnica identificou que a divergência entre os dados da conta bancária em exame e aqueles aferidos nos extratos eletrônicos decorrem da ausência do dígito “3”, código este identificador do tipo de conta bancária, falha esta caracterizada como uma impropriedade.

Sobre o ponto específico a recorrente nada impugnou, de modo que a falha trata de capítulo da sentença transitado em julgado.

g) Item 4.2. Extratos impressos não foram apresentados em sua forma definitiva/ou contêm a expressão "sem validade legal" ou "sujeito a alteração".

O art. 53, II, alínea "a", da Resolução TSE nº 23.607/2019 determina a apresentação, ainda que não haja movimentação de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro, dos ex-

tratos das contas bancárias abertas em nome do candidato, demonstrando a movimentação financeira ou sua ausência, em sua forma definitiva, contemplando todo o período de campanha, vedada a apresentação de extratos sem validade legal, adulterados, parciais ou que omitam qualquer movimentação financeira.

A recorrente alegou constarem “nos autos os extratos bancários de forma individualizada das contas específicas abertas no período de campanha eleitoral, bem como também, consta em anexo os termos de abertura e de encerramento das contas em análise via SPCE em “Contas Bancárias de Campanha”.

Os IDs 21957180, 21957181 e 21957182 consubstanciam os extratos bancários apresentados pela prestadora quando da entrega das contas finais.

Nos termos da decisão “os extratos impressos não foram apresentados em sua forma definitiva/ou contêm a expressão "sem validade legal" ou "sujeito a alteração", contrariando o disposto no art. 53, II, alínea "a", da Resolução TSE nº 23.607/2019” porém, a própria análise técnica incorporada à sentença deixa consignado que os extratos bancários enviados à Justiça Eleitoral pela instituição bancária, confirmam a movimentação financeira havida ou sua ausência nos extratos apresentados pelo prestador de contas, de modo que a irregularidade em comento, por si só, é apta a gerar ressalvas nas contas.

Nesse sentido, precedente deste Regional, com destaque na parte que interessa:

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATO. AUSÊNCIA DE EXTRATOS BANCÁRIOS. RECURSOS PRÓPRIOS. EXCESSO. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 27, §§ 1º E 4º DA RESOLUÇÃO TSE N. 23.607/2019. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

- Ausência dos extratos bancários das contas destinadas à arrecadação de recursos a serem aplicados na campanha eleitoral. Parecer Conclusivo atesta ausência de prejuízo em face da análise dos extratos eletrônicos. Falha geradora de ressalva.

- O Tribunal Superior Eleitoral atualizou para R\$ 12.307,75 (doze mil trezentos e sete reais e setenta e cinco centavos) o teto de gastos para o cargo de vereador no município em questão. Os aportes de recursos próprios financeiros e/ou estimáveis em dinheiro na campanha do recorrente, estavam limitados a R\$ 1.230,78 (um mil duzentos e trinta

reais e setenta e oito centavos). O Relatório de Receitas Estimadas e o Extrato de Prestação de Contas reportam a utilização de recursos próprios estimados (cessão de veículo) no valor de R\$ 2.250,00 (dois mil duzentos e cinquenta reais), o que perfaz um excesso de gastos de R\$ 1.019,23 (mil e dezenove reais e vinte e três centavos).

- O valor das falhas corresponde a 17% do total arrecadado (R\$ 5.964,90), percentual superior ao patamar de 10% da arrecadação, fixado pela jurisprudência para fins de aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade para aprovação das contas. Porém, por se tratar apenas de doação estimável em dinheiro, entendo razoável a redução da multa para R\$ 500,00 (quinhentos reais), ou seja, aproximadamente 50% do valor excedido.

- Recurso parcialmente provido para manter a desaprovação das contas e reduzir a sanção (multa). (RE – PC 0600193-85.2020.6.18.0088, Relator: Juiz Teófilo Rodrigues Ferreira, DJE: 08/09/2021).

Desse modo, a falha não conduz, isoladamente, à desaprovação das contas.

h) Item 5.1. Dívidas de campanha declaradas na prestação de contas decorrentes do não pagamento de despesas contraídas na campanha, no montante de R\$ 730,17, não tendo sido apresentados os documentos necessários, conforme dispõe o art.33, §§ 2º e 3º, da Resolução TSE nº 23.607/2019.

Nos termos da decisão recorrida o prestador de contas registrou em duplicidade despesa com combustível no valor de R\$ 730,17 (setecentos e trinta reais e dezessete centavos), classificando um desses registros como despesa não paga, gerando indevidamente dívida de campanha inexistente para a prestação de contas em exame. Portanto, a inconsistência em tela revela uma impropriedade.

A recorrente não devolveu o tema à apreciação do Tribunal, razão por que a impropriedade constitui capítulo da sentença transitado em julgado.

i) Da proporcionalidade e razoabilidade

As irregularidades remanescentes nos itens 1.1, 2.2, 3.2 totalizam R\$ 3.566,16 (três mil quinhentos e sessenta e seis reais e dezesseis centavos) que correspondem a 22,74% do valor total arrecadado de R\$ 15.680,00 (quinze mil seiscentos e oitenta reais). Acrescente-se, ainda,

a irregularidade do item 3.3 atinente à omissão de registro de despesas com serviços advocatícios e contábeis sem possibilidade de quantificação nos autos.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem admitido a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para superação de irregularidades que contenham percentual abaixo de 10% do total da arrecadação, ainda que o valor absoluto seja elevado. Precedentes. (TSE - RESPE: 06069891420186260000 SÃO PAULO - SP, Relator: Min. Edson Fachin, Data de Julgamento: 01/07/2020, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 13/08/2020).

Estando as falhas descritas acima do patamar de 10% fixado pela jurisprudência, restam inaplicáveis os referidos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, o que enseja a desaprovação das contas e o recolhimento dos gastos indevidos.

Entretanto, a sentença de piso desaprovou as contas e determinou o recolhimento ao Tesouro Nacional do valor de R\$ 200,00 (duzentos reais) pertinente ao item 2.2, sendo indevido agravamento da condenação em recurso exclusivo da prestadora sob pena de incorrer em *reformatio in pejus*, conforme decidido no RE nº 0600297-35.2020.6.18.0005, Rel. Juiz Agliberto Gomes Machado, julgado em 19-04-21.

Pelo exposto, em consonância parcial com o parecer da Procuradoria Regional Eleitoral, voto pelo provimento parcial do recurso, para manter as falhas descritas nos itens 1.1, 2.2, 3.2, 3.3, 4.1, 4.2 e 5.1 e a DESAPROVAÇÃO das contas apresentadas por JANAÍNA MOURA EVANGELISTA, candidata ao cargo de vereadora no município de Teresina-PI nas Eleições 2020, com o recolhimento ao Tesouro Nacional do valor de R\$ 200,00 (duzentos reais), nos termos do art. 21, § 3º da Resolução TSE nº 23.607/2019.

É como voto.

E X T R A T O D A A T A

RECURSO ELEITORAL Nº 0600083-53.2020.6.18.0002. ORIGEM: TERESINA/PI (2ª ZONA ELEITORAL)

Recorrente: Janaína Moura Evangelista de Melo

Advogado: José da Silva Brito Júnior (OAB/PI: 19.616)

Relator: Juiz Kelson Carvalho Lopes da Silva

Decisão: ACORDAM os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, por unanimidade, CO-NHECER do recurso e, no mérito, DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO, mantida a desaprovação das contas e o recolhimento ao Tesouro Nacional do valor de R\$ 200,00 (duzentos reais), na forma do voto do Relator.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador Erivan Lopes.

Tomaram parte no julgamento os(as) Excelentíssimos(as) Senhores(as): Desembargadores Erivan Lopes e José James Gomes Pereira; Juízes Doutores; Juízes Doutores Lucas Rosendo Máximo de Araújo, Thiago Mendes de Almeida Ferrér, Charlles Max Pessoa Marques da Rocha, Juíza Doutora Lucicleide Pereira Belo e Juiz Doutor Kelson Carvalho Lopes da Silva. Presente o Procurador Regional Eleitoral Doutor Marco Túlio Lustosa Caminha.

SESSÃO POR MEIO ELETRÔNICO REALIZADA DE 24 A 30.1.2023

ACÓRDÃO Nº 060009813

RECURSO ELEITORAL Nº 0600098-13.2020.6.18.0005. ORIGEM: OEIRAS/PI (5ª ZONA ELEITORAL)

Recorrente: Promotor Eleitoral do Estado do Piauí

Recorrido: José Raimundo de Sá Lopes

Advogado: Leonardo Laurentino Nunes Martins (OAB/PI: 11.328)

Recorrido: Progressistas, Comissão Provisoria do município de Oeiras/PI

Advogado: Noac Almeida Goncalves (OAB/PI: 9.755)

Recorrido: Jadson Rodrigo da Costa Osório

Advogado: Handerson Aragão Portela Barbosa (OAB/PI: 16.128)

Recorrido: Facebook Serviços Online do Brasil Ltda.

