

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

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política



Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Escola Jurídica Eleitoral. Núcleo
de Pesquisa em Sociologia
Política Brasileira; Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –
v. 10, n. 3 (2021) –. Curitiba: TRE, 2021.

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

Título Anterior: Paraná Eleitoral N.1 (1986) N.74 (2010)

1. Direito Eleitoral 2.Ciência Política
I. Paraná. Tribunal Regional Eleitoral do. II. Escola Judiciária Eleitoral do
Paraná III. Núcleo de Pesquisa
Sociologia Política Brasileira - UFPR

CDD 341.2805

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

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

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

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

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná

Assistência de Publicações e Projetos de Aperfeiçoamento

Programa Justiça Eleitoral na Universidade

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR

Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – UFPR

Programa de Pós-Graduação Em Ciência Política – UFPR

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO PARANÁ (UNICENTRO)

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Guarapuava

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Irati

Programa de Pós-Graduação em Geografia – UNICENTRO – Guarapuava

Presidente e Diretor da EJE/PR:

Desembargador Tito Campos de Paula

Vice-Presidente e Corregedor:

Desembargador Vitor Roberto Silva

Diretor Executivo da EJE/PR:

Juiza Flávia da Costa Viana

Coordenadora Executiva da EJE/PR:

Juliana Paula Zigovski

Direção Geral:

Valcir Mombach

Editores:

Editor chefe: Rogério Carlos Born – Direito e Ciência Política (EJE/PR, UNIDÔMBOSCO, UNINTER e UNIPÚBLICA)

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

Editor associado: Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

Editores executivos:

Ciência Política

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Jefferson Carlos Carús Guedes (UNICEUB)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

Direito Eleitoral

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE-PR, UNIOPET)

Luiz Gustavo de Andrade (UNICURITIBA)

Roosevelt Arraes (UNICURITIBA)

Geografia Política

Marcia da Silva (UNICENTRO)

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

Conselho Editorial:

Ciência Política

Adriano Codato (UFPR)

André Benetti Carvalho de Oliveira (UNINTER)

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernanda Cristina Covolan (UNASD)

Fernando Bizarro Neto (UNICAMP)

Karolina Mattos Roeder (UFPR)

Luciana Veiga (UNIRIO)

Lúcio Remó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFSC)

Sérgio Braga (UFPR)

Zaqueu Luiz Bobato (UNICENTRO)

Direito Eleitoral

Alejandro Pérez Hualde (Universidad Nacional de Cuyo)

Augusto Hernández Becerra (Universidad de Externado)

Clèmerson Merlin Clève (UFPR)

Denian Couto Coelho (UNIOPET)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Filomeno Moraes (UNIFOR)

Ivo Dantas (UFPE)

Jorge Fernández Ruiz (Universidad Nacional Autónoma de México)

Luis Antonio Corona Nakamura (Universidad de Guadalajara)

Miguel Perez-Moneo (Universitat de Barcelona)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Rafael Oyarte Martínez (Pontificia Universidad Católica de Ecuador)

Rodolfo Viana Pereira (UFMG)

Vânia Siciliano Aieta (UERJ)

Yuri Barbosa Soares da Silva

Capa: Nicole Abreu a partir de imagem de Dionísio Del Santo.

Editoração Eletrônica: Cristina Fontes e Angelo CuiSSI | Tikinet

Diagramação: Nicole Abreu | Tikinet

Revisão: Érika Tamashiro | Tikinet

Tiragem desta edição: 300 exemplares

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

Enviar colaboração para:

paranaeleitoral@tre-pr.gov.br

Consulte nossas **normas para publicação** no fim do volume.

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná – Assistência de Publicações e Projetos de Aperfeiçoamento Jurídico

www.tre-pr.jus.br/o-tre/revista-parana-eleitoral/revistas-1/

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Telefone: (41) 3330-8540, CEP 80220-902 - Curitiba – PR – BRASIL

Sumário

Regime brasileiro de inelegibilidade e o Tribunal Penal Internacional	9-29	<i>Volgane Oliveira Carvalho, Henrique Rabelo Quirino e Henrique Almeida Bazan</i>
Prova emprestada e processo eleitoral: um estudo à luz do direito ao contraditório	30-44	<i>Henrique Rabelo Quirino</i>
O direito à proteção de dados pessoais nas democracias liberais: desafios para a preservação da autonomia individual na era digital	45-73	<i>Marcelle Cortiano</i>
Contribuições dos filiados nas receitas de dez legendas brasileiras	74-95	<i>Liliane Gobetti Fagundes</i>
Filiação extemporânea e as provas por outros elementos de convicção	96-107	<i>Ediane Cristina Cavanhi Boni</i>
A constitucionalidade da alteração das datas das eleições 2020 por conta da pandemia	108-124	<i>Fernanda Ramos Reizer e Rogério Carlos Born</i>
Normas editoriais	125-128	

EDITORIAL

A Paraná Eleitoral, revista brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política, nesta edição, contempla os operadores dos respectivos campos do conhecimento com matérias de extrema relevância para o processo Democrático Brasileiro.

Volgane Oliveira Carvalho, Henrique Rabelo Quirino e Henrique Almeida Bazan efetuam uma análise da restrição de inelegibilidade como consequências de eventual condenação de brasileiros pelo Tribunal Penal Internacional (TPI).

Henrique Rabelo Quirino analisa, à luz dos princípios do Direito Eleitoral e da doutrina aplicável e da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), se a prova emprestada pode ser utilizada nos feitos eleitorais.

Marcelle Cortiano propõe a leitura analítica do papel do Estado na salvaguarda do direito à proteção de dados, com base na premissa de que esta prerrogativa deriva da autonomia individual – uma competência fundamental para o pleno exercício da democracia.

Liliane Gobetti Fagundes realiza uma investigação das contribuições dos filiados para o financiamento novas legendas a partir das informações de receitas partidárias disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral, do período de 2007 a 2016, e os estatutos partidários para vermos o que cada legenda determina para seus membros.

Ediane Cristina Cavanhi Boni faz um estudo de caso de acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS) sobre as hipóteses previstas no Ordenamento Jurídico Brasileiro de comprovação de filiação partidária para deferimento de registro de candidatura, nos casos em que não há efetivo lançamento e registro da filiação do candidato junto ao sistema FILIA (antigo Filia Web), do TSE, pela agremiação partidária.

Por fim, Fernanda Ramos Reizer e Rogério Carlos Born analisam a crise sanitária ocasionada pela pandemia que obrigou a alteração do calendário original e acarretou certa preocupação com as eleições, porque ocorreriam de forma totalmente diferente do rito comum.

Assim, o eleitor será contemplado nesta edição com interessantes temas que envolvem o mandato coletivo, a participação feminina,

o presidencialismo de coalisão, a modernidade líquida e a interferência do judiciário no processo eleitoral.

Uma excelente leitura e uma profícua pesquisa.

Curitiba, dezembro de 2021.

Professor Rogério Carlos Born
Editor-chefe

Regime brasileiro de inelegibilidade e o Tribunal Penal Internacional

Volgane Oliveira Carvalho, Henrique Rabelo Quirino e Henrique Almeida Bazan

Resumo

Este trabalho pretende analisar as consequências da condenação de brasileiros pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) no que se refere à possibilidade de restrição do seu direito à elegibilidade. Essa análise exigiu a verificação da natureza jurídica do TPI e a sua relação com o ordenamento jurídico brasileiro, bem como uma verificação dos tipos penais que estão previstos no Estatuto de Roma. Além disso, foi necessário realizar o cotejo dessa realidade com as diretrizes da Lei das Inelegibilidades. Ao final, foi possível concluir que as condenações criminais do TPI têm o condão de tornar o condenado inelegível no Brasil.

Palavras-chave: Estatuto de Roma; Tribunal Penal Internacional; condenação criminal; inelegibilidades; Lei Complementar nº 64/90.

Abstract

This paper analyzes the consequences for Brazilians convicted by the International Criminal Court (ICC) regarding the possible restriction on their right to eligibility. This analysis required the verification of the legal nature of the ICC and its relationship with the Brazilian legal system, as well as an examination of the criminal types provided

Sobre os autores

Volgane Oliveira Carvalho é especialista em Direito Processual pela Universidade da Amazônia (UNAMA). É também mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TRE-MA), Secretário Geral da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). E-mail: volganeoc@gmail.com

Henrique Rabelo Quirino é bacharel em Direito pela Universidade federal de Minas Gerais (UFMG) e tem experiência na área de Direito e Filosofia, atuando, principalmente, no Direito Civil, no Direito Notarial e Registral e no Direito Eleitoral. E-mail: hrquirino@outlook.com.

Henrique Almeida Bazan é bacharel em Direito na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) com especial interesse nas áreas de Direito Eleitoral, Direito Digital e Direito Constitucional. E-mail: henriquebazan7@gmail.com

for in the Rome Statute. Moreover, it compared this reality with the guidelines of the Law of Ineligibility. In conclusion, the ICC criminal convictions have the power to render the convict ineligible in Brazil.

Keywords: Rome Statute, International Criminal Court; criminal conviction; ineligibility; Complementary Law No. 64/90.

Artigo recebido em 23 de novembro de 2021 e aprovado pelo Conselho Editorial em 7 de janeiro de 2022.

Introdução

As hipóteses de inelegibilidade, que, no Brasil, são regulamentadas pela Constituição da República e pela Lei Complementar (LC) 64/90 – com as alterações feitas pelas LC 81/94 e 135/2010, ou Lei da Ficha Limpa –, são fundamentais para a teoria e a prática do Direito Eleitoral.

Um dos mais notáveis casos de inelegibilidade – instituído pela Lei da Ficha Limpa – diz respeito às pessoas condenadas, por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, pelos crimes previstos no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da LC 64/90. Dentre esses crimes, estão inclusos, por exemplo, aqueles praticados contra o meio-ambiente, a saúde pública e a vida – incluindo o genocídio. Destaca-se que a inelegibilidade não deve ser confundida com a suspensão dos direitos políticos decorrentes de condenação criminal transitada em julgado, prevista no artigo 15, inciso III, da Constituição (Brasil, 1988), até porque, na primeira, não se requer o trânsito em julgado, bastando a condenação por órgão colegiado. Além disso, os efeitos da inelegibilidade se estendem para além do momento de extinção da pena e atingem apenas a capacidade eleitoral passiva, enquanto a suspensão dos direitos políticos, que abrange tanto o direito de votar quanto o de ser votado, só pode ser imposta após condenação transitada em julgado, limitando-se, do ponto de vista temporal, ao momento de extinção da pena.

É certo que o tema das inelegibilidades gerou – e ainda gera – uma série de controvérsias na seara jurídico-eleitoral. Este artigo, aventurando-se nas fronteiras entre o Direito Eleitoral Doméstico e o Direito Internacional, busca responder à seguinte questão: a condenação no âmbito do Tribunal Penal Internacional (TPI), instituído

pelo Estatuto de Roma, também dá ensejo à causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da LC 64/90 (Brasil, 1990)?

O estatuto de Roma e a gênese do TPI

Histórico

Em um contexto de críticas à excepcionalidade da justiça penal *ad hoc* e à necessidade de se evitar a violação ao princípio do *nullum crimen sine lege*¹, em 1993, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) solicitou à Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (CDI) a criação de um projeto de estatuto para a constituição de um tribunal penal permanente. Nesse sentido, o ímpeto por um tribunal penal que perdurasse indeterminadamente se deu em um contexto de instauração – e críticas – de tribunais penais excepcionais, voltados para o julgamento de crimes cometidos durante a guerra civil da então Iugoslávia, de 1991 a 2001, e do genocídio ocorrido em Ruanda, em 1994. Buscava-se, com a criação de um tribunal penal permanente, maior segurança jurídica em tais julgamentos e o fortalecimento dos direitos previstos na Declaração dos Direitos Humanos.

Nesse aspecto, a CDI, encarregada da elaboração do estatuto de constituição do tribunal, entregou o projeto inicial em 1994, que foi avaliado por comitês abertos aos membros da Organização das Nações Unidas (ONU) durante um ano. Posteriormente, de 1995 a 1998, a AGNU criou o Comitê Preparatório para o Estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional, que realizou diversas tratativas com membros da ONU para viabilizar o estabelecimento de uma jurisdição permanente extranacional.

Assim, foi por meio desse processo que, em 17/07/1998, na cidade de Roma, foi aprovado o tratado que estabeleceu a Corte Penal Internacional, um instrumento que ficou conhecido como Estatuto de Roma. Na oportunidade de sua criação, o Estatuto de Roma foi aprovado com 120 votos a favor, sete contra e 21 abstenções. Nesse panorama, ainda que os votos das nações constituíssem um passo inicial, eles não bastavam para que o Estatuto e, por consequência, o tribunal passassem a ter jurisdição, de modo que ainda

1. Não há crime sem lei (tradução livre).

era necessário que 60 países o ratificassem posteriormente. Por fim, em 11/04/2002, durante uma cerimônia na ONU, alcançou-se o quórum de ratificação para que o Estatuto entrasse em vigor, como previsto em seu artigo 126.

O Estatuto de Roma

Hodiernamente, 123 países são signatários do Estatuto de Roma. Destes, 33 são da África, 43 da Europa, 28 da América e 19 da Ásia e, por consequência, se subordinam à jurisdição do TPI. A Corte é composta por 18 juízes eleitos pelos Estados-partes, sendo a eles outorgados mandatos de nove anos, sem possibilidade de reeleição. O Tribunal tem sede em Haia, nos Países Baixos, mas pode se reunir em outros locais. Ele é composto por quatro órgãos: a presidência, as divisões judiciais, o escritório do promotor e o secretariado.

O Estatuto de Roma prevê a regra geral atinente à jurisdição do TPI: ele será complementar à jurisdição dos Estados. Nesse sentido, a corte não agirá caso haja uma investigação em jurisdição acerca do caso que lhe foi reportado, a não ser que tal procedimento não seja considerado genuíno. É importante salientar também que o Tribunal aplicará em julgamentos, primeiramente, as disposições do próprio Estatuto de Roma e, de maneira subsidiária, os princípios e as normas do Direito Internacional.

No âmbito jurídico processual, o Estatuto de Roma prevê uma estrutura acusatória dividida em: fase de inquérito, instrução, julgamento, execução e recurso. O inquérito é aberto pelo juiz de instrução, sob solicitação do procurador, caso conclua que existem fundamentos para tal. Ainda, o inquérito pode desaguar no arquivamento da investigação se não houver indícios suficientes para acusar o indivíduo ou na própria acusação. Ocorrida a acusação, dá-se início a fase de instrução, em que a acusação é apreciada pelo juiz de instrução e o acusado é assegurado do direito de realização de audiência e de contestação, conforme o princípio do contraditório. Caso haja procedência da fase instrutória, o acusado é submetido a um juízo final, na fase de julgamento, em que são produzidas as provas definitivas que embasam a sentença, que é dada por maioria de votos. Caso o Tribunal condene o acusado, a execução tem finalidade de definir questões relacionadas à prisão, como o local de condenação, o seu tempo de duração e o regime de reclusão. Por fim, da decisão é

cabível entrar com recurso para juízo de segunda instância, que tanto o Procurador-Geral como o condenado podem arguir a existência de vício processual e desproporção entre pena decretada e o crime, garantindo o duplo grau de jurisdição.

O Decreto 4.388/02

O ingresso de um tratado internacional na legislação brasileira passa por um procedimento bem delimitado, de modo a contar com uma espécie de endosso de parte do Congresso Nacional à decisão presidencial. Primeiramente, tal decisão se encontra fundamentada no artigo 84 da Constituição Federal: “compete privativamente ao Presidente da República: [...] VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (Brasil, 1988). Celebrado o tratado, cabe exclusivamente ao Congresso Nacional, na forma do artigo 49, I, “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (Brasil, 1988).

Nesse sentido, após a assinatura do tratado pelo chefe do Poder Executivo, este envia uma mensagem ao Poder Legislativo solicitando urgência para a apreciação definitiva do documento que assinou. Tal procedimento está previsto no artigo 64, § 1º da Constituição Federal e dá ensejo à discussão parlamentar acerca do instrumento. Caso aprovado o tratado, este passa a ser um Decreto Legislativo. Tal Decreto não vincula o Presidente da República, pois, mesmo este tendo assinado o tratado inicialmente, pode não o ratificar. Caso o chefe do Poder Executivo ratifique o Decreto Legislativo, este é promulgado por meio de um Decreto Executivo.

Foi de acordo com esse procedimento que o Tratado de Roma ingressou na legislação brasileira. O Decreto 4.388/2002 (Brasil, 2002) introduziu no direito doméstico a jurisdição do TPI em 25/09/2002. Ademais, é importante salientar que, em 2004, o Congresso Nacional, por meio da Emenda Constitucional 45/2004, inseriu na Constituição Federal de 1988 o § 4º no artigo 5º, que dispõe: “O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão” (Brasil, 2004).

Portanto, à luz de tal quadro normativo, não há dúvidas a respeito da plena adesão da República Federativa do Brasil, tanto em âmbito doméstico quanto internacional, à jurisdição do TPI. Essa plena

adesão, como será demonstrado nas próximas seções, tem reflexos importantes na delimitação da competência da corte sobre os brasileiros e dos efeitos jurídicos produzidos por eventuais condenações.

O Tribunal Penal Internacional e seu funcionamento

Competência: crimes investigados e jurisdição

Como é cediço, a competência do TPI é extremamente restrita. Não se trata de uma corte vocacionada a apreciar qualquer espécie de crime, tampouco a servir como revisora das instâncias judiciais domésticas, embora lhes seja complementar nos termos do artigo 1º do Estatuto de Roma. Inicialmente à discussão, é importante salientar que, ao contrário do que ocorre com outros órgãos judiciais do Direito Internacional, como a Corte Internacional de Justiça (CIJ), o TPI tem jurisdição sobre pessoas naturais – indivíduos –, não sobre Estados. A adesão dos Estados ao tratado, portanto, serve primordialmente para fixar a competência da Corte em relação ao povo ou aos fatos ocorridos naquele território, sem sujeitar o Estado em si à jurisdição do Tribunal.

Os crimes investigados, processados e sentenciados pelo TPI se restringem às infrações de maior gravidade, que lesam gravemente os direitos humanos e, na maior parte das vezes, afetam uma coletividade de pessoas ou colocam em risco a ordem internacional. Conforme definido pelo artigo 5º do Estatuto de Roma:

1. A competência do Tribunal restringir-se-á aos crimes mais graves, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto. Nos termos do presente Estatuto, o Tribunal terá competência para julgar os seguintes crimes:
 - a) O crime de genocídio;
 - b) Crimes contra a humanidade;
 - c) Crimes de guerra;
 - d) O crime de agressão (Comissão de Direito Internacional, 1998, 2).

O crime de genocídio é caracterizado por algum dos seguintes atos e tem a finalidade de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso: matar membros do grupo; causar sérios danos físicos ou mentais a membros do grupo;

deliberadamente impor ao grupo condições de vida que, calculadamente, provoquem a destruição total ou parcial do grupo; impor medidas destinadas a evitar nascimentos no seio do grupo; transferir, à força, crianças do grupo para outro grupo.

Os crimes contra a humanidade, cometidos no quadro de um ataque – generalizado ou sistemático – a uma população civil são: homicídio; extermínio; escravidão; deportação ou transferência forçada de uma população; prisão ou restrição gravosa da liberdade física que violam as normas de direito internacional; tortura; agressão sexual, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou outras formas de violência sexual de gravidade similar; perseguição de um grupo ou coletividade, relacionado a qualquer outro crime de competência do Tribunal; desaparecimento forçado de pessoas; apartheid; outros atos desumanos similares, que causem grande sofrimento em âmbito internacional ou imponham às vítimas grande risco ou sofrimento físico ou mental.

Os crimes de guerra são definidos pela Convenção de Genebra, bem como pelo artigo 8º do Estatuto de Roma, que também caracteriza o crime de agressão internacional:

[...] planejamento, preparação, iniciação ou execução, por uma pessoa em posição de direção da força política ou militar de um Estado, de um ato de agressão internacional, que, por seu caráter, gravidade e escala, constitua violação manifesta da Carta das Nações Unidas (DELFINO, SILVA, 2020).

No entanto, não basta a ocorrência de algum desses delitos para que o TPI passe a ter competência para investigar, perseguir e julgar os responsáveis. Como enuncia o artigo 1º do Estatuto, a jurisdição do Tribunal será complementar à jurisdição dos Estados e apenas terá lugar em caso de inércia ou falha dos sistemas de justiça domésticos em lidar adequadamente com a questão criminal.

Nos termos do artigo 17 do Tratado, não serão admitidas investigações ou processos no TPI se um Estado já estiver investigando ou processando o caso, exceto se tal Estado for incapaz ou desidioso na condução do procedimento. As investigações também não serão admitidas se um Estado, tendo investigado o caso, tiver optado por não o levar adiante, salvo se essa decisão tiver sido tomada por inabilidade ou malgrado do Estado em efetivamente perseguir o sujeito.

Por fim, não serão admissíveis os procedimentos perante a Corte se o sujeito já tiver sido julgado, de maneira legítima, pelo mesmo fato ou se o crime imputado não ostentar a gravidade suficiente para chegar ao Tribunal. Por fim, vale rememorar que o Estatuto de Roma adota, em ampla extensão, o princípio geral de processo penal do *non bis in idem*² nos termos no artigo 20:

1. Salvo disposição contrária do presente Estatuto, nenhuma pessoa poderá ser julgada pelo Tribunal por atos constitutivos de crimes pelos quais este já a tenha condenado ou absolvido.

2. Nenhuma pessoa poderá ser julgada por outro tribunal por um crime mencionado no artigo 5º, relativamente ao qual já tenha sido condenada ou absolvida pelo Tribunal.

3. O Tribunal não poderá julgar uma pessoa que já tenha sido julgada por outro tribunal, por atos também punidos pelos artigos 6º, 7º ou 8º, a menos que o processo nesse outro tribunal:

a) Tenha tido por objetivo subtrair o acusado à sua responsabilidade criminal por crimes da competência do Tribunal; ou

b) Não tenha sido conduzido de forma independente ou imparcial, em conformidade com as garantias de um processo equitativo reconhecidas pelo direito internacional, ou tenha sido conduzido de uma maneira que, no caso concreto, se revele incompatível com a intenção de submeter a pessoa à ação da justiça (Comissão de Direito Internacional, 1998, 13).

Ainda quanto à competência do TPI, esclarece-se que a Corte terá jurisdição sobre um caso se, nos termos do artigo 12, § 2º do Estatuto de Roma, o crime imputado tiver ocorrido no território de um Estado signatário, em uma embarcação ou aeronave registrada em um Estado signatário ou, ainda, se a pessoa acusada da infração for oriunda de um Estado signatário.

Por isso é que, como mencionado, a adesão plena do Brasil ao Estatuto é tão importante para a delimitação da competência do Tribunal: a partir de 01/09/2002, aos olhos do Direito Internacional, todos os brasileiros se tornaram sujeitos a julgamento pela Corte, se o seu caso se enquadrar aos demais preceitos de admissibilidade.

2. Não duas vezes no mesmo (tradução livre).

Por fim, cabe mencionar que o Estatuto de Roma também segue regras estritas para a iniciativa dos procedimentos sujeitos à sua jurisdição. Como é comum nos órgãos do sistema judiciário, o TPI se sujeita ao princípio da inércia processual. Um procedimento só poderá ser iniciado perante a Corte nas seguintes hipóteses: a) se um Estado signatário submeter uma representação ao procurador, nos termos do artigo 14 do Estatuto; b) se o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com fulcro no capítulo VII da Carta da ONU, representar ao procurador; c) se o procurador, *ex officio* ou mediante requerimento, instaurar uma investigação a respeito de algum dos crimes de competência do Tribunal.

Compreendidos esses aspectos básicos a respeito da competência e jurisdição do Tribunal Penal Internacional, insta analisar a natureza de suas decisões e as espécies de penas aplicadas pela Corte. Esses aspectos serão essenciais para que, no tempo próprio, seja possível analisar os efeitos de uma eventual condenação sobre os direitos políticos do apenado, sob a perspectiva do direito interno brasileiro.

Natureza das decisões e penas aplicadas pelo TPI

Até o momento de escrita deste artigo, segundo dados disponíveis no sítio eletrônico do TPI (International Criminal Court, 2021), foram submetidos à jurisdição da Corte 30 casos distintos, alguns dos quais com mais de um acusado, e foram prolatadas 10 decisões condenatórias e quatro absolutórias, além de 35 mandados de prisão. Dos suspeitos com mandado expedido pelo Tribunal, 13 ainda estão foragidos.

As sentenças definitivas prolatadas pelo TPI, fundadas no artigo 76 do Estatuto de Roma, têm natureza criminal e eficácia imediata no âmbito do Direito Internacional, em face de todos os Estados signatários. Quando o Estatuto de Roma estiver devidamente incorporado ao direito doméstico, como ocorre no caso do Brasil, parece razoável entender que a sentença também produz plenos efeitos no ordenamento interno, tal qual uma sentença criminal, nos termos do artigo 5º, § 4º da Constituição Federal. A sentença deverá ser pronunciada pela Câmara de Julgamento, sempre de forma pública e, quando possível, na presença do sentenciado.

São penas passíveis de imposição pelo Tribunal: a) prisão, por tempo determinado, até no máximo 30 anos; b) prisão perpétua, quando atestada extrema gravidade do crime e das circunstâncias

peçoais do apenado. Além disso, a Corte pode somar à pena de encarceramento uma penalidade de multa, fixada conforme as regras procedimentais do Tribunal, bem como a perda de bens e valores derivados direta ou indiretamente do crime, sem prejuízo dos direitos de terceiros de boa-fé.

Vale comentar que a previsão que possibilita à Corte aplicar pena de prisão perpétua ainda causa grande discussão doutrinária. Isso porque, nos termos do artigo 5º, XLVII, da Constituição da República, “não haverá penas de caráter perpétuo” (Brasil, 1988), nem mesmo durante o período de guerra. Como seria possível, então, conciliar a disposição constitucional com o sistema introduzido pelo Estatuto de Roma?