Advogada(o/s): Janaína Castro Félix Nunes (OAB/SP: 148.263), Carina Babeto Caetano (OAB/SP: 207.391), Rodrigo Miranda Melo da Cunha (OAB/SP: 266.298), Natália Teixeira Mendes (OAB/SP: 317.372), Priscila Andrade (OAB/SP: 316.907), Priscila Pereira Santos (OAB/SP: 310.634), Sílvia Maria Casaca Lima (OAB/SP: 307.184), Jéssica Longhi (OAB/SP: 346.704), Celso de Faria Monteiro (OAB/PI: 13.650; OAB/SP: 138.436), Diego Costa Spinola (OAB/SP: 296.727) e Marlio de Almeida Nóbrega Martins (OAB/SP: 238.513), Danielle de Marco (OAB/SP: 311.005), Dennys Marcelo Antonialli (OAB/SP: 290.459), Ramon Alberto dos Santos (OAB/SP: 346.049), Rodrigo Ruf Martins (OAB/SP: 287.688)

Relator: Juiz Teófilo Rodrigues Ferreira

RECURSO ELEITORAL. PRELIMINAR.
TEMPESTIVIDADE. PROPAGANDA ELEITORAL
ANTECIPADA. REDE SOCIAL. *INSTAGRAM*. PEDIDO
EXPLÍCITO DE VOTO. PALAVRAS MÁGICAS.
CONFIGURAÇÃO. RECURSO CONHECIDO E
PARCIALMENTE PROVIDO. - O Ministério Público goza

da prerrogativa processual de ser intimado pessoalmente das decisões, sendo relevante a forma de processamento eletrônico das intimações que dá ao *parquet* regime específico para considerar a ciência ficta dos atos processuais após o 10º dia de sua inserção no sistema eletrônico ou do efetivo registro de ciência pelo próprio membro ministerial em prazo inferior. Verificados os expedientes constantes dos autos no PJe Zona, constata-se a expedição eletrônica em 21/01/2022 e o registro de ciência da sentença dado pelo órgão ministerial em 28/01/2022, mesma data em foi protocolizado o recurso. Observado o prazo de 1 (um) dia previsto na Res. TSE nº 23.608/2019 para interposição do apelo, o recurso é tempestivo. - O caso presente revela uma campanha publicitária na rede social *INSTAGRAM*, que desborda do permissivo legal do art. 36-A, da LE atinente à solicitação de apoio político, promoção pessoal, divulgação de pré-candidatura e menção ao número e ao símbolo da agremiação. - As publicações enfatizam diversas expressões – palavras mágicas – em apelo ao voto do eleitor, inclusive conclamando sua participação, entre as quais destacam-se: “Tô com você de novo #Prefeitozeraimundo #oeirasnocaminhocerto”, “Junte-se ao #Movimento11 e vem com a gente”, “Faça parte do #Movimento11 e vamos juntos”, “Nossa cidade merece continuar avançando”, “Declare seu apoio ao Movimento11! Grave um vídeo respondendo: “Eu apoio o movimento 11 porque...” Depois é só enviar via direct”, “(...) vem com a gente construir uma cidade ainda mais participativa”, “Faça parte desta união de pessoas sérias e comprometidas” e “Motivos para Votar no 11”. - O conjunto dos fatos dão mais força ao apelo propagandístico com uso das já referidas palavras mágicas que equivalem ao pedido explícito de votos. - Não é minimamente crível que aquele que detenha o contrato de

prestação de serviços de consultoria e assessoria em comunicação integrada do município de Oeiras, assinado na gestão do atual prefeito e pré-candidato à reeleição, tenha realizado campanha publicitária em rede social a título de mera manifestação pessoal e sem o conhecimento do beneficiário gestor municipal. O comando do Parágrafo Único do art. 40-B da Lei das Eleições evidencia que a responsabilidade também do candidato estará demonstrada “se as circunstâncias e as peculiaridades do caso específico revelarem a impossibilidade de o beneficiário não ter tido conhecimento da propaganda”, o que é o caso dos autos agravado pela quantidade de publicações e ostensividade do meio utilizado – rede social *Instagram*. - Considerada a criação de dois perfis para divulgação extemporânea das publicações com conteúdo eleitoral e em número elevado, num total de 39 postagens, fixo a multa em patamar acima do mínimo legal, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para cada um dos recorridos, com fundamento no art. 57-A c.c §5º do art. 57-B da Lei nº 9.504/97. - Recurso parcialmente provido.

Sob a Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador JOSÉ JAMES GOMES PEREIRA, ACORDAM os(as) Juízes(as) do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, por unanimidade, CONHECER do recurso, REJEITAR a preliminar arguida e, no mérito, DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO, para reformar a sentença, julgar irregular a propaganda eleitoral realizada fora do período de campanha e APLICAR MULTA a cada um dos representados, na forma do voto do Relator.

Sala das Sessões por Videoconferência do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, em Teresina, 12 de julho de 2022.

JUIZ TEÓFILO RODRIGUES FERREIRA

Relator

RELATÓRIO

O SENHOR JUIZ TEÓFILO RODRIGUES FERREIRA (RELATOR): Senhor Presidente, Senhora Juíza, Senhores Juízes desta Egrégia Corte, Senhor Procurador Regional Eleitoral, Senhoras Advogadas, Senhores Advogados e demais pessoas presentes,

Trata-se de Recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral em face de sentença que julgou IMPROCEDENTE o pedido em Representação por propaganda eleitoral antecipada formulada contra JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES, PARTIDO PROGRESSISTA – PP, JADSON RODRIGO DA COSTA OSÓRIO e A/C FACEBOOK/INSTAGRAM BRASIL.

Alegou o representante que *“TODAS as publicações (...) e as demais anexas à presente representação atrelam e vinculam o número 11 ao nome e/ou imagem do atual Prefeito e pré-candidato ao cargo majoritário José Raimundo ou “Zé Raimundo” (apelido), não se tratando de publicações em perfis de eleitores com a finalidade de destacar apoio ao Partido Progressista (11), mas sim, com a nítida e colorida pretensão de evidenciar o nome e número do candidato ao pleito majoritário, praticando propaganda eleitoral antecipada e, com isso, desequilibrando a disputa eleitoral em relação aos demais candidatos que cumprirem a legislação eleitoral e iniciarem suas propagandas somente após 26/09/2020, conforme permitido pela legislação eleitoral”*.

O pedido liminar foi deferido para determinar ao *Instagram* (Facebook Brasil) a remoção das publicações das contas mencionadas, no prazo de 48 horas, sob pena de multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

Apresentadas as defesas a MM Juíza julgou improcedente o pedido. Entendeu que *“a publicidade em apreço não consubstancia propaganda eleitoral antecipada, máxime porque não houve pedido expresso de votos, não constituindo, bem por isso, ato atentatório à isonomia de chances, à hígidez do pleito e a moralidade que devem presidir a competição eleitoral. Dessa forma, não há comprovação da ocorrência de propaganda irregular e antecipada, inexistindo provas robustas e convincentes para caracterização do ato alegado pelo representante”*.

Em sede de recurso, o representante alegou que i) *“houve a prática de propaganda irregular e antecipada por parte dos recorridos, diante da utilização de perfil em rede social criada unicamente para a divulgação dos feitos relativos ao prefeito, ora recorrido, e sua gestão, perfis estes que se desvinculam da manifestação espontânea na internet de pessoas naturais e funcionam como meios ilícitos de propaganda”* e ii) no *“que tange à utilização de perfil em rede*

social para a prática de propaganda eleitoral irregular e antecipada, restou demonstrado na petição inicial e documentos comprobatórios que as publicações realizadas atrelavam e vinculavam o número 11 ao nome e imagem do prefeito JOSÉ RAIMUNDO ou “Zé Raimundo”, candidato à época ao cargo majoritário, não se tratando de publicações em perfis de eleitores com a finalidade de destacar apoio ao Partido Progressista (11) mas sim, com a nítida e colorida pretensão de evidenciar o nome e número do candidato ao pleito majoritário, praticando propaganda eleitoral irregular e antecipada e, com isso, desequilibrando a disputa eleitoral em relação aos demais candidatos que estariam a cumprir a legislação eleitoral e iniciarem suas propagandas somente após 26/09/2020, conforme permitido pela legislação eleitoral”.