Como aponta Renata Costa Brandão (2006), uma das soluções mais viáveis ao dilema teria sido a adesão ao tratado com reservas, nos termos do artigo 19 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969. No entanto, como também observou a autora, o próprio Estatuto expressamente proibiu a formulação de reservas, em seu artigo 120, como forma de garantir a efetividade e a integridade das decisões e dos procedimentos da Corte. Diante de tal questão, o Brasil optou por aderir integralmente ao tratado. Embora não haja nenhuma decisão definitiva a respeito desse atrito normativo – mormente porque ainda não houve brasileiros julgados ou investigados pelo Tribunal –, a doutrina já produziu grande arcabouço argumentativo a respeito.

Sylvia Helena de Figueiredo Steiner (1999) acredita que a proibição positivada no artigo 5º, XLVII da Constituição seria voltada apenas aos crimes reprimidos pelo Direito Doméstico, não alcançando aqueles de competência da jurisdição internacional.

Se tal previsão constitucional aplica-se ou não aos delitos internacionais, ou às decisões proferidas por Cortes internacionais, é matéria a exigir o mais sensato exame. Afinal, é também princípio inscrito no texto constitucional o de que o país se rege, no plano internacional, pela prevalência dos direitos humanos, cogitar-se da hipótese de que a vedação constitucional dirige-se apenas ao legislador interno, não impedindo assim a submissão do país e de seus nacionais às previsões de uma Corte supranacional, não é de ser afastado de plano. As normas de direito penal da Constituição regulam o sistema punitivo interno. Dão a exata medida do que o constituinte vê como justa retribuição.

Não se projeta, assim, para outros sistemas penais aos quais o país se vincule por força de compromissos internacionais. Nesse sentido vem se posicionando a Suprema Corte, deferindo a extradição de pessoas para Estados requerentes onde está prevista a pena de prisão perpétua. Ademais, nossa Constituição prevê pena de morte para crimes militares cometidos em tempo de guerra. Essa disposição deixa entrever que, para crimes de maior gravidade, pode-se aplicar pena muito mais grave que a prevista no Estatuto do TPI, que contém inclusive figuras penais semelhantes às previstas em nosso Código Penal Militar, e para as quais pode-se aplicar a pena capital (Steiner, 1999, 214).

No mesmo sentido caminham Valério de Oliveira Mazzuoli (2004) e Fábio Konder Comparato (2010, 482), que lembra:

[...] a proibição de penas de caráter perpétuo, constante do art. 5º, XLVII, b, da Constituição, deve ser interpretada em seus justos termos. O seu âmbito de aplicação, como é manifesto, circunscreve-se ao ordenamento jurídico nacional. [...] Seria obviamente um contrasenso supor-se a transnacionalidade, de pleno direito, de uma norma do ordenamento nacional.

Além disso, é imperioso ter em conta a disposição do artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT), de 1969: “Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o incumprimento de um tratado” (Comissão de Direito Internacional, 1969, 14), sob pena de cometer um ilícito internacional. Tal disposição também reforça a interpretação favorável ao Estatuto de Roma do fato de que o legislador constituinte derivado, em 2004, introduziu à Constituição o § 4º do artigo 5º para expressamente acolher a jurisdição do TPI.

No entanto, aqueles que defendem a incompatibilidade do dispositivo do Estatuto de Roma com a Constituição Federal também trazem bons argumentos. Em primeiro lugar, rejeitam eventual efeito retrospectivo da EC 45/2004, já que nem mesmo ao Poder Constituinte derivado é dado suprimir ou reduzir a aplicabilidade dos direitos fundamentais. Na mesma linha, tais indivíduos defendem que, na disputa de normas que tratam de direitos humanos, deve ser preferida a disposição que lhes dê maior alcance, o que importaria a derrogação, do ponto de vista do Direito Interno, da norma

do Estatuto de Roma. Nesse sentido, Carlos Eduardo Japiassú (2004, 110) defende que “não pode ter validade a norma que menos protege os direitos humanos, superando a mais protetora”.

Fato é que o Brasil acabou ficando com uma espada de Dâmoles sobre sua frente. É certo que, em algum momento, o tema pode vir a ser enfrentado em um caso concreto, e qualquer que seja a resposta dada serão grandes as repercussões para o sistema de tutela dos Direitos Humanos, bem como para a posição brasileira perante a comunidade internacional.

Regime brasileiro de inelegibilidade e o TPI

Panorama conceitual

As inelegibilidades podem ser conceituadas como:

[...] eventos previamente enumerados pelo legislador que possuem, por si só, o condão de impedir que um determinado indivíduo possa exercer com plenitude o seu direito à elegibilidade por período certo e determinado, impedindo-o de participar de todas as disputas eleitorais que ocorram neste interstício (Carvalho, 2020, 53).

O objetivo do legislador constituinte, ao criar tal figura jurídica, foi garantir um espaço de restrição aos direitos políticos, mais especificamente ao direito à elegibilidade. No complexo plano constitucional de 1988, há um desenho do perfil esperado dos legisladores e chefes do Executivo, focado especialmente na retidão com o trato da coisa pública e no respeito à moralidade como princípio.

A partir desse rascunho, o constituinte avançou e criou barreiras que impediram que os cidadãos que fugissem a esse padrão pudessem se apresentar como candidatos. A medida não é, portanto, desarrazoada e nem desrespeita o plano normativo fundamental.

Nesse caminho, uma das restrições ao direito à elegibilidade decorre da existência de condenação criminal contra o agente. Conforme a Lei das Inelegibilidades, com as alterações realizadas pela Lei da Ficha Limpa, tem-se que:

Art. 1º. São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;

2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;

3. contra o meio ambiente e a saúde pública;

4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;

5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;

6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;

7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;

8. de redução à condição análoga à de escravo;

9. contra a vida e a dignidade sexual; e

10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando (Brasil, 1990).

Essa parcela do texto é compreendida como a síntese da necessidade de defesa da moralidade pública. Por conta disso, o legislador sofreu grande pressão social para que a redação, ao final, não se tornasse inócua ou concessiva.

Houve uma busca, fomentada pela coletividade, por mecanismos que dificultassem o acesso aos cargos públicos de cidadãos condenados penalmente, tendo em vista que a ideia de impunidade dos indivíduos que cometeram delitos graves tem um efeito simbólico muito forte sobre o eleitorado brasileiro.

A redação original da Lei das Inelegibilidades apontava que a inelegibilidade vigoraria por três anos após o cumprimento da pena e aplicar-se-ia apenas após o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. Na prática, a restrição acaba sendo muito difícil de acontecer, dado o labiríntico sistema recursal brasileiro que autoriza a discussão de um processo penal em sucessivas instâncias, desde a comarca até chegar ao Supremo Tribunal Federal (STF). Nesse cenário, a possibilidade do trânsito em julgado acaba sendo rara e demorada.

Por outro lado, a aplicação da restrição apenas após o trânsito implica a criação de uma linha de interseção que suspende direitos

políticos decorrentes do mesmo motivo. Esses elementos serviram de fermento para a modificação do texto da norma, por meio de uma bem orquestrada ação organizada pelo Ministério Público (MP) e por entes da sociedade civil organizada, que resultou na aprovação da Lei da Ficha Limpa.

O dispositivo acabou efetivamente alterado pela reforma de 2010 e, conseqüentemente, levou a uma importante mudança no regime geral das inelegibilidades, dotando-o, indubitavelmente, de maior eficácia e efetividade. A partir de então, antecipou-se o reconhecimento da inelegibilidade dos condenados criminalmente e a decisão proferida por órgão colegiado passou a ser suficiente para impedir a candidatura, continuando com seu efeito impeditivo até o trânsito em julgado da decisão – prazo indeterminado – e perdendo a sua eficácia apenas oito anos após o fim da pena.

A questão ficou bem resolvida nesse ponto, mas foi trazida a lume um novo debate com o objetivo de determinar quais eram os órgãos colegiados a que a norma fazia referência.

Condenação por órgãos colegiados

A Lei das Inelegibilidades, a partir da reforma decorrente da Lei da Ficha Limpa, substituiu a regra do trânsito em julgado pela decisão colegiada com o objetivo de dotar de maior eficácia social o instituto da inelegibilidade decorrente de condenação criminal.

O princípio da colegialidade privilegia a estabilidade das decisões e a segurança jurídica e busca diminuir ao máximo a possibilidade de produção de decisões casuísticas que sejam prolatadas com o objetivo de afetar partes específicas, temas previamente determinados e realidades especiais.

Cabe destacar que os órgãos colegiados não se confundem com os órgãos de segunda instância. O juízo de segunda instância é aquele que reaprecia uma decisão previamente proferida pelo juízo de primeira instância, papel geralmente desempenhado por tribunais, seja por sua composição plena, seja pelos seus órgãos especiais ou outras subdivisões – seções, turmas etc. Os órgãos colegiados, por outro lado, são aqueles em que o processo decisório é levado a termo por mais de um julgador, o que pode ocorrer ainda

no primeiro grau de jurisdição, quando o réu for detentor de foro por prerrogativa de função, por exemplo, e responder penalmente perante um tribunal ou, ainda, nos casos de crimes dolosos contra a vida, em decorrência de decisão proferida pelo Conselho de Sentença no Tribunal do Júri.

Segundo a fórmula constante da legislação de regência em matéria de inelegibilidades, a decisão condenatória oriunda de órgão judicial colegiado tem o condão de acarretar desde a inelegibilidade do condenado, não havendo a necessidade de esperar a consolidação do *decisum* por meio do trânsito em julgado.

A definitividade da sentença ou acórdão servirá, assim, para assegurar concomitantemente a suspensão dos direitos políticos, o que, na prática, significa algo além da proibição de candidatura e da vedação ao voto pelo período em que durar a pena.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já se manifestou acerca da natureza da colegialidade prevista pelo legislador:

[...] 2. A colegialidade contida na referida norma não está intrinsecamente ligada a um órgão de segundo grau de jurisdição, mas à garantia de independência de vários membros julgadores, em oposição à contenção da vontade do julgador individual. 3. O fato de o Conselho Permanente de Justiça integrar a primeira instância da Justiça Militar Estadual não afasta o caráter colegiado do referido órgão – composto por um Juiz-Auditor, um oficial superior e três oficiais de posto até capitão-tenente ou capitão (art. 16, b, da Lei nº 8.457/92) –, pois a inelegibilidade em comento “[...] não inclui que a colegialidade tenha de ser órgão recursal nem apenas decisões recorríveis ou extraídas de recursos” (RO 169795, Rel. designada Min. Carmem Lúcia, 02.12.2010) (Brasil, 2018b).

A colegialidade robustece diferentes linhas de pensamento e afasta – ou, ao menos, diminui drasticamente – a possibilidade do arbítrio. Desse modo, ela consegue antecipar os efeitos da restrição dos direitos fundamentais previstos pelo legislador constitucional.

O tema abre espaço para a necessária definição acerca de quais seriam os órgãos judiciais colegiados cujas decisões têm aptidão para gerar inelegibilidades. Os Tribunais de Justiça (TJ), Tribunais Regionais Federais (TRF), Tribunais Regionais

Eleitorais (TRE), o TSE e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) certamente compõem o grupamento, o que também pode ser dito acerca das cortes militares.

A estrutura judicial brasileira apresenta, ainda, órgãos colegiados localizados hierarquicamente no primeiro grau de jurisdição. O primeiro exemplo é o Tribunal do Júri, órgão responsável pelo julgamento dos crimes dolosos contra a vida. Nesses casos, a decisão compete ao Conselho de Sentença, cabendo ao magistrado apenas a confecção do édito condenatório e a respectiva dosimetria da pena. Outro exemplo é o Conselho Especial de Justiça e o Conselho Permanente de Justiça, órgãos compostos por um juiz federal da Justiça Militar e quatro juízes militares, competentes para julgar militares oficiais – Conselho Especial – e não oficiais – Conselho Permanente –, na forma determinada pela Lei 8.457/92.

Condenações oriundas do Tribunal Penal Internacional

Diante desse cenário, persiste a dúvida acerca da possibilidade de decisões do TPI resultarem em inelegibilidades decorrentes de condenação criminal na forma da legislação brasileira. A solução para tal dúvida depende de uma análise associativa entre a LC 64/1990 e o Tratado de Roma.

Em primeiro lugar, a decisão que tem o condão de gerar desde o início a inelegibilidade deve ser proferida por órgão colegiado, como é o caso do TPI, que tem em sua composição 18 juízes (Comissão de Direito Internacional, 1998). O próximo passo é verificar se os crimes que estão sob a competência do Tribunal se enquadram na listagem apresentada pela Lei das Inelegibilidades. O Tribunal julgará genocídios, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e agressão. Salvo o crime de agressão, que ainda não foi disciplinado pelo Estatuto, os demais, nas suas mais diversas condutas, podem ser inseridos em diferentes alíneas do rol de delitos apontado pelo legislador brasileiro como aptos para gerar a inelegibilidade decorrente de condenação criminal.

Restaria um último item a ser examinado, a partir do questionamento: o TPI se encontra no rol de órgãos judiciais cuja jurisdição gera efeitos eleitorais? A legislação não fez qualquer referência aos efeitos eleitorais das decisões oriundas de cortes internacionais que

tenham jurisdição sobre o Brasil, mas o tema ainda não foi objeto de análise pelo TSE. O caso que mais se aproximou de tais hipóteses foi o Registro de Candidatura 060090350, julgado em 01/09/2018.

Nesse caso, buscava-se o deferimento do pedido de Registro de Candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Presidente da República. Uma das teses de defesa se baseava em uma medida cautelar concedida pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU, que garantia ao requerente o direito de votar e ser votado com base no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. O pleito foi indeferido e o relator didaticamente elencou os motivos do seu insucesso:

(i) O protocolo que legitimaria a atuação do Comitê não foi incorporado ao ordenamento jurídico interno brasileiro; vale dizer, suas normas não estão em vigor entre nós;

(ii) Não foram esgotados os recursos internos disponíveis, conforme exigido pelos arts. 2º e 5º, 2, b, do Protocolo;

(iii) Não houve contraditório; isto é: ao governo brasileiro não foi concedida a oportunidade para apresentar informações sobre o pedido de medidas cautelares de 22.7.2018, apesar de a medida cautelar ter sido proferida 21 dias após a apresentação do pedido;

(iv) A decisão, proferida por apenas dois dos 18 peritos independentes do Comitê, que só ouviram um dos lados da questão, teria a pretensão de se sobrepor às decisões condenatórias proferidas pela 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba e pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, bem como à decisão do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, que afastaram a ilegalidade da prisão após decisão condenatória em 2ª instância, e isso sem qualquer fundamentação;

(v) A medida cautelar conflita com a Lei da Ficha Limpa, que, por ser compatível com a Constituição de 1988 e ter se incorporado à cultura brasileira, não pode ser considerada uma restrição infundada ao direito de se eleger previsto no art. 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; e

(vi) O Brasil é um Estado Democrático de Direito, com todas as instituições em funcionamento regular e Poder Judiciário independente. Juízes de 1ª e 2ª instância no país são providos nos seus cargos por critérios seletivos de caráter técnico, sem qualquer vinculação política. O requerente pode sustentar, valendo-se de todos os recursos cabíveis, a ocorrência de erro judiciário. Mas não se afigura plausível o argumento de perseguição política. (BRASIL, 2018a)

Em outras palavras é possível compreender que as medidas oriundas de organismos internacionais podem, perfeitamente, produzir efeitos no Direito Eleitoral brasileiro, desde que cumpram alguns requisitos: incorporação da norma de adesão do organismo ao ordenamento jurídico nacional na forma constitucional prescrita; obediência ao rito previsto pelas normas internas do organismo internacional e respeito às regras processuais e, especialmente, ao direito de defesa.

Conforme já afirmado, o Brasil se submete, por meio do artigo 5º, § 4º da Constituição Federal e desde a edição do Decreto 4.388/02, que promulgou o Estatuto de Roma do TPI, conforme determinado pelo artigo 11 do Tratado, à jurisdição do TPI. Assim, cumpre-se a exigência de ingresso no ordenamento jurídico interno da norma de adesão ao organismo internacional e demonstra que o país está comprometido em respeitar as decisões da Corte e aplicá-las. A inclusão do Estatuto de Roma no ordenamento jurídico brasileiro o torna parte do conjunto de normas do país e força uma interpretação conglobante de suas regras, sendo impossível a adoção de uma hermenêutica seletiva que seleciona apenas as parcelas mais convenientes. O respeito às regras processuais próprias do TPI e ao direito de defesa cumprem as exigências suplementares mencionadas.

Nesse cenário, as decisões emanadas do TPI produzem os efeitos que especifica, como prisão e multa. Contudo, elas não se limitam a isso. É evidente que a condenação penal, nesse caso, produz, também, os efeitos extrapenais previstos na legislação brasileira: por exemplo, o dever de indenizar a vítima do crime, a suspensão dos direitos políticos após o trânsito em julgado da sentença e a inelegibilidade, desde que respeitadas todas as diretrizes estabelecidas pela norma de regência. O tema, entretanto, só seria analisado em sede de registro de candidatura se a inelegibilidade fosse questionada pelos opositores do pretense candidato por meio de Ação de Impugnação de Registro de Candidatura ou se fosse reconhecida como de ofício pelo magistrado.

Ao fim e ao cabo, toda a polêmica poderia ser resumida em uma pergunta simplória e direta: se aquele que comete crimes no Brasil fica inelegível, como seria possível alguém que agrediu toda a humanidade não ficar?

Considerações finais

Em virtude do Decreto 4.388/2002, é inegável a inserção do Tratado de Roma pelo ordenamento jurídico brasileiro entre seus instrumentos normativos jurisdicionais. Nesse sentido, por consequência, o Tribunal Penal Internacional é um órgão que formalmente apresenta toda higidez necessária para atuar em julgamentos de cidadãos brasileiros, bastando que seus casos cumpram os procedimentos previstos no Tratado de Roma.

Diante da juventude do Tribunal, poucos são os casos que ali já ocorreram julgamentos, o que permite a categórica afirmação de que este se afirmará mais com o decorrer de sua atuação. Entre os cenários a serem desbravados, a inelegibilidade das decisões do TPI é um aspecto que tem não só no cenário brasileiro, enorme relevância, já que pode impedir que um líder nacional não condenado pela corte judiciária de seu Estado tenha a candidatura impossibilitada. De toda forma, quando se analisa os direitos fundamentais elencados na Constituição Federal Brasileira de 1988 e o modo como os tribunais eleitorais aplicam os dispositivos relacionados à inelegibilidade, não parece razoável supor que uma condenação no TPI não seria amparada de legalidade para levar à inelegibilidade de um cidadão brasileiro.

Referências

- BRANDÃO, R. C. S. (2006). *Tribunal Penal Internacional: uma nova realidade do Direito Penal Internacional para a garantia da segurança dos Direitos Humanos*. Dissertação (Mestrado em Direito e Economia) – Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro.
- BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 fev. 2022.
- _____. (1990). 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. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-de-inelegibilidade/lei-de-inelegibilidade-lei-complementar-nb0-64-de-18-de-maio-de-1990>. Acesso em: 3 fev. 2022.

- _____. (2002). Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm. Acesso em: 3 fev. 2022.
- _____. (2004). Emenda constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera os dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 3 fev. 2022.
- _____. (2018a). Tribunal Superior Eleitoral. Registro de Candidatura nº 0600903-50.2018.6.00.0000. Luis Inácio Lula da Silva x Procurador Geral da República, Coligação “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”, Partido Novo, Pedro Geraldo Cancian Lagomarcino Gomes, Marco Aurélio Paschoalin, Wellington Corsino do Nascimento, Alexandre Frota de Andrade, Kim Patroca Katagui, Marco Vinícius Pereira de Carvalho e Júlio César Martins Casarin. *Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oIg5Wr5Ww4AJ:https://www.jota.info/wp-content/uploads/2018/09/3eda38cc34ac3427198376e5928de2f9.docx%3F48657+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 3 fev. 2022.
- _____. (2018b). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 0600665-41.2018.6.14.0000. Ministério Público Eleitoral x Eder Luiz Nascimento dos Santos. *Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/210505277/processo-n-0600665-4120186140000-do-tse>. Acesso em: 3 fev. 2022.
- CARVALHO, V. O. (2020). *Manual das inelegibilidades*. Curitiba: Juruá.
- _____. (1998). *Estatuto de Roma*. Disponível em: https://www5.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura_da_paz/docs/estatuto_roma_tribunal_penal_internacional.pdf. Acesso em: 3 fev. 2022.
- COMPARATO, F. K. (2010). *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva.
- DELFINO, L. SILVA, M. A. M. O Tribunal Penal Internacional: Composição, competência e conflitos aparentes com disposições constantes na Constituição brasileira. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*, São Paulo, Ano 5, v. 8, 2020. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/tribunal-penal>. Acesso em: 17 mar. 2022.
- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. (2021). 30 cases. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/Pages/cases.aspx>. Acesso em: 12 ago. 2021.

-
- JAPIASSÚ, C. E. A.** (2004). *O Tribunal Penal Internacional: a internacionalização do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- MAZZUOLI, V. O.** (2004). O Tribunal Penal Internacional: integração ao direito brasileiro e sua importância para a justiça penal internacional. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 41, n. 164, p. 157-78.
- STEINER, S. H. F.** (1999). O Tribunal Penal Internacional. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, vol. 7, n. 28, p. 208-18.

Prova emprestada e processo eleitoral: um estudo à luz do direito ao contraditório

Henrique Rabelo Quirino

Resumo

O art. 372 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente aos feitos eleitorais, permite a admissão de provas produzidas em outros processos, modalidade probatória denominada pela doutrina de “prova emprestada”. Este artigo busca, à luz da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, dos princípios do Direito Eleitoral e da doutrina aplicável, determinar se a prova emprestada pode ser utilizada nos feitos eleitorais. Além disso, o trabalho busca compreender os limites constitucionais e legais à utilização dessa modalidade de prova, bem como as condições nas quais deve ser realizada. Inicia-se com uma introdução que recapitula o instituto, passando-se, então, a uma análise doutrinária e jurisprudencial a respeito dos limites e condições para utilização da prova emprestada no processo civil. Na sequência, examinam-se as particularidades do processo eleitoral e a possibilidade de aplicação do instituto. Conclui-se pela possibilidade de utilização da prova emprestada no processo eleitoral, nos moldes previstos para o processo civil, ficando, contudo, resguardadas as particularidades inerentes a este ramo do direito público.

Palavras-chave: prova emprestada; processo eleitoral; contraditório; direito eleitoral.

Abstract

Article 372 of the Brazilian Code of Civil Procedure allows the admission of evidence produced in other trials, phenomenon referred to by the doctrine as “borrowed evidence.” In light of the jurisprudence of the Superior Electoral Court, the principles of Electoral Law and applicable doctrine, this study discusses whether borrowed evidence can be used in electoral proceedings. It seeks to understand the constitutional and legal limits to the use of this type of evidence, as well as the conditions under which it is legitimate. Beginning by recapitulating the institute, the text then presents a doctrinal and jurisprudential analysis of the limits and conditions for using borrowed evidence in civil proceedings. Next, it examines the particularities of the electoral process and the possibility of its parts (plaintiff and defense) using the institute. The text concludes by arguing that while using borrowed evidence in electoral proceedings is legitimate,

Sobre o autor

Henrique Rabelo Quirino é graduando em Direito na Universidade Federal de Minas Gerais e graduando em *BA Philosophy* na *University of London (Birkbeck)*. E-mail: hrquirino@outlook.com

it remains essential to safeguard the specificities inherent to this branch of public law.

Keywords: borrowed evidence; electoral process; right to the contradictory; electoral law.

Artigo recebido em 26 de julho de 2021 e aprovado pelo Conselho Editorial em 2 de agosto de 2021.

Introdução

O art. 372 do Código de Processo Civil, ao tratar sobre as provas em geral, dispõe que “o juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório” (Brasil, 2015). Este dispositivo incorpora o que é denominado pela doutrina por “prova emprestada”, corolário dos princípios da economia processual, da celeridade e da liberdade probatória. Em suma, ele autoriza que as partes, interessadas na instrução do juízo, transportem para os autos provas já produzidas no bojo de outros processos, a fim de provar fatos relevantes ao deslinde da causa.

No entanto, analogamente ao que ocorre com o transplante de órgãos e tecidos na medicina, o “transplante de provas” não é tarefa simples e exige a observância de requisitos rigorosos e higidez técnica e procedimental. Caso contrário, princípios fundamentais da dinâmica processual podem acabar infringidos, levando, ultimamente, à “rejeição” da prova no processo de destino. Não se olvida que, embora o novo Código de Processo Civil tenha flexibilizado critérios e formalidades existentes no contexto da codificação anterior, o emprego da prova emprestada ainda deve ser feito de maneira atenta e crítica.

Como é cediço, a jurisprudência uníssona e pacífica do Tribunal Superior Eleitoral é no sentido de admitir a aplicação subsidiária das normas da legislação processual civil aos feitos da Justiça Eleitoral, quando a legislação especial for silente. Nesse sentido, por exemplo, decisão recente da Corte Superior:

O Código de Processo Civil tem aplicação subsidiária aos feitos eleitorais, consoante jurisprudência sedimentada do TSE, aplicando-se somente nas questões em que a legislação específica é silente.

(Agravo de Instrumento nº 060279712, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 227, Data 09/11/2020)

Contudo, nem sempre é simples determinar as regras de aplicação de determinado instituto aos feitos eleitorais, dadas as particularidades principiológicas e procedimentais que regem esse ramo especializado da justiça. Afinal, ao contrário do que ocorre na maior parte dos processos civis, os processos eleitorais lidam com questões de relevante ordem pública, que, ultimamente, dão suporte à própria ideia de democracia representativa, prevista no parágrafo primeiro do art. 1º da Constituição da República.

Por essa razão, é essencial que seja determinado se o instituto da prova emprestada pode ser utilizado nos feitos eleitorais, bem como quais são as condições e regras procedimentais que devem ser observadas pelas partes e pelo órgão judiciário em sua admissão, de forma a garantir os direitos fundamentais ao contraditório e à ampla defesa. Antes, contudo, é primaz examinar as regras gerais às quais se submete o instituto na seara processual civil.

A prova emprestada no processo civil: posições doutrinárias e jurisprudenciais

A primeira questão que suscita dúvidas em relação à prova emprestada é seu âmbito de aplicação. Desvendá-lo implica analisar quais modalidades de prova podem ser transportadas, quais podem ser os processos de origem e quais podem ser os processos de destino da prova.