Por fim, postulou pela reforma da sentença *“para fins de impor a condenação dos representados, ora recorridos, aplicando-lhes a sanção de multa prevista no art. no art. 57-B, § 5º, da Lei nº 9.504/97, devendo, em especial, ao recorrido JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES, aplicação de multa no valor de 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) e ao recorrido JADSON RODRIGO DA COSTA OSÓRIO, aplicação de multa no valor de 30.000,00 (trinta mil reais), considerando a quantidade de atos de publicações irregulares em pré-campanha”*.

Em contrarrazões, o FACEBOOK SERVIÇOS ONLINE DO BRASIL LTDA (“Facebook Brasil”) arguiu que cumpriu a decisão judicial de retirada das postagens da plataforma *“somente cabendo a responsabilização do provedor no caso de não atendimento de ordem judicial específica para remoção de conteúdo”*.

O recorrido JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES sustentou nas contrarrazões preliminar de intempestividade do recurso. No mérito, alegou que: i) *“não possui qualquer vínculo com as páginas citadas pelo Representante/Recorrente. O Recorrido não teve conhecimento das postagens realizadas pelos perfis de Instagram “oeirasnocaminhocerto” e “movimento11oeiras”*; ii) *“Para caracterizar a responsabilidade do Sr. José Raimundo de Sá Lopes, beneficiário da suposta propaganda irregular, faz-se necessária a demonstração inequívoca do seu prévio conhecimento, o que não restou demonstrado”*; iii) *“ao contrário do que alega o Recorrente, o Sr. Jadson Rodrigo da Costa Osório não possui cargo na Administração Pública Municipal. Na verdade, lhe é atribuída, erroneamente, a alcunha de “comunicador social” da Prefeitura de Oeiras. Essa incorreta associação deve se dar pelo fato de que o Sr. Jadson é proprietário de empresa que fora contratada, por procedimento licitatório, para “Prestação de Serviços de Consultoria e Assessoria Técnica em Comunicação Integrada, para atender as necessidades do Município de Oeiras/PI e demais secretarias”. (...) Não há relação entre a*

gestão municipal e o proprietário da empresa. Trata-se de livre manifestação pessoal do Sr. Jadson, enquanto cidadão do Município de Oeiras-PI”; iv) “Vários motivos nos levam a concluir que não há propaganda irregular, considerando que sequer houve menção à pré-candidatura. Frise-se que em momento algum houve pedido explícito – tampouco expresso – de votos”.

Requeru o não conhecimento do recurso por manifesta intempestividade ou, no mérito, seu total improvimento.

Os representados Jadson Rodrigo da Costa Osório e Partido Progressista não apresentaram contrarrazões.

O Procurador Regional Eleitoral opinou pelo “*conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu provimento, a fim de reformar a sentença que ora se impugna, aplicando aos representados/recorridos José Raimundo de Sá Lopes e Jadson Rodrigo da Costa Osório as multas propostas pelo órgão do Ministério Público Eleitoral, ora recorrente, sendo R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) para o primeiro, e R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) para o segundo*”.

É o relatório.

V O T O

O SENHOR JUIZ TEÓFILO RODRIGUES FERREIRA (RELATOR): Senhor Presidente, trata-se de Recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral em face de sentença que julgou IMPROCEDENTE o pedido em Representação por propaganda eleitoral antecipada formulada contra JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES, PARTIDO PROGRESSISTA – PP, JADSON RODRIGO DA COSTA OSÓRIO e A/C FACEBOOK/INSTAGRAM BRASIL”.

I- PRELIMINAR

O recorrido José Raimundo de Sá Lopes arguiu em preliminar a intempestividade do apelo.

Sustentou que o prazo para interposição de recurso nas representações pela prática de propaganda eleitoral antecipada é de 24 horas, nos termos do art. 96, § 8º, da Lei nº 9.504/97, e que “a r. Sentença fora publicada em 24/01/2022 e o Recurso protocolado em 28/01/2022”.

O prazo recursal está regulamentado na Res. TSE nº 23.608/2019, no art. 22, *in verbis*:

Art. 22. Contra sentença proferida por juíza ou juiz eleitoral nas eleições municipais é cabível recurso, nos autos da representação, no Pje, no prazo de 1 (um) dia, assegurado à recorrida ou ao recorrido o oferecimento de contrarrazões em igual prazo, a contar da sua intimação para tal finalidade (Lei nº 9.504/1997, art. 96, § 8º). *Grifei*

A Lei Complementar nº 75/93, em seu art. 18, II, h, dispõe ser prerrogativa processual dos membros do Ministério Público da União “receber intimação pessoalmente nos autos em qualquer processo e grau de jurisdição nos feitos em que tiver que officiar”.

A Lei nº 11.419/2006 que cuida da informatização do processo judicial, em seu art. 5º, §§ 1º a 3º, disciplina nos seguintes termos:

Art. 5º As intimações serão feitas por meio eletrônico em portal próprio aos que se cadastrarem na forma do art. 2º desta Lei, dispensando-se a publicação no órgão oficial, inclusive eletrônico.

§ 1º Considerar-se-á **realizada a intimação no dia em que o intimando efetivar a consulta eletrônica ao teor da intimação**, certificando-se nos autos a sua realização. *Grifei.*

§ 2º Na hipótese do § 1º deste artigo, nos casos em que a consulta se dê em dia não útil, a intimação será considerada como realizada no primeiro dia útil seguinte.

§ 3º A consulta referida nos §§ 1º e 2º deste artigo deverá ser feita em até 10 (dez) dias corridos contados da data do envio da intimação, sob pena de considerar-se a intimação automaticamente realizada na data do término desse prazo.

O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução CNJ N 185/2013 regulamentou a forma de contagem dos prazos a teor dos dispositivos adiante transcritos.

Art. 21. Para efeito da contagem do prazo de 10 (dez) dias corridos de que trata o art. 5º, § 3º, da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, no sistema PJe:

I – o dia inicial da contagem é o dia seguinte ao da disponibilização do ato de comunicação no sistema, independentemente de esse dia ser, ou não, de expediente no órgão comunicante;

II – o dia da consumação da intimação ou comunicação é o décimo dia a partir do dia inicial, caso seja de expediente judiciário, ou o primeiro dia útil seguinte, conforme previsto no art. 5º, § 2º, da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006.

Parágrafo único. A intercorrência de feriado, interrupção de expediente ou suspensão de prazo entre o dia inicial e o dia final do prazo para conclusão da comunicação não terá nenhum efeito sobre sua contagem, excetuada a hipótese do inciso II.

Como visto, o Ministério Público goza da prerrogativa processual de ser intimado pessoalmente das decisões, sendo relevante a forma de processamento eletrônico das intimações que dá ao *parquet* regime específico para considerar a ciência ficta dos atos processuais após o 10º dia de sua inserção no sistema eletrônico ou do efetivo registro de ciência pelo próprio membro ministerial em prazo inferior.

Verificados os expedientes constantes dos autos no PJe Zona, constata-se a expedição eletrônica em 21/01/2022 e o registro de ciência da sentença dado pelo órgão ministerial em 28/01/2022, mesma data em foi protocolizado o recurso (ID 21819028).

Portanto, observado o prazo de 1 (um) dia previsto na Res. TSE nº 23.608/2019 para interposição do apelo, VOTO pela tempestividade do recurso.

II- MÉRITO.

O recurso é cabível, tempestivo, interposto por parte legítima, razões pelas quais dele conheço.

Conforme relatado, o recorrente ajuizou Representação por propaganda eleitoral antecipada, realizada através da rede social *INSTAGRAM* sob a alegação de que “todas as publicações (...) e as demais anexas (...) atrelam e vinculam o número 11 ao nome e/ou imagem do atual Prefeito e pré-candidato ao cargo majoritário José Raimundo ou “Zé Raimundo” (apelido), não se tratando de publicações em perfis de eleitores com a finalidade de destacar apoio ao Partido Progressista (11), mas sim, com a nítido e colorida pretensão de evidenciar o nome e número do candidato ao pleito majoritário, praticando propaganda eleitoral antecipada e, com isso, desequilibrando a disputa eleitoral em relação aos demais candidatos que cumprirem a legislação eleitoral e iniciarem suas propagandas somente após 26/09/2020, conforme permitido pela legislação eleitoral”.

A Resolução TSE nº 23.624/2020, em atenção à Emenda Constitucional nº 107/2020, estabeleceu em seu art. 11, I, que a propaganda eleitoral somente é permitida a partir de 27 de setembro de 2020. Desse modo, os atos questionados com cópias (imagens e vídeos) anexas à inicial da representação datada de 21/09/2020, foram realizados em período anterior ao estabelecido na legislação referida.

Cabe, portanto, verificar se as peças publicitárias impugnadas, constituem propaganda eleitoral, considerados os termos do art. 3º e incisos I a VII e §2º, da Res. TSE nº 23.610/2019, in verbis:

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 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;

V - a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive em redes sociais, blogs, sítios eletrônicos pessoais e aplicativos (apps);

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).