Em relação à modalidade de prova que pode ser emprestada, o diploma processual não apresenta restrições. Destarte, à luz do princípio geral da liberdade probatória, estampado no art. 369 do Código de Processo Civil, depreende-se que toda prova é, em princípio, apta a ser transportada a outros feitos, seja ela típica ou atípica. Embora seja mais comum, na prática, a transposição de provas de produção mais complexa, como as testemunhais e periciais, não há óbice legal ao transplante de qualquer espécie de prova.

Quanto ao feito de origem, à luz da ausência de vedação legal, poderão ser utilizadas provas produzidas em qualquer tipo de processo, seja ele cível, criminal, eleitoral, administrativo, trabalhista ou militar. Contudo, é essencial que a prova emprestada seja válida no processo em que tenha sido produzida, sob pena de nulidade. Trata-se de requisito que busca preservar os princípios do contraditório e da ampla defesa, ao passo que impede a disseminação, em vários

processos, de prova que, na própria origem, não tenha observado os requisitos essenciais à sua validade. Filia-se, aqui, à doutrina de Misael Montenegro Filho (2018, 414-416), que destaca que “para que a prova emprestada seja admitida, deve ser extraída de ação judicial ou de procedimento em que o contraditório foi observado e garantido, sem qualquer nulidade”. Tratando-se de procedimento de jurisdição voluntária, a prova deverá “ter sido regularmente produzida, com observância de princípios constitucionais e infraconstitucionais”.

Ainda quanto ao feito de origem da prova, cabe discussão a respeito de alguns pontos controversos. Vê-se que o Código de Processo Civil dispõe que poderão servir como provas emprestadas elementos probatórios produzidos em outros *processos* (Brasil, 2015). Adotando como parâmetro a doutrina de Elio Fazzalari (1994, 85-86), pode-se compreender o processo, fundamentalmente, como *procedimento em contraditório*. Nesse sentido, o processo é, fundamentalmente, um procedimento *qualificado*, na espécie, pela incidência do contraditório, tanto sob a perspectiva formal quanto material. À luz dessa análise, a princípio, não seria possível o aproveitamento das provas produzidas em procedimentos sob os quais não incida o contraditório, como ações judiciais de jurisdição voluntária ou inquéritos policiais. Nesse sentido era, por exemplo, o posicionamento de Eduardo Talamini (1998, 149), no contexto do Código de Processo Civil de 1973:

É preciso que o grau do contraditório e de cognição do processo anterior tenha sido, no mínimo, tão intenso quanto o que haveria no segundo processo. Por exemplo, pode ser inadmissível o empréstimo de elementos probatórios produzidos em procedimento de jurisdição voluntária, que dispense o exame mais profundo das questões fáticas (v.g. inventário) para outro de jurisdição contenciosa.

No entanto, a jurisprudência parece ter adotado posição distinta. O Superior Tribunal de Justiça, em julgados recentes, já assentou a possibilidade de utilização de interceptação telefônica produzida nos autos de inquérito policial, desde que tenha sido realizada com autorização do juízo criminal competente, resguardado o contraditório no processo de destino. A saber:

I - O Supremo Tribunal Federal adota orientação segundo a qual é possível a utilização, em processo administrativo disciplinar,

como prova emprestada, de interceptações telefônicas obtidas no curso de investigação criminal ou de instrução processual penal, *desde que obtidas com autorização judicial e assegurada a garantia do contraditório*. Precedentes. (...) IV - Apesar das interceptações telefônicas terem sido juntadas aos autos do processo administrativo disciplinar antes da realização dos interrogatórios dos Impetrantes, foi-lhes oportunizada manifestação a respeito de tais provas emprestadas por intermédio de defesa escrita devidamente examinada pela comissão processante por ocasião da elaboração do Relatório Final da CPAD, não havendo falar em cerceamento de defesa. (MS 19.000/DF, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Seção, julgado em 24/03/2021, DJe 06/04/2021, g.n.)

Quanto à prova emprestada de procedimentos de jurisdição voluntária, ainda não existe jurisprudência sólida nos tribunais superiores, formada após a promulgação do novo diploma processual. No entanto, considerando a possibilidade de utilização até mesmo da prova produzida em sede de inquérito, não parece haver qualquer obstáculo ao transplante de elementos trazidos de ações de jurisdição voluntária, desde que, como já mencionado, sua constituição tenha observado os princípios aplicáveis ao feito.

Por fim, quanto ao processo de destino, cabe analisar se existe a necessidade de identidade de partes em relação ao processo de origem, requisito que ainda gera dissídio doutrinário. Para Eduardo Talamini (1998, 149), embora não seja necessária a estrita identidade de partes entre processo de origem e processo de destino, é essencial que aquela contra a qual a prova é utilizada tenha participado de sua produção. Além disso, o autor aponta ainda dois requisitos adicionais para a validade da prova emprestada: 1) que o grau de contraditório do processo originário seja maior ou igual ao do processo de destino; e 2) que o processo primeiro tenha observado o *efetivo* contraditório, e não apenas o contraditório formal.

Não é difícil perceber que a análise de Talamini (1998), embora coerente com o sistema processual vigente à época, reduz sobremaneira a aplicabilidade da prova emprestada. Por isso, acredita-se ser mais coerente o posicionamento de Lúcio Grassi de Gouveia e de Dóris Castelo Branco (2019, 11), segundo os quais “o contraditório

não é um princípio absoluto, devendo ser analisado a luz de outros princípios, tais como a eficiência e a duração razoável do processo”. Ainda segundo os autores, a inexistência de identidade de partes entre os processos não constitui óbice, *a priori*, para a utilização da prova emprestada, devendo o juízo atribuir-lhe o valor que merecer, segundo as circunstâncias do caso concreto (Gouveia; Castelo Branco, 2019, 9).

A tentativa de restrição da prova emprestada apenas às hipóteses em que exista identidade de partes parece contradizer até mesmo o espírito que inspirou o novo Código de Processo Civil. Em um sistema processual que admite até mesmo que o terceiro se aproveite da coisa julgada (art. 506 do Código de Processo Civil), não parece razoável cogitar a proibição do aproveitamento de mera prova, elemento endoprocessual. O Superior Tribunal de Justiça, em julgados recentes, já lançou luz sobre a matéria, manifestando-se pela desnecessidade de que os processos entre os quais a prova é transplantada possuam partes idênticas:

7. “Conforme entendimento desta Corte Superior, uma vez garantido às partes do processo o contraditório e ampla defesa por meio de manifestação quanto ao teor da prova emprestada, como no caso dos autos, não há vedação para sua utilização, ainda que não exista identidade de partes com relação ao processo na qual foi produzida” (...).

(AgRg no AgRg no REsp 1824834/MG, Rel. Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 08/09/2020, DJe 15/09/2020)

E, ainda:

(...) em vista das reconhecidas vantagens da prova emprestada no processo civil, é recomendável que essa seja utilizada sempre que possível, desde que se mantenha hígida a garantia do contraditório; no entanto, ao contrário do que pretendem os embargantes, a prova emprestada não pode se restringir a processos em que figurem partes idênticas, sob pena de se reduzir excessivamente sua aplicabilidade, sem justificativa razoável para tanto; *independentemente de haver identidade de partes, o contraditório é o requisito primordial para o aproveitamento da prova emprestada*; portanto, assegurado às partes o contraditório sobre a prova, isto é, o direito

de se insurgir contra a prova e de refutá-la adequadamente, afigura-se válido o empréstimo;

(STJ, Corte Especial, ED no REsp 617.428, rel. Min. Nancy Andrichi, j. 04.06.2014, DJ 17.06.2014, g.n.)

Inclusive, o entendimento jurisprudencial parece ser o de que é possível a importação até mesmo da prova produzida em processo do qual o prejudicado não tenha participado. Afinal, é exatamente o que ocorre com as provas transplantadas de inquéritos, procedimentos administrativos nos quais não há participação da parte investigada nem efetivo contraditório, e que já foram admitidas pela jurisprudência. É certo que esse tipo de uso deve ser excepcional e justificado, devendo o juízo valorar a prova de acordo, segundo seu racional convencimento. Conforme apontam Gouveia e Castelo Branco (2019, 15-16), esse emprego é especialmente justificado “em casos em que as fontes de prova não estejam mais disponíveis, como testemunhas que não se encontram mais presentes ou quando os vestígios não mais existirem”.

Em qualquer caso, é essencial que, no processo de destino, o órgão julgador permita à parte prejudicada pela prova emprestada o efetivo e real exercício do contraditório, inclusive para questionar sua admissibilidade. O valor dado à prova pelo juízo ou tribunal deve ser coerente com a condição em que foi produzida e com o grau de participação da parte prejudicada em sua constituição.

Sem prejuízo da análise posterior de outros pontos controversos atinentes ao processo civil, passa-se, agora, à verificação da possibilidade do emprego da prova emprestada no âmbito dos feitos sujeitos à competência da Justiça Eleitoral.

O processo eleitoral como destinatário da prova emprestada

O processo eleitoral possui especificidades que o diferenciam substancialmente do processo civil, tanto na seara procedimental quanto no aspecto principiológico, embora haja pontos de comunhão entre as duas disciplinas. Nesse sentido, Flávio Cheim Jorge, Ludgero Liberato e Marcelo Abelha Rodrigues (2020, 523-540) apontam cinco características distintas

importantes do processo eleitoral: 1) o rol restrito de legitimados ativos para propositura das ações eleitorais, em contraposição ao parâmetro aberto do Código de Processo Civil, segundo o qual “toda pessoa que se encontre no exercício de seus direitos tem capacidade para estar em juízo” (art. 70); 2) a tipicidade de ações e técnicas processuais, não se vislumbrando a possibilidade de formular pedidos ou demandar com fundamentos não expressamente previstos em lei; 3) a inexistência de um “procedimento comum”, de escopo aberto, previsto em lei, mas apenas de ações específicas; 4) a irrelevância dos pedidos formulados pelo demandante ou da capitulação jurídica por ele atribuída aos fatos, à luz da Súmula nº. 62 do Tribunal Superior Eleitoral; e 5) a regra geral de eficácia imediata das decisões judiciais, corolário dos princípios da celeridade e efetividade, nos termos do art. 257 do Código Eleitoral.

Para além disso, também se verifica que o processo eleitoral se distingue do processo civil em razão da primazia do bem jurídico por ele tutelado. Em todas as ações sujeitas à competência da Justiça Eleitoral, o que se discute, ainda que de forma indireta, é o prélio eleitoral, consectário direto do direito fundamental de sufrágio. Ao contrário do que ocorre no processo civil, no qual, em regra, se tutelam interesses individuais, no processo eleitoral a tutela sempre é de interesse coletivo. É dizer: o resultado do processo é sempre importante para toda a comunidade e para o próprio Estado.

Reflexos disso podem ser encontrados em diversos dispositivos que regulamentam os feitos eleitorais. Por exemplo, o art. 23 da Lei Complementar 64/90, que regulamenta a investigação judicial eleitoral (AIJE), dispõe que

o Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral”. (Brasil, 1990)

Trata-se, evidentemente, de dispositivo que confere certo grau de proatividade ao órgão julgador, o qual poderá formar seu convencimento até com base em elementos extraprocessuais. Também se

destaca o fato de que a participação do Ministério Público, como fiscal da ordem jurídica, é obrigatória em todos os feitos da Justiça Eleitoral, nos termos do art. 72 da Lei Complementar 75/93, salvo naqueles referentes ao direito de resposta (art. 58 da Lei 9.504/97), em que é facultativa, na esteira da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral:

1. É facultado ao juiz ou relator ouvir o MPE nas representações pertinentes ao exercício do direito de resposta (Lei 9.504/97, art. 58), desde que a providência não leve a exceder o prazo máximo para decisão, que é fixado em setenta e duas horas da formulação do pedido (Lei 9.504/97, art. 58, § 2º, *in fine*).

(Representação nº 385, Relator(a) Min. Caputo Bastos, Relator(a) designado(a) Min. Ellen Gracie, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 01/08/2002)

Assim, não há dúvidas de que o processo eleitoral resguarda o interesse público de maneira especial, sendo que, em diversas ocasiões – como aquela retratada no art. 23 da Lei Complementar 64/90 –, o ordenamento jurídico flexibiliza a dinâmica processual em prol dessa proteção. Nesse contexto, nada mais natural que a admissão da utilização da prova emprestada, instituto que, inclusive, se amolda muito bem às exigências de celeridade e efetividade típicas desse ramo do direito.

Por essas e outras razões, acertadamente se posicionou o Tribunal Superior Eleitoral pela aplicabilidade do art. 372 do Código de Processo Civil aos feitos eleitorais, pacificando entendimento segundo o qual

(...) não há que se falar em nulidade do processo por utilização de prova emprestada, quando assegurado à parte o exercício do contraditório, nos termos do art. 372 do CPC. É imprescindível oportunizar o contraditório no feito para o qual a prova se destina.

(AgR–AI nº 391–33/RS, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 20/09/2019).

O entendimento já foi ratificado em diversas decisões da Corte Superior, inclusive em relação a interceptações telefônicas transplantadas dos autos de inquérito policial, desde que

autorizadas pelo juízo competente e oportunizado o contraditório no processo de destino. Nesse sentido, dois julgados relevantes do Tribunal Superior Eleitoral asseveram, sem espaço para dúvidas, que:

É possível a utilização, no processo eleitoral, da prova obtida por interceptação telefônica legalmente produzida em procedimento investigatório criminal. Precedentes.

(AI nº 26214, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 178, Data 13/09/2019, 62).

É possível a utilização em AIJE de prova (interceptação telefônica) produzida legalmente em procedimento investigatório criminal.

(RESPE nº 65225, Rel. Min. João Otávio De Noronha, Rel. Designado Min. Maria Thereza de Assis Moura, Publicação: DJE de 02/05/2016, 54)

Quanto à necessidade de correspondência entre as partes do processo originário e aquelas do processo de destino, o Tribunal Superior Eleitoral adotou a mesma regra aplicável ao processo civil: “É lícita a utilização de prova emprestada de processo no qual não tenha sido parte aquele contra quem venha a ser utilizada, desde que se lhe permita o contraditório” (RESPE nº 65225, Rel. Min. João Otávio De Noronha, Rel. Designado Min. Maria Thereza de Assis Moura, Publicação: DJE de 02/05/2016, 54). Tal posicionamento mostra-se coerente, sobretudo à luz da feição pública dos interesses protegidos pelo processo eleitoral e da admissão das provas importadas de inquéritos policiais (dos quais, por sua natureza, o sujeito prejudicado não participa).

Em sede doutrinária, cabe mencionar a publicação do Enunciado 40, da I Jornada de Direito Eleitoral da Escola Judiciária do Tribunal Superior Eleitoral, com o seguinte teor:

Enunciado 40 - A prova produzida em outro feito, criminal, cível ou eleitoral, pode ser utilizada em qualquer ação da Justiça Eleitoral como prova documental, desde que, a partir da sua juntada, seja assegurado o contraditório, com oportunidade de as partes e o Ministério Público Eleitoral se manifestarem sobre ela. (Portaria nº. 348, de 28 de maio de 2021 - Tribunal Superior Eleitoral)

Pode-se dizer, de maneira geral, que o enunciado reflete a jurisprudência atualmente dominante nos tribunais eleitorais. Acredita-se que a tese aprovada poderia ter sido mais específica, consignando também a desnecessidade de identidade de partes entre os processos de origem e de destino da prova, que, como já demonstrado, foi acolhida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Além disso, acredita-se serem necessários esclarecimentos a respeito do *status* da prova emprestada no processo de destino. O enunciado doutrinário destacado, na esteira da doutrina processualista, arrazoa que a prova emprestada “é sempre considerada prova documental no processo em que é utilizada, seja qual tenha sido a modalidade da prova produzida na ação da qual é extraída” (Montenegro Filho, 2018, 416). Adota-se aqui, naturalmente, conceito amplo de documento, entendido como “registro material (não necessariamente escrito), no seu sentido lato ou estrito, da ocorrência de um fato” (Montenegro Filho, 2018, 427), podendo compreender, por exemplo, mídias digitais, gravações fonográficas e cinematográficas, arquivos digitais, dentre outros.

No entanto, embora a prova emprestada seja recebida como prova documental no processo de destino, isso não significa que seu valor probatório deve ser diferente daquele que possuía no processo de origem. A determinação do valor da prova emprestada deve ser realizada pelo órgão judiciário perante o qual for apresentada, podendo este entender, inclusive, que a migração não causou qualquer prejuízo à sua força probante. Nesse sentido é o entendimento de Carla Heidrich Antunes, Caroline Ribeiro Bianchini e Fernando Magaldi (2000, 31), no sentido de que “poderá o juiz, no momento da apreciação da prova, dar-lhe o mesmo valor que esta teria, se houvesse sido originariamente colhida no segundo processo. A prova trasladada apresenta-se sob forma de prova documental, mas pode ter seu valor originário conservado”. Na mesma esteira, Lúcio Grassi de Gouveia e Dóris Castelo Branco (2019, 11) bem observam que “as particularidades do empréstimo, e mesmo a variação na efetivação do contraditório, podem impor valoração diferente à prova”, mas que esses aspectos deverão ser examinados “pelo juiz do segundo processo, considerando-se as necessidades de convicção judicial e de motivação das decisões”.

Dentre os aspectos a serem considerados pelo órgão judiciário receptor da prova, incluem-se, dentre outros: 1) a natureza do processo onde a prova foi produzida; 2) a natureza do processo de destino; 3) o grau de participação das partes, em especial da prejudicada, na produção da prova no processo originário; 4) a a robustez do contraditório que se operou no processo de origem; 5) a natureza da prova transplantada e a forma de sua migração; 6) o contraditório exercido pelas partes no processo de destino. Não se pode olvidar que a validade da prova no processo de origem é condição *sine qua non* para que a prova possa ser transplantada, do contrário será nula de pleno direito.

Ou seja, não obstante a prova emprestada ingressar no feito de destino como documento, o órgão julgador poderá dar-lhe valoração idêntica à que teria caso ali tivesse sido produzida. Inclusive, poderá o juízo ou tribunal, de maneira fundamentada, indeferir a repetição injustificada de provas ou a produção daquelas que sejam inúteis ou protelatórias, nos termos do parágrafo único do art. 370 do Código de Processo Civil.

Portanto, à luz do estado-da-arte da doutrina e da jurisprudência, não há dúvidas de que é possível a recepção, pelos feitos eleitorais, de provas produzidas em outros processos, assegurando-se, em todo caso, a observância dos princípios legais e constitucionais, em especial a ampla defesa e o contraditório efetivo. Vale lembrar que, em sede eleitoral, é especialmente relevante o papel escrupuloso dos juízos e tribunais na garantia dos direitos e na observância dos princípios que informam o ordenamento jurídico, a fim de proteger valores fundamentais de nossa república: a democracia, a cidadania e o pluralismo político.

Considerações finais

cada vez mais, a Justiça Eleitoral ganha centralidade no universo político brasileiro, com a multiplicação de decisões que afetam de maneira direta e imediata a vontade eleitoral depositada nas urnas. Tailane Cristina Costa (2013, 111) afirma que o fenômeno geral de “judicialização da vida”, observado por Luís Roberto Barroso, também se estende ao processo de escolha dos representantes, gerando o que usualmente se

denomina “judicialização da política”. Na esteira desse movimento, é essencial que os órgãos judiciários eleitorais reforcem seu compromisso com os princípios e regras que determinam nosso sistema jurídico-constitucional, incluindo aqueles que se referem ao aspecto probatório.

Como é cediço, o processo eleitoral, assim como o processo civil, é disciplina que está em constante e permanente renovação, acompanhando o desenvolvimento e a consolidação da doutrina e da jurisprudência. Na seara eleitoral, a segurança jurídica é valor especialmente fundamental, devendo ser permanentemente buscada por operadores do direito, candidatos, partidos e eleitores. Por isso, este trabalho, de caráter eminentemente compreensivo, busca decompor os principais problemas jurídicos relacionados à prova emprestada, consolidando ideias doutrinárias e jurisprudenciais, e ponderando-as à luz de problemas e concepções inéditas.

Concluiu-se pela possibilidade de utilização da prova emprestada, proveniente de qualquer processo judicial ou administrativo, nos feitos eleitorais, desde que lícita na origem e observado o contraditório nos autos de destino. Embora ingresse sempre como prova documental, a prova transplantada deverá ser valorada, no caso concreto, a partir do convencimento racional do julgador, o qual deverá considerar uma série de fatores intrínsecos e extrínsecos à prova. Acredita-se, ultimamente, que o presente artigo poderá auxiliar profissionais, acadêmicos e operadores do direito na missão permanente de construção de eleições mais justas, íntegras e democráticas.

Referências

- ANTUNES, C. H.; BIANCHINI, C. R.; MAGALDI, F. (2000). Prova emprestada: algumas considerações. *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*, vol. 1, n. 5, p. 28-37.
- BARROSO, L. R. (2009). Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, vol. 5., n. 8, p. 11-22.
- BRASIL (2020). Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento n. 060279712. Relator: Min. Edson Fachin. Diário Judicial Eletrônico. Brasília, 09 de novembro de 2020.

- BRASIL. (2015). Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 4 ago. 2021.
- BRASIL. (1990). 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 4 ago. 2021.
- BRASIL (2021). Superior Tribunal de Justiça. 1ª Seção. Mandado de Segurança n. 19.000/DF. Relator: Ministra Regina Helena Costa. Julgamento em 24 de março de 2021. Diário Judicial Eletrônico. Brasília, 06 de abril de 2021.
- BRASIL (2020). Superior Tribunal de Justiça. 5ª Turma. AgRg no AgRg no Resp n. 1824834/M. Relator: Min. Joel Ilan Paciornik. Julgamento em 08 de setembro de 2020. Diário Judicial Eletrônico. Brasília, 15 de setembro de 2020.
- BRASIL (2014). Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. ED no REsp n. 617.428. Relator: Ministra Nancy Andrighi. Julgamento em 04 de junho de 2014. Diário Judicial Eletrônico. Brasília, 17 de junho de 2014.
- BRASIL (2002). **Tribunal Superior Eleitoral. Representação n. 285. Relator: Min. Caputo Bastos**, Relatora Designada: Min. Ellen Gracie. Publicado em Sessão. Brasília, 1º de agosto de 2002.
- BRASIL (2019). Tribunal Superior Eleitoral. AgR no AI n. 39133/RS. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Diário Judicial Eletrônico. Brasília, 20 de setembro de 2019.
- BRASIL (2019). Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento n. 26214. Relator: Min. Edson Fachin. Diário Judicial Eletrônico. Brasília, 13 de setembro de 2019.
- BRASIL (2016). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 65225. Relator: Min. João Otávio de Noronha. Relator Designado: Min. Maria Thereza de Assis Moura. Diário Judicial Eletrônico. Brasília, 2 de maio de 2016.
- BRASIL (2021). Tribunal Superior Eleitoral. Portaria nº. 348, de 28 de maio de 2021. Torna públicos os enunciados aprovados na I Jornada de Direito Eleitoral. Brasília, 28 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-348-de-28-de-maio-de-2021>. Acesso em: 5 ago. 2021.
- COSTA, T. C. (2013). Justiça eleitoral e sua competência normativa. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, vol. 2, p. 99-114. Doi: 10.5380/pr.
- FAZZALARI, E. (1994). *Istituzioni di diritto processuale*. Padova: CEDAM. p. 85-86.
- GOMES, J. J. (2021). *Direito Eleitoral*. 17. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas.
- GOUVEIA, L. G.; CASTELO BRANCO, D. A prova emprestada entre processos com partes diferentes. *Revista de Processo: Thomson Reuters*, vol. 289, n. 23.951, p. 137-164, mar/2019.

- JORGE, F. C.; LIBERATO, L.; RODRIGUES, M. A. (2020). *Curso de Direito Eleitoral*. 3. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm.
- MONTENEGRO FILHO, M. (2018). *Direito Processual Civil*. 13. ed., ref., rev. e atual. São Paulo: Atlas.
- TALAMINI, E. (1998). A prova emprestada no processo civil ou penal. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 35, n. 140, p. 145-162.

O direito à proteção de dados pessoais nas democracias liberais: desafios para a preservação da autonomia individual na era digital

Marcelle Cortiano

Resumo

A conjuntura impositiva da sociedade em rede e do constante incremento das ferramentas digitais por vezes submete os direitos fundamentais a nocivas repercussões, intensificando a crise nas democracias liberais. Nesse contexto, a pesquisa propõe a leitura analítica do papel do Estado na salvaguarda do direito à proteção de dados, com base na premissa de que esta prerrogativa deriva da autonomia individual – uma competência fundamental para o pleno exercício da democracia. Pelo método hipotético-dedutivo, o exame da legislação combinado à revisão bibliográfica possibilita a exposição de aspectos da revolução tecnológica que representam ameaças à privacidade, indicando que seu combate exige o reconhecimento do direito à proteção de dados como garantia fundamental. A conclusão revela que, a despeito dos recentes movimentos regulatórios, permanece o desafio de compatibilizar o fortalecimento das competências democráticas – especialmente a autonomia individual – com a justa ingerência estatal pelo comprometimento das lideranças, de forma a buscar o reequilíbrio da equação entre cidadãos e demais setores da sociedade, sobretudo quando se considera direitos não negociáveis na era digital.

Palavras-chave: democracia; internet; autonomia individual; privacidade; proteção de dados.

Abstract

The imposing conjuncture of the network society and digital continuous improvement sometimes subject fundamental rights to harmful repercussions, intensifying the crisis

Sobre a autora

Marcelle Cortiano é mestranda em Direitos Humanos e Democracia (PPGD-UFPR). Bacharela em Direito (UFPR) e em Comunicação Social com habilitação em Publicidade e Propaganda (UFPR). Pesquisadora do 1º Grupo de Pesquisas Avançadas em Direito Eleitoral e Ciência Política do TRE/PR. Pesquisadora do Grupo de Estudos em Direito Autoral e Industrial da Universidade Federal do Paraná – GEDAI/UFPR. Membro da Clínica de Direito e Arte da UFPR. Advogada e publicitária. E-mail: marcellecortiano@gmail.com

in liberal democracies. In this context, this research proposes an analytical reading of the role of the State in safeguarding the right to data protection, understanding that this prerogative derives from individual autonomy – a fundamental competence for the full exercise of democracy. Based on the hypothetical-deductive method, the examination of the legislation combined with literature review allows the discussion of aspects of the technological revolution that threaten privacy, indicating that its resistance requires the recognition of the right to data protection as a fundamental right. The conclusion reveals that, despite the current regulatory movements, reconciling the strengthening of democratic competences – especially individual autonomy – with fair State interference through leadership commitments to rebalance the equation between citizens and other social sectors remains a challenge, especially when considering non-negotiable rights in the digital era.