Como visto, a legislação eleitoral fixou conteúdos que não caracterizam a propaganda eleitoral, desde que não atrelados ao pedido explícito de votos.

O c. Tribunal Superior Eleitoral consolidou o entendimento de que o referido pedido pode ser aferido através de palavras ou expressões (palavras mágicas) que traduzam a busca pelo voto e não se restringe a solicitação de apoio político, promoção pessoal, divulgação de pré-candidatura e menção ao número e ao símbolo da agremiação.

A Lei das Eleições estabeleceu os parâmetros para a realização de propaganda eleitoral na internet a teor dos artigos adiante transcritos.

Art. 57-B. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas: (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) (Vide Lei nº 12.034, de 2009)

I - em sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no País; (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

II - em sítio do partido ou da coligação, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no País; (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

III - por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação; (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

IV - por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas cujo conteúdo seja gerado ou editado por: (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

a) candidatos, partidos ou coligações; ou (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

b) qualquer pessoa natural, desde que não contrate impulsionamento de conteúdos. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

§ 1º Os endereços eletrônicos das aplicações de que trata este artigo, salvo aqueles de iniciativa de pessoa natural, deverão ser comunicados à Justiça Eleitoral, podendo ser mantidos durante todo o pleito eleitoral os mesmos endereços eletrônicos em uso antes do início da propaganda eleitoral. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

§ 2º Não é admitida a veiculação de conteúdos de cunho eleitoral mediante cadastro de usuário de aplicação de internet com a intenção de falsear identidade. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

(...)

§ 5º A violação do disposto neste artigo sujeita o usuário responsável pelo conteúdo e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário, à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) ou em valor equivalente

ao dobro da quantia despendida, se esse cálculo superar o limite máximo da multa.
(Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

No caso dos autos o Ministério Público Eleitoral constatou a existência de publicações na rede social *INSTAGRAM* através dos perfis @oeirasnocaminhocerto e @movimento11oeiras em 12 (doze) identificações de conteúdo (URL's) no primeiro, e 27 (vinte e sete) no segundo, todas retiradas da plataforma em cumprimento de ordem judicial liminar.

Quanto ao perfil @movimento11oeiras, tem-se nos autos (ID 21818983) documento de registro na rede social identificando dados pessoais, e-mail e número de telefone do responsável pela conta JADSON RODRIGO DA COSTA OSÓRIO, então representante da empresa SIM COMUNICAÇÕES E EVENTOS, contratada do Município de Oeiras-PI para prestação de serviços de consultoria e assessoria em comunicação integrada (ID 21819011). Daí a ligação extraída pelo representante com o prefeito JOSÉ RAIMUNDO DE SÁ LOPES, candidato à reeleição pelo partido Progressistas.

No documento de ID 21818986 foram anexadas imagens das publicações contendo as seguintes mensagens em arte na cor azul, com nome e número do partido, todas comentadas pelo próprio perfil.

a) No perfil Movimento 11 Oeiras:

1- “Movimento 11” (Com o comentário: “Esta página é dedicada ao compartilhamento de ideias e ações que contribuem para o progresso e o desenvolvimento de Oeiras”);

2- “Movimento 11” (Com o comentário: “Oeiras está seguindo no melhor caminho pra todos nós. Junte-se ao #Movimento11 e vem com a gente construir uma cidade ainda mais participativa e comprometida com o bem da nossa gente!#Progressistas #Piauí #GestãoPública #AmoOeiras”);

3- “Que Oeiras continue crescendo” (Com o comentário: “Nosso desejo é que Oeiras continue crescendo e garantindo mais cidadania e qualidade de vida pra toda a população. Faça parte do #Movimento11 e vamos juntos construir uma cidade ainda mais participativa e comprometida com o bem da nossa gente!”);

4- “Vamos avançar mais! A cidade do Piauí que quer se tonar a Finlândia brasileira da educação” (Com o comentário: “Vamos avançar mais, garantindo uma educação de referência pra as nossas crianças”);

5- “Tenha fé no azul que tá no frevo que azul é a cor da alegria” (Com o comentário: “O azul é a cor da alegria - Nossa cidade merece continuar avançando e seguindo no melhor caminho para todos nós”);

6- “O trabalho tem que continuar. Avança mais Oeiras” (Com o comentário: “Junte-se ao #Movimento11 e vem com a gente construir uma cidade ainda mais participativa e comprometida com o bem da nossa gente!”);

7-“Não tem segredo: é trabalho!” (Com o comentário: “Somente trabalhando em prol da população, que estamos avançando e garantindo mais cidadania e bem-estar a todos os oei-
renses #Progressistas #Piuai #AmoOeiras”);

8- “Grave um vídeo respondendo: eu apoio o movimento 11 porque..., e nos envie via direct!” (Com o comentário: “Declare seu apoio ao Movimento11! Grave um vídeo respondendo: “Eu apoio o movimento 11 porque...” Depois é só enviar via direct”);

9- “Eu faço parte do movimento 11”;

10- “Azul é a cor do progresso” (Com o comentário: “Nossa cidade merece continuar avançando e seguindo no melhor caminho para todos nós. Junte-se ao #Movimento11 e vem com a gente construir uma cidade ainda mais participativa e comprometida com o bem da...”);

11- “Tem progresso pra todo lado” (Com o comentário: Tem progresso pra todo lado! Dá gosto andar por nossa cidade e ver o trabalho sendo realizado. Faça parte do Movimento 11 e vamos juntos ver Oeiras crescendo cada vez mais!”);

12, “Felicidade é ver minha cidade crescendo!” (Com o comentário: “Oeiras merece continuar crescendo e garantindo mais cidadania e qualidade de vida para toda a população! Faça parte desta união de pessoas sérias e comprometidas...”).

b) No perfil Oeiras no Caminho Certo:

1- “Oeiras no caminho certo” (Com o comentário: “Vem com a gente #oeirasnocaminhocerto #progressistas #juventudeprogressista #mulherprogressista”);

2- “O trabalho tem que continuar. Avança mais Oeiras” (Com o comentário: “Junte-se ao #Movimento11 e vem com a gente construir uma cidade ainda mais participativa e comprometida com o bem da nossa gente!”);

3- “Pula, Pula. Vem pra cá” (Com o comentário: “Tô com você de novo #Prefeitoraimundo #oeirasnocaminhocerto”);

4- “Oeiras pra frente #oeirasnocaminhocerto” (Com o comentário: “O trabalho tem que continuar. Oeiras sempre pra frente! #oeirasnocaminhocerto #juventudeprogressista #partidoprogressista”);

5- “A pequena Antonella aceitou o desafio da Maria Eduarda, ela também é 11” (Com o comentário: “Eu fico com a pureza da resposta das crianças. Mais uma criança aceitando o desafio e mandando seu recado @oeirasnocaminhocerto”);

6- “Motivos para Votar no 11” (Com o comentário: “MOTIVOS PARA CONTINUAR NO #oeirasnocaminhocerto”).

O documento ID 21818988 contém vídeo do perfil Movimento 11 Oeiras, de onde se visualiza as diversas imagens das postagens acima referidas, e *repostagens* de outros perfis com a participação de pessoas alusivas ao movimento propagado em apoio ao mesmo.

Já o documento de ID 21818989 traz aos autos vídeo do perfil Oeiras no Caminho Certo, de onde também se visualiza diversas imagens das postagens contidas no perfil e *repostagens* de outras contas com manifestações de apoio. Aqui, cabe destacar (a partir do segundo 31) a *repostagem* de publicação de terceiro (perfil “layane-meneses”) de imagem da conta do pré-candidato a prefeito de Oeiras, Dr. Hailton com a afirmação em áudio: “não dá pra ter amizade com você”.

O caso presente revela uma campanha publicitária que desborda do permissivo legal do art. 36-A, da LE atinente à solicitação de apoio político, promoção pessoal, divulgação de pré-candidatura e menção ao número e ao símbolo da agremiação.

Com efeito, as publicações enfatizam diversas expressões em apelo ao voto do eleitor, inclusive conclamando sua participação, entre as quais destaco: “Tô com você de novo #Prefeitoraimundo #oeirasnocaminhocerto”, “Junte-se ao #Movimento11 e vem com a gente”, “Faça parte do #Movimento11 e vamos juntos”, “Nossa cidade merece continuar avançando”, “Declare seu apoio ao Movimento11! Grave um vídeo respondendo: “Eu apoio o movimento 11 porque...” Depois é só enviar via direct”, “(...) vem com a gente construir uma cidade ainda mais participativa”, “Faça parte desta união de pessoas sérias e comprometidas” e “Motivos para Votar no 11”.