Keywords: democracy; internet; individual autonomy; privacy; data protection.

Artigo recebido em 10 de agosto de 2021 e aprovado pelo Conselho Editorial em 18 de agosto de 2021.

Introdução

Em linhas gerais, o final do século XX presenciou a consolidação do liberalismo como o notável vitorioso do embate ideológico que expôs as fragilidades do modelo fascista e do modelo comunista. O período que seguiu foi marcado pelo progresso das democracias constitucionais, pela primazia dos direitos humanos e pela expansão do capitalismo de livre mercado, que davam indícios de oferecer soluções razoáveis às demandas sociais e à política global, conquanto passíveis de críticas em aspectos pontuais. Paralelamente a esse cenário, desenrolava-se no âmbito tecnológico uma efervescência de proporções imensuráveis, cujos efeitos renovam-se a cada dia. As transformações operadas pela revolução tecnológica que ganhou forças na transição para o século XXI foram indubitavelmente impulsionadas pelas propostas liberais, vez que são representativas de uma inevitável marcha da humanidade em direção ao progresso e à prosperidade.

Apesar disso, há um consenso doutrinário em reconhecer que a narrativa liberal revela sinais de desgaste há tempos. A crise nas instituições democráticas cada vez mais evidente corrobora esse posicionamento ao evidenciar o esfacelamento de lideranças de democracias constitucionais e sua conversão em regimes

extremos – fundamentados, em muitas ocasiões, em argumentos da própria democracia liberal. Em determinadas questões, o aparato tecnológico potencializa as desvantagens do modelo vigente, reproduzindo ameaças aos direitos humanos fundamentais, tão caros à proposta democrática.

A complexa relação entre o esgotamento da democracia liberal e o avanço vertiginoso das ferramentas digitais pode ser abordada por variadas perspectivas. Uma delas consiste em proceder ao resgate crítico, ainda que no plano teórico, das bases estruturantes dos regimes democráticos constitucionais com a finalidade de obter subsídios para pressupor as razões de seu declínio, mesmo diante das alegadas vanguardas que a sociedade informacional automatizada parece oferecer. Para tanto, o texto propõe-se a revisitar fundamentos do exercício democrático no contexto individual, de modo a destacar a relevância da retomada destes aspectos no fortalecimento da experiência da democracia em âmbito coletivo, especialmente diante das circunstâncias proporcionadas pelas redes digitais de relações intersubjetivas que se alastram em decorrência da revolução tecnológica.

Para introduzir a temática, parte-se da premissa de que o peso ostentado pelo texto constitucional nos Estados Democráticos de Direito é inquestionável – ou assim deveria ser. Não obstante, o exercício das práticas democráticas não se origina exclusivamente nesta redação, sendo fruto, dentre outras circunstâncias, de aspectos educacionais, socioculturais e políticos, que englobam as relações intersubjetivas e o próprio desenvolvimento funcional da coletividade. Em contrapartida, as condições para que as competências democráticas sejam desenvolvidas e exercidas têm origem constitucional e legal. No modelo pretendido pelo Estado Democrático de Direito, é papel do ordenamento jurídico oportunizar e garantir este desenvolvimento, a partir de dispositivos que promovam a participação efetiva, a igualdade e a universalidade do voto, o entendimento esclarecido e a autonomia cidadã.

Para além de instituições sólidas e procedimentos eficazes, o desempenho interrelacionado destas competências exige de uma democracia funcional a presença de real consciência democrática em seus cidadãos, expressa pelo voto individual, secreto, livre e de igual valor – a representação última da vontade popular. A autonomia do componente subjetivo é a condição central para que este

elemento atue como base das demais competências que devem conduzir o funcionamento de uma coletividade democrática.

A compatibilização dos interesses dos múltiplos setores que compõem o cenário das democracias liberais sempre configurou um desafio expressivo a ser enfrentado pelos instrumentos legislativos. A expansão das ferramentas tecnológicas e das redes digitais de interação tornou esta tarefa mais complexa, ao introduzir nas relações sociais novas possibilidades de convivência, de manifestação, e até de participação cidadã.

À medida em que se acentua a opacidade dos sistemas operacionais, a dimensão das repercussões da revolução tecnológica torna-se cada vez menos mensurável. Não obstante, muitos de seus aspectos são facilmente constatados no cotidiano dos usuários de aplicativos com acesso à internet, como a intensa coleta e o armazenamento de quantidades inconcebíveis de dados – a *big data*. Os procedimentos de recolhimento, tratamento, utilização e guarda dessas informações têm presença incontestante nos processos informatizados e automatizados, reforçando o protagonismo da discussão sobre a circulação de informações pessoais na sociedade em rede.

No plano analógico, a liberdade de manifestar-se em seu próprio interesse, a possibilidade de acessar serviços de assistência social e a autonomia do exercício do voto são apenas alguns exemplos de práticas consumadas pela existência da identidade singular de cada indivíduo. A era digital faz com que a individualização e a identificação que esses dados oportunizam sejam essenciais para o desempenho das atividades de governo eletrônico, sobretudo aquelas ligadas à cidadania digital e à realização de procedimentos institucionais on-line. Em outras palavras, a relação de cada cidadã e cidadão com seus dados pessoais é peça fundamental para compor o arranjo de uma sociedade democrática, à medida em que esse material substancializa a identificação dos membros sociais.

Contudo, a excessiva quantidade de informação que circula na rede e as incalculáveis formas de tratamento e aplicação de dados por procedimentos pouco inteligíveis faz com que a segurança das informações pessoais seja uma questão premente e delicada. A possibilidade tangível de exposição a riscos – desde a coleta sem consentimento até a utilização para fins desviantes ou ilícitos – exige a adoção de medidas compatíveis com a segurança individual e principalmente com a salvaguarda dos direitos fundamentais, sem,

no entanto, causar interferências desproporcionais no processo de desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação.

Desde o final do século XX, é possível atestar os esforços de frentes legislativas por todo o globo em sancionar instrumentos destinados a se opor aos constrangimentos que o aparato tecnológico pode representar à privacidade individual, desde o pioneirismo alemão até a recente Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) brasileira. Porém, em um contexto em que reiteradas intimidações aos direitos fundamentais e ao constitucionalismo liberal levam teóricos a assinalar o declínio da democracia, é oportuno considerar a viabilidade da aplicação de alternativas no efetivo combate aos reflexos da crise dos Estados Democráticos de Direito.

Para investigar esta hipótese, a pesquisa apoia-se no método hipotético-dedutivo, estruturando uma base teórica diversa pela revisão bibliográfica e pela análise de instrumentos regulatórios pertinentes à matéria. Primeiramente, projeta-se um olhar analítico sobre o exercício da democracia no que tange às competências exigidas para sua prática, para discutir como o aprimoramento das ferramentas digitais representa uma ameaça sem precedentes aos modelos contemporâneos de governança, em um contexto já avançado de crise nos arranjos democráticos.

O desenvolvimento da argumentação vale-se de aspectos relevantes da relação entre a privacidade e a internet, que permitem reforçar a necessidade de que seja atribuída a chancela de garantia fundamental ao direito à proteção de dados pessoais. Com isso, debate-se as alternativas viáveis para o combate à crise democrática e para a consolidação da autonomia individual, desde a possibilidade de emenda à redação constitucional até modelos supraestatais de resgate de direitos fundamentais. Por fim, infere-se que o recurso mais adequado para o enfrentamento do problema proposto consiste no comprometimento das lideranças para com os valores democráticos e os direitos humanos, na ausência dos quais não se pode implementar as demais vias.

Alguns critérios para o exercício democrático

Um olhar crítico sobre o percurso que têm atravessado as instituições democráticas nas últimas décadas não permite outra constatação senão a de seu declínio. Notadamente na alvorada do

século XXI, os Estados Democráticos de Direito passaram a experienciar uma séria crise no modelo evidenciada graças ao fortalecimento de regimes autoritários na Rússia e na China na segunda década do século (Fukuyama, 2015, 11).

A tendência de “recessão” observada nas democracias liberais não é devida unicamente a fatores externos, de ordem cultural, econômica ou política. A razão para o desmantelamento das democracias constitucionais muitas vezes reside em âmbito interno, no papel de lideranças autocratas que contribuem para o declínio do modelo de governo e do próprio constitucionalismo (Scheppele, 2018, 547). Ainda a este respeito, Francis Fukuyama (2015, 12) acrescenta que a essência da perturbação nos arranjos democráticos reside na “deficiência de institucionalização” destas entidades, à medida em que a capacidade estatal falha em acompanhar as crescentes demandas populares por prestações governamentais de alta qualidade.

Somando-se às incapacidades operacionais, no plano material as ameaças ao adequado andamento da proposta democrática manifestam-se pelo intenso avanço da inteligência artificial e da biotecnologia, que agregam interesses de outros atores ao jogo político e institucional. Paralelamente, a luta das camadas marginalizadas contra a exploração, sobretudo laboral – uma batalha notável na segunda metade do século XX –, é substituída pela luta contra a irrelevância, em face da revolução tecnológica que guia o desenvolvimento dos planejamentos estatais (Harari, 2018).

A despeito do cenário desanimador, a avaliação do desempenho das organizações democráticas – ainda que apenas para testemunhar seu fracasso – pressupõe, primeiramente, a compreensão dos aspectos que as caracterizam como tais.

A relevância das competências democráticas

O processo e o exercício governamentais verdadeiramente democráticos exigem que todos os componentes neles inseridos estejam igualmente habilitados para que possam participar na tomada de decisões de maneira justa e equilibrada, tanto quanto possível. Para Robert A. Dahl (2001, 49-50), determinadas exigências precisam ser satisfeitas para que isso aconteça de modo apropriado, qualificadas como “critérios para um processo democrático”. A adoção destas diretrizes garante que os atores que tomam parte

em uma organização democrática sejam considerados politicamente iguais e, portanto, capacitados a exercer suas competências de maneira imparcial e equitativa.

A definição dessas características refere-se a quaisquer coletividades de indivíduos que desejem tornar a tomada de decisão um processo cooperativo, guiado por objetivos em comum e apartado de práticas autoritárias. Sobre a aplicação destes critérios na avaliação de governos estatais, Dahl (2001, 53-4) confirma sua viabilidade elucidando que a finalidade essencial das ideias democráticas é sempre o Estado: “desde o início da democracia na Grécia e na Roma antiga, as instituições políticas, que normalmente consideramos características da democracia, foram criadas, em essência, como um meio de democratizar o governo dos estados”. Acrescenta, de antemão, que nenhum Estado demonstrou estar inteiramente de acordo com o modelo ideal, mas, em última análise, “esses critérios proporcionam configurações altamente vantajosas para se avaliar as realizações e as potencialidades do governo democrático”, em consonância com a averiguação proposta neste trecho introdutório.

O primeiro destes critérios refere-se à participação efetiva. Na ocasião da coletividade optar pela adoção de uma política em comum, deve ser oportunizada a todos os indivíduos a possibilidade de manifestar adequadamente seus argumentos em relação a ela, de modo que os demais membros possam ter conhecimento das opiniões de cada componente.

O segundo critério é o da igualdade de voto: tomada a decisão sobre a adoção de determinada política, a todos os membros da coletividade deve ser proporcionado o direito de votar a seu respeito. Além disso, todas as manifestações devem ostentar o mesmo valor e, logicamente, ser contabilizadas com igual peso.

Em terceiro lugar, os membros participantes devem dispor de entendimento esclarecido. Este critério refere-se à necessidade de se conhecerem as alternativas àquela determinada política que está em discussão, de modo que os indivíduos da coletividade estejam apropriadamente informados para a tomada de decisão, dentro de razoáveis limites de tempo.

O quarto critério que caracteriza um processo democrático refere-se ao controle do programa de planejamento. De acordo com ele, as questões constantes no plano da organização estão sujeitas às decisões dos membros, que podem optar inclusive por alterá-las,

quando e se assim desejarem. Este critério garantiria a continuidade do processo descrito nos itens anteriores, e ainda seria responsável por manter as políticas da organização disponíveis para que os indivíduos as moldassem de acordo com seus objetivos – sempre em observância às demais exigências.

Por fim, o último critério diz respeito à inclusão de todos os adultos no requisito da participação efetiva, sob a justificativa de que esta é a decorrência lógica de que todos sejam considerados politicamente iguais. Como se vê, este critério também dialoga diretamente com o segundo, que estabelece valor idêntico para a manifestação de cada indivíduo.

Basicamente, o que estabelece Robert A. Dahl em seu rol são os requisitos mínimos que uma instituição deve imprescindivelmente observar para que seu funcionamento seja considerado democrático. A operacionalização destes critérios enseja nos membros da coletividade o desenrolar de certas aptidões voltadas ao êxito funcional do modelo, conhecidas também como as competências democráticas.