Por relevante, colaciono trecho do parecer da Procuradoria Regional Eleitoral referente à análise do material probatório inserido nos autos.

“É de se destacar que, dentre as múltiplas publicações difundidas nos referidos perfis, se visualiza a primeira-dama de Oeiras/PI, a senhora Iranilde Reinaldo, empunhando cartaz estampando explícita referência ao número com o qual o seu esposo concorreria ao pleito eleitoral. Já no vídeo de ID. 21818990, é possível ver inúmeras pessoas portando cartazes com a referência ao número 11, e dançando sob o ritmo de um jingle com indissimulável menção à pré-candidatura do representado José Raimundo de Sá Lopes, e o mais destacável ponto, nesse aberto intuito de deflagrar prematuramente a campanha eleitoral, é o que o locutor que anima "a festa" acintosamente propalou: "Esse ano eu voto assim: dois dedinhos para cima, bem facinho". A nosso sentir, apesar de sempre referir ao número correspondente ao Partido Progressistas, não se trata, desenganadamente, de uma legítima "propaganda partidária", pois essa se caracteriza, em última *ratio*, pela apresentação de sua ideologia, programas e ações políticas que defende, enfim, o espectro político do qual perfilha. Não foi o caso que se examina, porquanto ostensiva e flagrante a alusão que se faz à pré-candidatura do representado, e sem nenhuma cerimônia de esconder tal finalidade, tanto que simpatizantes dançam embalados por um canto de indisfarçável conteúdo eleitoral, circunstância que não se compatibiliza com um eventual apoio a uma determinada agremiação política, senão a um virtual candidato às eleições que se aproximavam.”

O conjunto dos fatos dão ainda mais força ao apelo propagandístico com uso das já referidas palavras mágicas que equivalem ao pedido explícito de votos.

Nesse sentido, colaciono julgado c. Tribunal Superior Eleitoral:

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. PRÉ-CANDIDATO. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. CONFIGURAÇÃO. PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTOS. USO DE “PALAVRAS MÁGICAS”. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 30 DO TSE. DESPROVIMENTO.

1. Os argumentos apresentados pelos Agravantes não conduzem à reforma da decisão.
2. No caso, ante o teor do conteúdo impugnado, verifica-se que o Agravante se utilizou das seguintes frases: i) ”SE FOR DA VONTADE DE DEUS E DA SUA VONTADE, NÓS VAMOS FAZER COM QUE ESSE SONHO SE TORNE REALIDADE”; ii) “eu quero que você continue dessa forma, eu quero você avance junto comigo, eu quero

que nós avancemos juntos. CONSIGA MAIS UM ELO PRA ESSA CORRENTE DO BEM, CONSIGA MAIS APOIO PRA QUE VENHA SE JUNTAR A NÓS, NÓS PRECISAMOS DE MAIS E VOCÊ PODE, NÓS PODEMOS, EU E VOCÊ, JUNTOS E É ASSIM QUE NÓS VAMOS CAMINHAR!”. Tais afirmações correspondem a pedido de voto por meio da utilização de palavras mágicas, uma vez que a referência ao sonho se tornar realidade e à caminhada ao êxito nas urnas somente podem ser alcançadas se forem da vontade do eleitor ou mediante apoio e união do eleitorado que participava do evento digital.

3. A jurisprudência do TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL é no sentido de que, para fins de caracterização de propaganda eleitoral extemporânea, é possível identificar o requisito do pedido explícito de votos a partir do uso de “palavras mágicas”, como efetivamente ocorreu no caso dos autos (AgR–REspe 060004748, minha relatoria, *DJe* de 23/9/2021).

4. Inegável, portanto, a conformidade do acórdão da Corte Regional com o entendimento do TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, a respaldar a incidência da Súmula 30/TSE.

5. Agravo Regimental desprovido.

(AgR–REspEl nº 0600351–40/SE, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 9.12.2021, *DJe* de 3.2.2022)

De outra parte, cabe afastar a alegação do recorrido JADSON RODRIGO DA COSTA OSÓRIO de que “a prestação de serviços por parte da sua empresa não o impede de realizar em redes sociais sua manifestação pessoal, expondo livremente seu pensamento político”.

A rigor, não é minimamente crível que aquele que detenha o contrato de prestação de serviços de consultoria e assessoria em comunicação integrada do município de Oeiras, assinado na gestão do atual prefeito e pré-candidato à reeleição, tenha realizado campanha publicitária em rede social a título de mera manifestação pessoal e sem o conhecimento do beneficiário gestor municipal.

Aliás, o comando do Parágrafo Único do art. 40-B da Lei das Eleições evidencia que a responsabilidade também do candidato estará demonstrada “se as circunstâncias e as peculi-

aridades do caso específico revelarem a impossibilidade de o beneficiário não ter tido conhecimento da propaganda”, o que é o caso dos autos agravado pela quantidade de publicações e ostensividade do meio utilizado – rede social *Instagram* -.

Quanto aos demais representados, desnecessária qualquer digressão uma vez que o recurso ministerial devolve à apreciação do tribunal a análise acerca do responsável pelas publicações (JADSON RODRIGO DA COSTA OSÓRIO) e do beneficiário (RAIMUNDO DE SÁ LOPES) pré-candidato à reeleição.

O §5º do art. 57-B da Lei nº 9.504/97, inserido entre as regras que tratam da propaganda na internet, assim dispõe acerca da penalidade a ser aplicada:

Art. 57-B. A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas:
(Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) (Vide Lei nº 12.034, de 2009)

(...)

§ 5º A violação do disposto neste artigo sujeita o usuário responsável pelo conteúdo e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário, à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) ou em valor equivalente ao dobro da quantia despendida, se esse cálculo superar o limite máximo da multa.
(Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

Na espécie, considerada a criação de dois perfis para divulgação extemporânea das publicações com conteúdo eleitoral e em número elevado, num total de 39 postagens, fixo a multa em patamar acima do mínimo legal, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para cada um dos recorridos.

A par dessas considerações, VOTO, em consonância parcial com o parecer do Procurador Regional Eleitoral, pelo conhecimento e provimento parcial do recurso, para reformar a sentença e julgar irregular a propaganda eleitoral realizada fora do período de campanha e aplicar multa a cada um dos representados (JADSON RODRIGO DA COSTA OSÓRIO e RAIMUNDO DE SÁ LOPES), no valor individualizado de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com fundamento no art. 57-A c.c. §5º do art. 57-B da Lei nº 9.504/97.

É como voto.

E X T R A T O D A A T A

RECURSO ELEITORAL Nº 0600098-13.2020.6.18.0005. ORIGEM: OEIRAS/PI (5ª ZONA ELEITORAL)

Recorrente: Promotor Eleitoral do Estado do Piauí

Recorrido: José Raimundo de Sá Lopes

Advogado: Leonardo Laurentino Nunes Martins (OAB/PI: 11.328)

Recorrido: Progressistas, Comissão Provisoria do município de Oeiras/PI

Advogado: Noac Almeida Goncalves (OAB/PI: 9.755)

Recorrido: Jadson Rodrigo da Costa Osório

Advogado: Handerson Aragão Portela Barbosa (OAB/PI: 16.128)

Recorrido: Facebook Serviços Online do Brasil Ltda.

Advogada(o/s): Janaína Castro Félix Nunes (OAB/SP: 148.263), Carina Babeto Caetano (OAB/SP: 207.391), Rodrigo Miranda Melo da Cunha (OAB/SP: 266.298), Natália Teixeira Mendes (OAB/SP: 317.372), Priscila Andrade (OAB/SP: 316.907), Priscila Pereira Santos (OAB/SP: 310.634), Sílvia Maria Casaca Lima (OAB/SP: 307.184), Jéssica Longhi (OAB/SP: 346.704), Celso de Faria Monteiro (OAB/PI: 13.650; OAB/SP: 138.436), Diego Costa Spinola (OAB/SP: 296.727) e Marlio de Almeida Nóbrega Martins (OAB/SP: 238.513), Danielle de Marco (OAB/SP: 311.005), Dennys Marcelo Antonialli (OAB/SP: 290.459), Ramon Alberto dos Santos (OAB/SP: 346.049), Rodrigo Ruf Martins (OAB/SP: 287.688)

Relator: Juiz Teófilo Rodrigues Ferreira

Decisão: ACORDAM os(as) Juízes(as) do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, por unanimidade, CONHECER do recurso, REJEITAR a preliminar arguida e, no mérito, DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO, para reformar a sentença, julgar irregular a propaganda eleitoral realizada fora do período de campanha e APLICAR MULTA a cada um dos representados, na forma do voto do Relator.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador José James Gomes Pereira.

Tomaram parte no julgamento os(as) Excelentíssimos(as) Senhores(as): Desembargador Hilo de Almeida Sousa (convocado); Juízes Doutores – Lucas Rosendo Máximo de Araújo, Thiago Mendes de Almeida Ferrér, Charles Max Pessoa Marques da Rocha, Teófilo Rodrigues Ferreira e Juíza Doutora Lucicleide Pereira Belo. Presente o Procurador Regional Eleitoral Doutor Marco Túlio Lustosa Caminha. Ausência justificada do Desembargador Erivan Lopes.

SESSÃO DE 12.7.2022

ACÓRDÃO Nº 060025838

RECURSO ELEITORAL Nº 0600258-38.2020.6.18.0005. ORIGEM: OEIRAS/PI (5ª ZONA ELEITORAL)

Recorrente: Promotor Eleitoral do Estado do Piauí

Recorridos: Comissão Provisória do Partido Progressistas e Edgar Castelo Branco

Advogado(a/s): Samuel Thallyson Moura Soares dos Anjos (OAB/PI: 19.004), Ingrid Carla dos Santos Oliveira (OAB/PI: 17.488), Luis Francivando Rosa da Silva (OAB/PI: 7.301), Yoanna Lais Xavier Araujo (OAB/PI:15.381), Elenilza dos Santos Silva (OAB/PI: 9.979) e Wallyson Soares dos Anjos (OAB/PI: 10.290)

Recorrido: Raimundo Rodrigues da Silva

Advogado(a/s): Antonio Cleiton Veloso Soares de Moura (OAB/PI: 17.231), José Augusto da Silva Neto (OAB/PI: 9.974), Samuel Thallyson Moura Soares dos Anjos (OAB/PI: 19.004), Ingrid Carla dos Santos Oliveira (OAB/PI: 17.488), Luis Francivando Rosa da Silva (OAB/PI: 7.301), Yoanna Lais Xavier Araujo (OAB/PI:15.381), Elenilza dos Santos Silva (OAB/PI: 9.979) e Wallyson Soares dos Anjos (OAB/PI: 10.290)

Relator: Juiz Teófilo Rodrigues Ferreira

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. PROPAGANDA. PASSEATA. NORMAS SANITÁRIAS DE PREVENÇÃO. CARÁTER DE RECOMENDAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO SANCIONATÓRIA. RECURSO DESPROVIDO. - O Estado do Piauí, por meio do Decreto nº 19.164/2020 aprovou Protocolo Específico com Medidas de Prevenção e Controle da Disseminação do SARSCoV-2 (COVID-19) para Justiça Eleitoral/Processo Eleitoral/Eleições Municipais 2020, e autorizou o funcionamento das atividades de organizações associativas nele especificadas. Com o mesmo caráter, constam dos autos a Recomendação nº 08/2020, expedida pela Promotoria da 5ª Zona Eleitoral; bem como Termo de Ajustamento de Conduta firmado por representantes de

Diretórios Municipais de Partidos Políticos perante o Ministério Público Estadual, comprometendo-se a não promover eventos que ocasionem grandes aglomerações de pessoas com desrespeito ao distanciamento mínimo e ao uso correto de máscaras. - As regras estabelecidas têm caráter de recomendação, sem comando proibitivo, apenas orientando os candidatos e partidos políticos a evitarem determinados comportamentos. - Não se tem notícia nos autos de que o juízo de origem tenha concedido tutela inibitória com imposição de multa como forma de impedir o descumprimento de medida judicial. - Em que pese tenha ocorrido parcial desatenção aos ditames dos regramentos, o caráter de recomendação que deles se extrai, impede o prosseguimento de análise nos autos acerca de eventual penalidade, uma vez que não se pode concluir por descumprimento de obrigação com conteúdo sancionatório. - Recurso conhecido, porém, desprovido.

Sob a Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador ERIVAN LOPES, ACORDAM os Membros do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, por unanimidade, CONHECER do recurso e, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO, na forma do voto do Relator.

Sala das Sessões por Videoconferência do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Piauí, em Teresina, 28 de março de 2022.

JUIZ TEÓFILO RODRIGUES FERREIRA

Relator

RELATÓRIO

O SENHOR JUIZ TEÓFILO RODRIGUES FERREIRA (RELATOR): Senhor Presidente, Senhores Juízes Membros desta Egrégia Corte, Senhor Procurador Regional Eleitoral, Senhores Advogados e demais pessoas presentes,

Trata-se de Recurso interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL em face de sentença que julgou improcedente a Representação Eleitoral por Prática de Propaganda Eleitoral Irregular, ajuizada em face de EDGAR CASTELO BRANCO, RAIMUNDO RODRIGUES DA SILVA e do PARTIDO PROGRESSISTAS- PP.

O recorrente argumentou que *“o descumprimento pelos representados do Decreto Estadual 19.164, de 20 de agosto de 2020, que aprovou Protocolo Específico nº 044/2020 com Medidas de Prevenção e Controle da Disseminação do SARSCoV-2 (COVID-19) para Justiça Eleitoral/ Processo Eleitoral/Eleições Municipais 2020I, que teve por objeto traçar orientações para candidatos, eleitores, colaboradores da Justiça Eleitoral e sociedade em geral acerca das medidas de prevenção e controle da disseminação do Sars-CoV-2 (Covid-19) para Eleições Municipais 2020, em passeatas/carreatas promovidas por eles nos dias 16 a 18 de outubro de 2020 (...) a inobservância da Recomendação nº 08/2020, expedida pela Promotoria da Zona Eleitoral de Oeiras/PI aos partidos políticos e candidatos, que recomendou a adoção das medidas relativas às campanhas eleitorais, em observância ao Protocolo Específico nº 044/2020 (elaborado pelas autoridades sanitárias em conjunto com profissionais desse Egrégio TRE-PI), bem como o descumprimento do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado por representantes de Diretórios Municipais de Partidos Políticos perante o Ministério Público Estadual - comprometendo-se a não promover eventos que ocasionem grandes aglomerações de pessoas, como comícios, caminhadas, carreatas, nos quais haja o desrespeito ao distanciamento mínimo e ao uso obrigatório de máscaras” (...)* o TSE *“em recente julgado de caso análogo (Respe 0600367-86), entendeu como satisfeito o princípio da legalidade em casos como tais, em que diante das circunstâncias supervenientes à pandemia da Covid-19, e da necessidade de regulamentar de modo específico as eleições municipais de 2020, o que foi feito através da EC 107/2020, reconhece-se a legitimidade dos Poderes Executivos Municipais, Estaduais e Federais, de limitar, conforme parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional, os atos de propaganda eleitoral”.*

Pugnou pela reforma da “*sentença recorrida, para fins de impor a condenação dos representados, aplicando-lhes a sanção de multa prevista no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97, no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais)*”.

Intimados, os recorridos não apresentaram contrarrazões.

O Procurador Regional Eleitoral sustentou que “*a conduta dos representados/recorridos se encontra amparada na legislação eleitoral, além de encontrar eco no princípio da liberdade de expressão, não havendo que se falar, assim, em propaganda eleitoral irregular por descumprimento de medidas sanitária*”. Por fim, opinou pelo “*conhecimento do recurso e, no mérito pelo seu desprovimento, mantendo-se em todos os seus termos a sentença que se impugna*”.

Após inclusão do feito em pauta de julgamento, o Procurador Regional Eleitoral juntou parecer retificador (ID 21789283) “*pelo CONHECIMENTO do recurso e, no mérito, pelo seu PROVIMENTO, para reformar a decisão recorrida, de modo a julgar procedente o pedido contido na exordial, com aplicação de multa, a cada um dos recorridos, no patamar máximo de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), com fulcro no artigo 36, §3º, da Lei das Eleições*”.

É o relatório.

V O T O

O SENHOR JUIZ TEÓFILO RODRIGUES FERREIRA (RELATOR): Senhor Presidente, o recurso é cabível, tempestivo, interposto por parte legítima, razões pelas quais dele conheço.

Conforme relatado, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, ora recorrente, pugna pela reforma da sentença que julgou IMPROCEDENTE a presente ação por propaganda irregular consistente em suposta realização de ato de campanha em desacordo com as regras sanitárias aplicáveis à espécie.

A Resolução TSE nº 23.624/2020, em atenção à Emenda Constitucional nº 107/2020, estabeleceu em seu art. 12, a possibilidade de limitação dos atos de propaganda eleitoral, nos seguintes termos:

Art. 12. Os atos regulares de propaganda eleitoral não poderão ser limitados pela legislação municipal ou pela Justiça Eleitoral, salvo se a decisão estiver fundamentada em prévio parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional (Emenda Constitucional nº 107, art. 1º, §3º, VI).

O Estado do Piauí, por meio do Decreto nº 19.164/2020 aprovou Protocolo Específico com Medidas de Prevenção e Controle da Disseminação do SARSCoV-2 (COVID-19) para Justiça Eleitoral/Processo Eleitoral/Eleições Municipais 2020, e autorizou o funcionamento das atividades de organizações associativas nele especificadas.

Dentre as medidas a serem adotadas, colaciono as destinadas aos candidatos e às campanhas eleitorais, na forma de recomendação, com destaque naquelas alusivas ao ponto controvertido, *in verbis*:

“F- MEDIDAS RELATIVAS AOS CANDIDATOS E ÀS CAMPANHAS ELEITORAIS

34. Cabe aos CANDIDATOS as seguintes recomendações:

> Contribuir para a normalidade do pleito, segurança do voto e liberdade democrática em observância ao cumprimento das medidas higienicos sanitárias que minimizem os riscos à saúde pública durante todos os trâmites do processo eleitoral, principalmente, durante as Campanhas Eleitorais e no dia das Eleições Municipais de 2020;

- > Evitar o uso e o compartilhamento de informes publicitários impressos de fácil manuseio, como cartilhas, jornais, folders, santinhos, etc.;
- > Investir em marketing digital (Campanhas através de aplicativos, redes sociais, etc.) em detrimento a uso de impressos e informes publicitários;
- > Evitar eventos que ocasionem grandes aglomerações de pessoas, como comício, caminhadas, carreatas, reuniões com grande número de pessoas;
- > Dar preferência às Campanhas Eleitorais através do Rádio e TV, conforme permitido por lei, por meio do uso da propaganda gratuita e devidamente autorizada, evitando o contato direto e próximo com eleitor;
- > Recomenda-se que se evitem contato físico entre as pessoas (beijo, abraço, aperto de mão, etc.) durante a Campanha Eleitoral e toda a realização do pleito eleitoral;
- > Realizar reuniões presenciais somente com obediência da regra de ocupação da área de 4 m² por pessoas, fazendo uso correto da máscara e da higienização das mãos por todos os participantes;
- > Reduzir o fluxo e permanência de pessoas dentro do comitê ou locais de reunião para uma ocupação de 2 metros por pessoa (Exemplo: área livre de 32 m²/4 m² = 8 pessoas no máximo). Caso não seja possível o distanciamento mínimo exigido, utilizar barreiras físicas entre as estações de trabalho e/ou a implementação temporária de rodízio de pessoas.”

Com o mesmo caráter, constam dos autos a Recomendação nº 08/2020 (ID 21778494), expedida pela Promotoria da 5ª Zona Eleitoral aos partidos políticos e candidatos acerca das medidas relativas as campanhas eleitorais, em observância ao protocolo específico nº 044/2020; bem como Termo de Ajustamento de Conduta (ID 21778497) firmado por representantes de Diretórios Municipais de Partidos Políticos perante o Ministério Público Estadual, comprometendo-se a não promover eventos que ocasionem grandes aglomerações de pessoas com desrespeito ao distanciamento mínimo e ao uso correto de máscaras.

No caso dos autos, é fato incontroverso a realização de eventos (reuniões, carreata, motocada) conforme vídeos anexos aos IDs 21778498, 21778499, 21778500 e 21778501.

Os documentos referidos, mostram a participação de populares nos atos de campanha em sua maioria utilizando máscara de proteção, embora as recomendações de distanciamento não tenham sido observadas com rigor, dada a proximidade entre as pessoas.

Cabe, entretanto, pontuar que as regras acima replicadas têm caráter de recomendação, sem comando proibitivo, apenas orientando os candidatos e partidos políticos a evitarem determinados comportamentos, em especial: i) eventos que ocasionem grandes aglomerações de pessoas, como comício, caminhadas, carreatas, reuniões com grande número de pessoas; ii) contato físico entre as pessoas (beijo, abraço, aperto de mão, etc.) durante a Campanha Eleitoral e toda a realização do pleito eleitoral.

Ainda, recomenda o regulamento pela realização de reuniões presenciais somente com obediência da regra de ocupação da área de 4 m² por pessoas, fazendo uso correto da máscara e da higienização das mãos por todos os participantes.

De outra parte, o Decreto Estadual, para além das recomendações traçadas, não impõe sanção por descumprimento e nem se tem notícia nos autos de que o juízo de origem tenha concedido tutela inibitória com imposição de multa como forma de impedir o descumprimento de medida judicial.

Rememoro que este Regional, no período de campanha nas Eleições 2020, concedeu diversas medidas liminares afastando orientações do Ministério Público Eleitoral com atuação nas Zonas que extrapolavam suas atribuições ao impor consequências ao descumprimento das medidas previstas no Decreto Estadual nº 19.164/2020, bem como no Protocolo Específico nº 044/2020, neles não previstas.

Nesse sentido, as liminares deferidas no Mandado de Segurança nº 0600367-67.2020.6.18.0000, de minha relatoria e no Mandado de Segurança nº 0600357-23.2020.6.18.000, de relatoria do Des. Erivan José da Silva Lopes, de onde destaco o seguinte trecho das razões de decidir:

“(…) embora as recomendações, em sentido estrito, não tenham caráter vinculativo, uma vez que o destinatário não está juridicamente obrigado a seguir os aconselhamentos nelas contidos, no caso dos autos, diversamente, as restrições impostas revelam evidente nota de abusividade do ato, inclusive ante a redação empregada, que denota tom ameaçador da Recomendação em havendo o seu descumprimento, como fora estabelecido no caso em análise. Não é muito destacar que, o Supremo Tribunal Federal,

ao referendar a medida cautelar na ADI nº 6.341, em julgamento concluído no dia 17/04/2020, preservou a competência constitucional de cada ente da Federação e a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição Federal, para atuar, dentro de sua área territorial e com vista a resguardar sua necessária autonomia, no estabelecimento de medidas de combate à pandemia pelo coronavírus. O STF reconhece, portanto, a competência concorrente dos entes federativos para a adoção de medidas para a preservação da saúde pública (art. 23, II, CF). No Estado do Piauí, foi elaborado o Decreto nº 19.164, de 20 de agosto de 2020, que aprovou o Protocolo Específico nº 044/2020, de Medidas de Prevenção e Controle da Disseminação do coronavírus, para eleições municipais, de observância obrigatória em todos os Municípios do Estado. **O referido Protocolo não estabelece limite de pessoas em eventos de campanha, inclusive comícios e carretas, apenas orienta que se evitem, nesses atos de campanha, “grandes aglomerações de pessoas”. Além disso, embora oriente aos candidatos que evitem o uso e compartilhamento de material impresso de campanha e o contato físico entre as pessoas, não proíbe tais condutas, porque lícitas, diversamente do texto empregado na Recomendação ministerial.**

Grifei.

Em que pese tenha ocorrido parcial desatenção aos ditames dos regramentos postos a consideração, o caráter de recomendação que deles se extrai, impede o prosseguimento de análise nos autos acerca de eventual penalidade, uma vez que não se pode concluir por descumprimento de obrigação com conteúdo sancionatório, inaplicável ao caso, inclusive a decisão do TSE alegada pelo recorrente, pois, conforme trecho do *decisum* acima citado, no “Estado do Piauí, foi elaborado o Decreto nº 19.164, de 20 de agosto de 2020, que aprovou o Protocolo Específico nº 044/2020, de Medidas de Prevenção e Controle da Disseminação do coronavírus, para eleições municipais, de observância obrigatória em todos os Municípios do Estado. *O referido Protocolo não estabelece limite de pessoas em eventos de campanha, inclusive comícios e carretas, apenas orienta que se evitem, nesses atos de campanha, “grandes aglomerações de pessoas”. Além disso, embora oriente aos candidatos que evitem o uso e compartilhamento de material impresso de campanha e o contato físico entre as pessoas, não proíbe tais condutas, porque lícitas*”.

Nesse sentido, acrescento julgado deste Regional:

ELEIÇÃO 2020. REPRESENTAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DE RECOMENDAÇÕES EXPEDIDAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO E DE COMPROMISSOS ASSUMIDOS POR REPRESENTANTES DE PARTIDOS POLÍTICOS EM TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA FIRMADO PERANTE O PROMOTOR ELEITORAL. REALIZAÇÃO DE CARREATA/MOTOCADA E OUTROS ATOS COM AGLOMERAÇÃO DE PESSOAS NO MUNICÍPIO SEM OBSERVÂNCIA DAS NORMAS SANITÁRIAS DE COMBATE À PANDEMIA DO COVID-19. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE COM FIXAÇÃO DE MULTA, SOB FUNDAMENTO DE OCORRÊNCIA DE PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. EVENTO REALIZADO NO PERÍODO PERMITIDO DE CAMPANHA. PROVIMENTO DO RECURSO. 1. A realização de evento de propaganda - carreata/motocada -, embora com a ocorrência de aglomeração de pessoas em violação às normas sanitárias de combate à pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19), em especial a que obriga o uso de máscara de proteção facial individual em vias públicas e em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em 11.10.2020, portanto no período permitido de campanha eleitoral, não configura propaganda extemporânea. 2. A despeito da inobservância das recomendações expedidas pelo Ministério Público Eleitoral e dos compromissos assumidos por representantes de diretórios municipais de partidos políticos em Termo de Ajustamento de Conduta firmado perante o Promotor Eleitoral, o evento encontrava-se permitido pela legislação eleitoral e não havia determinação judicial que inibisse a sua realização no município, inexistindo fundamento para a aplicação de multa eleitoral aos supostos responsáveis pela sua organização. 3. Recurso conhecido e provido. Grifei (*TRE-PI - RE: 060032964 SÃO FRANCISCO DO PIAUÍ - PI, Relator: ERIVAN JOSÉ DA SILVA LOPES, Data de Julgamento: 26/10/2021, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 03/11/2021*).

RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. ATOS DE CAMPANHA EM DESCONFORMIDADE COM NORMAS SANITÁRIAS. AGLOMERAÇÃO DE PESSOAS. USO OBRIGATÓRIO DE MÁSCARAS. MEDIDAS SANITÁRIAS IMPOSTAS PELO GOVERNO DO ESTADO. COMBATE À DISSEMINAÇÃO DO CONTÁGIO DA COVID-19. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 107/2020. DECRETO ESTADUAL Nº 19.164. RECOMENDAÇÃO TÉCNICA 020/2020. IMPROCEDÊNCIA. IMPOSSIBILI-

DADE DE APLICAÇÃO DE MULTA DO ART. 36, §3º DA LEI N. 9.504/97. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO. 1. Pelo que se extrai do disposto no artigo 1º, § 3º, VI, da Emenda Constitucional 107/2020, a Justiça Eleitoral pode, excepcionalmente, limitar a prática de atos de propaganda eleitoral, se houver descumprimento de pareceres técnico-sanitários emitidos por autoridades sanitárias federais ou estaduais. 2. Os Tribunais Eleitorais têm decidido que as limitações impostas pela Justiça Eleitoral ou por legislação municipal aos atos de propaganda não podem extrapolar as normas sanitárias vigentes, bem como não pode ser aplicada multa no exercício do poder de polícia, sem expressa previsão legal. 3. Considerando que não foi concedida qualquer medida cautelar inibitória que pudesse ensejar a cominação de astreintes aos representados, bem como que o ato ocorreu no período permitido para realização de campanha eleitoral, entendo que o evento estava permitido pela legislação eleitoral, inexistindo, assim, fundamento para a aplicação de multa eleitoral aos responsáveis pela sua organização. 4. Conhecimento e desprovisionamento do recurso. (TRE-PI - RE: 0600193-89.2020.6.18.0022, Relator: Charlles Max Pessoa Marques da Rocha, Data de Julgamento: 08/02/2022, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 11/02/2022).

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ELEITORAL. PROPAGANDA. PASSEATA. NORMAS SANITÁRIAS DE PREVENÇÃO. CARÁTER DE RECOMENDAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO SANCIONATÓRIA. RECURSO DESPROVIDO. - O Estado do Piauí, por meio do Decreto no 19.164/2020 aprovou Protocolo Específico com Medidas de Prevenção e Controle da Disseminação do SARSCoV-2 (COVID-19) para Justiça Eleitoral/Processo Eleitoral/Eleições Municipais 2020, e autorizou o funcionamento das atividades de organizações associativas nele especificadas. - As regras estabelecidas têm caráter de recomendação, sem comando proibitivo, apenas orientando os candidatos e partidos políticos a evitarem determinados comportamentos, em especial: i) eventos que ocasionem grandes aglomerações de pessoas, como comício, caminhadas, carreatas, reuniões com grande número de pessoas; ii) contato físico entre as pessoas (beijo, abraço, aperto de mão, etc.) durante a Campanha Eleitoral e toda a realização do pleito de 2020. - Não se tem notícia nos autos de que o juízo de origem tenha concedido tutela inibitória com imposição de multa como forma de impedir o descumprimento de medida judicial. - Em que pese tenha ocorrido parcial desatenção aos ditames do Decreto Estadual, o caráter de recomendação que dele se extrai impede

o prosseguimento de análise nos autos acerca de eventual penalidade, uma vez que não se pode concluir por descumprimento de obrigação com conteúdo sancionatório. - Recurso conhecido, porém desprovido. (TRE-PI - RE: 0600192-07.2020.6.18.0022, Relator: Teófilo Rodrigues Ferreira, Data de Julgamento: 08/02/2022, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 11/02/2022).

Cabe registrar trecho da decisão deste Regional no RE 0600193-89.2020.6.18.0022, em caso semelhante ao presente, no ponto em que faz a distinção relativa ao julgado do c. TSE:

“(...) oportuno consignar que, diferentemente do que alegou o recorrente, o fato narrado nos presentes autos não se amolda faticamente ao do REspe nº 0600367-86.2020.6.05.0143, julgado em 09/09/2021, no qual o Tribunal Superior Eleitoral confirmou acórdão do TRE-BA, que aplicou a multa prevista no art. 36, §3º da Lei nº 9.504/97 pelo efetivo descumprimento da legislação eleitoral e de normas sanitárias de combate à Covid-19.

No aludido caso, os atos de campanha considerados irregulares descumpriram não só a legislação eleitoral federal (showmícios), como também os atos administrativos governamentais daquele Estado, que vedavam a realização daquele ato de campanha”.

Acrescento, ainda, que no julgamento proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral, havia **proibição expressa** pela Res. TRE/BA nº 39, de 11 de novembro de 2020 aos atos de campanha (comícios, passeatas, bandeiraços, caminhadas, bicicleteas, cavalgadas, motocatas), o que não é o caso destes autos em que os regulamentos têm caráter de mera recomendação.

Portanto, acertada a decisão da MMª Juíza de que “a despeito da inobservância das recomendações expedidas pelo Ministério Público Eleitoral e dos compromissos assumidos por representantes de diretórios municipais de partidos políticos no mencionado Termo de Ajustamento de Conduta, resta evidente que o evento relatado na presente ação encontrava-se permitido pela legislação eleitoral e não havia determinação judicial que inibisse a sua realização.”

A par dessas considerações, VOTO, em dissonância com o parecer ministerial, pelo conhecimento e desprovimento do recurso, para manter a sentença em todos os seus termos.

É como voto.

E X T R A T O D A A T A

RECURSO ELEITORAL Nº 0600258-38.2020.6.18.0005. ORIGEM: OEIRAS/PI (5ª ZONA ELEITORAL).

Recorrente: Promotor Eleitoral do Estado do Piauí

Recorridos: Comissão Provisória do Partido Progressistas e Edgar Castelo Branco

Advogado(a/s): Samuel Thallyson Moura Soares dos Anjos (OAB/PI: 19.004), Ingrid Carla dos Santos Oliveira (OAB/PI: 17.488), Luis Francivando Rosa da Silva (OAB/PI: 7.301), Yoanna Lais Xavier Araujo (OAB/PI:15.381), Elenilza dos Santos Silva (OAB/PI: 9.979) e Wallyson Soares dos Anjos (OAB/PI: 10.290)

Recorrido: Raimundo Rodrigues da Silva

Advogado(a/s): Antonio Cleiton Veloso Soares de Moura (OAB/PI: 17.231), José Augusto da Silva Neto (OAB/PI: 9.974), Samuel Thallyson Moura Soares dos Anjos (OAB/PI: 19.004), Ingrid Carla dos Santos Oliveira (OAB/PI: 17.488), Luis Francivando Rosa da Silva (OAB/PI: 7.301), Yoanna Lais Xavier Araujo (OAB/PI:15.381), Elenilza dos Santos Silva (OAB/PI: 9.979) e Wallyson Soares dos Anjos (OAB/PI: 10.290)

Relator: Juiz Teófilo Rodrigues Ferreira

Decisão: ACORDAM os Membros do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, por unanimidade, CONHECER do recurso e, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO, na forma do voto do Relator.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador Erivan Lopes

Tomaram parte no julgamento os(as) Excelentíssimos(as) Senhores(as): Desembargador Hilo de Almeida Sousa (convocado); Juízes Doutores – Lucas Rosendo Máximo de Araújo, Thiago Mendes de Almeida Ferrér, Charles Max Pessoa Marques da Rocha, Teófilo Rodrigues Ferreira e Juíza Doutora Lucicleide Pereira Belo. Presente o Procurador Regional Eleitoral Doutor Marco Túlio Lustosa Caminha. Ausência justificada do Desembargador José James Gomes Pereira.

SESSÃO DE 28.3.2022

REVISTA
ELEIÇÕES
& *Cidadania*