O princípio da autonomia individual

No desenvolvimento da questão proposta, tem especial importância o segundo critério elencado por Dahl: o da igualdade do voto. Ele determina que a manifestação individual, livre e secreta de cada um dos membros participantes da organização democrática terá exatamente o mesmo peso, uma condição básica para que a soberania seja efetivamente exercida pela vontade popular nas democracias representativas. Embora todos os critérios supracitados tenham a finalidade última de garantir a equidade entre os componentes da organização democrática, este requisito é o que parece sintetizar verdadeiramente a igualdade política.

No Brasil, a título de exemplo, o texto constitucional prevê explicitamente a igualdade política entre os cidadãos, ao atribuir o mesmo valor para cada voto.¹ A importância desta garantia traduz-se no fato de que a manifestação individual pelo sufrágio estará, em tese, desimpedida de interesses de terceiros no momento de sua formação. Em outras palavras, representa uma expressão autônoma

1. “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, [...]”. (grifo nosso)

de determinado componente da organização democrática, levada a cabo por convicções embasadas no próprio entendimento esclarecido – outro requisito do processo democrático.

De maneira didática, Aline Osorio (2017, 145) esclarece que “a igualdade política é uma condição de possibilidade do autogoverno popular”, vez que atesta que os indivíduos estão aptos a exercer sua função no planejamento democrático de maneira independente. O reconhecimento do fato de que as pessoas têm plena capacidade de participar do governo é o que diferencia a democracia das demais formas de governança, fazendo desta alternativa a mais viável em termos de liberdades individuais (Dahl, 2001, 64). Em síntese, o papel basilar desempenhado pela competência da autonomia individual representa o fundamento da igualdade política, ao exigir do Estado que “considere seus membros como pessoas *autônomas*, capazes de se autodeterminarem e de tomarem suas próprias decisões, e *iguais*, ostentando o mesmo peso nas decisões sobre o destino da *pólis*” (Osorio, 2017, 145, grifo da autora).

O processo, portanto, se retroalimenta. O efetivo exercício da democracia somente é viabilizado com a garantia das competências democráticas – entre elas a adequada autonomia individual – e seu resultado colabora para um ambiente caracterizado pela garantia de direitos fundamentais e liberdades pessoais. Afinal, entre as consequências desejáveis da democracia figuram a autodeterminação e a autonomia moral: “[a]penas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para as pessoas exercitarem a liberdade da autodeterminação – ou seja: viverem sob leis de sua própria escolha” (Dahl, 2001, 66).

A garantia de devida autonomia aos componentes da organização resulta não apenas no aperfeiçoamento das competências democráticas, mas assegura a cada membro do pacto democrático o desenvolvimento da personalidade individual. Em verdade, uma instituição somente pode considerar que opera sob os cânones da democracia se encorajar a preservação da esfera privada, na inviolabilidade da qual cada sujeito social formará sua personalidade.

No entanto, “na era de redes, o relacionamento dos cidadãos com o corpo político compete com a infinidade de conexões que eles estabelecem fora dele” (Rifkin, 2001, 187). O contexto da sociedade informacional e a digitalização das interações relativiza os contornos da esfera privada e da esfera pública, acrescentando

obstáculos à adequada promoção das competências democráticas individuais – especialmente no que toca à privacidade. Para compreender estes entraves, propõe-se uma passagem breve a respeito de aspectos que os antecedem, de forma a refletir sobre as ameaças que representam ao exercício democrático.

Internet e privacidade: uma relação contraditória

Uma das marcas do novo cenário comunicativo que o ciberespaço – e veículos que nele operam, como a internet –, promove é a liberdade subjetiva experienciada pelos usuários, decorrente das particularidades de manifestação e diálogo na rede.

Por um lado, as novas circunstâncias interativas oportunizam a emancipação do indivíduo, especialmente no sentido de levá-lo além da condição de audiência meramente passiva e fazê-lo assumir posições de agência como produtor de mensagens e conteúdo, além de permitir a manifestação anônima em muitos casos.

Por outro, as tecnologias de registros que coletam e armazenam informações não estão necessariamente submetidas às vontades pessoais do internauta, e por mais irrelevante que possa demonstrar ser, a pegada digital de cada IP (*Internet Protocol* – endereço de protocolo da internet) parece ficar permanentemente gravada na vastidão incorpórea do sistema binário, resultando em uma constante possibilidade de identificação (Harcourt, 2015, 5).

Busca-se, assim, vislumbrar brevemente aspectos relevantes que marcam as relações intersubjetivas no domínio da internet, voltando o olhar ao desenho por vezes tendencioso que as ferramentas digitais encerram e às repercussões nocivas que acarretam às garantias fundamentais, sobretudo à privacidade.

A arquitetura da rede

O surgimento da internet remonta à segunda metade do século XX, quando a Agência de Projetos de Pesquisa Avançados do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, no Pentágono, colocou a ARPANET em operação. A ideia, primeiramente, era buscar soluções de descentralização da comunicação, tanto para fins de interação entre pesquisadores quanto para fins de defesa e segurança nacionais (Rifkin, 2001, 14). Na sequência, outras redes também entraram em

funcionamento, possibilitando que um número cada vez maior de computadores fosse conectado a um veículo em comum.

Desde então, o ciberespaço é palco de intensos reposicionamentos dos atores envolvidos nas relações intersubjetivas e institucionais. Na ausência de barreiras físicas, as interações passam a acontecer em redes virtuais, sendo a mais popular delas a própria internet. Concomitantemente à transição dos espaços geográficos para o ciberespaço, consolidou-se também a transformação da economia global de mercados em uma economia de redes, convertendo aos poucos o capitalismo industrial em um capitalismo cultural.

A respeito da alegada neutralidade deste espaço, Lawrence Lessig (2006) esclarece que, nos primórdios da internet, considerou-se a possibilidade de uma rede mundial de computadores livre de qualquer tipo de controle estatal ou de regulamentação jurídica, a fim de que fosse preservada a liberdade dos usuários – e, naturalmente, a dos desenvolvedores de programas e códigos. No entanto, logo se notou que a completa ausência de intervenção regulatória de origem legislativa consequentemente fortaleceria as contingências abusivas que esta aparente liberdade oferece, por conta da abertura e do dinamismo dos sistemas tecnológicos. Ainda, o fato de não haver uma regulamentação formal e explícita nunca significou que a internet não fosse guiada por outras diretrizes e interesses: desde seu surgimento, sempre houve uma regulação privada, inerente à forma como funciona a rede, que impede que sua arquitetura seja, em algum momento, embasada em princípios de neutralidade e isonomia.

Nesse cenário, os mecanismos externos de regulação tornam-se imprescindíveis (Freitas; Tavares Neto, 2017, 28), na tentativa de reequilíbrio de uma equação notadamente assimétrica, tanto no aspecto tecnológico quanto no aspecto informacional. Partindo dessa premissa, a discussão a respeito da busca pela autonomia individual – e, em última análise, da promoção da igualdade política e da própria democracia – não pode prescindir desta dimensão, inclusive porque acarreta riscos significativos ao exercício de direitos fundamentais.

Ameaças à privacidade no contexto da Internet

Há uma forte ligação entre as democracias liberais e a privacidade, que reside na premissa de que a personalidade individual somente pode ser adequadamente desenvolvida na esfera privada,

sem a ingerência de perturbações externas. Afinal, a democracia só surge e sobrevive pelo embate de diferentes ideias e perspectivas políticas e, ainda que prevaleça a manifestação da maioria em questões consultivas, o que alimenta o programa democrático é justamente a convivência pacífica das distintas visões.

Como supracitado, esse posicionamento decorre do entendimento esclarecido do componente social que, a partir de uma pluralidade de fontes informacionais, estrutura suas convicções e as materializa em um voto individual, livre e secreto. As condições necessárias para a efetivação deste direito residem na garantia de inviolabilidade da esfera privada, em observância ao processo complexo, tanto social quanto psicológico, da manutenção de um espaço individual próprio para escapar das tensões intersubjetivas e abrigar-se do monitoramento e controle sociais (Boehme-Neßler, 2016, 226).

No contexto global, a título de exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas de 1948 (DUDH) consolidou a necessidade de observância ao direito à privacidade², na esteira do entendimento consagrado pelos juízes estadunidenses Samuel D. Warren e Louis D. Brandeis (1890, 193) na publicação em que descrevem o “*right to be let alone*”. Neste texto, a definição da garantia da privacidade assenta-se em bases individuais, vinculadas especialmente à inviolabilidade da intimidade do sujeito frente a práticas invasivas de tabloides facilitadas pela tecnologia da fotografia instantânea, inovadora à época.

No Brasil, o direito à privacidade figura no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 – o rol de garantias fundamentais –, que determina, no inciso X, a necessidade de proteção da intimidade e da vida privada. A seu turno, o Marco Civil da Internet (MCI – Lei nº 12.965/14), que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil, dispõe em seu artigo 3º, inciso II, que a proteção da privacidade é um dos princípios que disciplinam a atividade da internet no país.

A despeito das previsões elencadas, sabe-se que, no cotidiano da sociedade de exposição, a preservação da privacidade individual

2. Dispõe a DUDH: “Artigo 12º: Ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação. Contra tais intromissões ou ataques toda a pessoa tem direito a proteção da lei” (United Nations, 1948).

enfrenta obstáculos de toda ordem – especialmente no ambiente cibernético. Em muitas ocasiões, o descuido dos indivíduos decorre da falta de conhecimento sobre os riscos que as ferramentas digitais representam e da susceptibilidade dos cidadãos em face de instrumentos de coleta, tratamento, manipulação e armazenamento de dados pessoais (Boehme-Neßler, 2016, 226).

Apesar da razoabilidade desta hipótese, Bernard E. Harcourt (2015, 3) argumenta que, embora muito bem conhecidos pelos usuários, os efeitos nocivos da internet são voluntariamente ignorados porque são invisibilizados pelas possibilidades interativas que o aparato tecnológico oferece. A imprudência em relação às repercussões da própria pegada digital conduz à autoexposição consciente – a grande marca da sociedade expositiva que hoje se consolida.

Mas este não é o único risco. As ameaças à privacidade, e consequentemente ao desenvolvimento da personalidade pela supressão da autonomia do indivíduo, extrapolam o campo subjetivo da desatenção individual e o campo objetivo dos interesses mercadológicos, revelando-se também em condutas governamentais justificadas por “razões de Estado” que viabilizam e até legitimam mecanismos de vigilância e controle (Gediell; Corrêa, 2008, 149).

Nesses casos, a intromissão na esfera privada dos cidadãos usualmente surge mascarada por argumentos de necessidade de coleta e manipulação de largas quantidades de dados para fins de garantia de segurança e saúde públicas. Sob esse pretexto, o Estado incrementa as tecnologias de controle de acessos a determinadas localidades e de restrições à circulação de pessoas em lugares públicos, fazendo uso da combinação de tecnologias de codificação de dados biométricos e imagens captadas por câmeras de vigilância. Assim, os usuários de ferramentas digitais acabam por abdicar de seus direitos à intimidade e à privacidade em nome da alegada defesa de outras garantias fundamentais, mas em realidade não há efetiva tutela do interesse coletivo, pois a finalidade desta invasão é o fortalecimento de uma nova forma de poder, instrumentalizada pelo aparato tecnológico.

Dentro deste contexto, Antoinette Rouvroy e Thomas Berns (2013, 170) assinalam o fenômeno da governança algorítmica, que tem na coleta e no tratamento de quantidades massivas de informações pessoais dos cidadãos um meio bastante profícuo para implementar a perfilização coletiva, tendo como referencial as relações interpessoais.

Trata-se de um método de processamento de dados que, ao fazer uso do conhecimento de base estatística para prever comportamentos dos sujeitos sociais, visa a estabelecer ações normativas futuras – sempre fundamentadas nas trocas intersubjetivas – para eliminar eventuais disparidades e espaços comuns não homogêneos (Rouvroy; Berns, 2013, 190). Em última análise, a ameaça ao desenvolvimento da personalidade subjetiva ganha uma nova dimensão cronológica, colocando em risco também a privacidade e a autonomia das gerações futuras, já que a manipulação de dados pessoais pode inclusive influenciar sub-repticiamente a formação da personalidade individual (Lana; Cortiano, 2020, 381).

Da privacidade à proteção de dados pessoais

Em um posicionamento extremo, profissionais do mercado das redes sociais e parte dos lobistas da internet consideram a privacidade extinta, vez que seria apenas uma construção social efêmera e incompatível com a coleta, o tratamento e o armazenamento da quantidade colossal de dados que hoje circulam na rede. Nessa perspectiva da “era da pós-privacidade”, a “ultrapassada” garantia fundamental do respeito à vida privada seria um obstáculo para a liberdade ilimitada de reduzir os indivíduos e suas existências a um compilado de dados, condição alegadamente muito mais compatível com a realidade da *big data* (Boehme-Neßler, 2016, 224).

Vale reiterar, porém, que qualquer indício de menosprezo do direito fundamental à privacidade atenta diretamente contra os princípios democráticos, ao perturbar a inviolabilidade da intimidade e privar o cidadão de pensar e agir autonomamente. Para além de uma prerrogativa jurídica, o direito à privacidade representa também uma relevante necessidade psicológica e social (Boehme-Neßler, 2016, 225-6), cabendo ao Estado a promoção das condições adequadas para sua efetivação.

O ordenamento jurídico, enquanto inovação social, deve acompanhar o aprimoramento da tecnologia, de modo a oferecer soluções regulatórias adequadas às demandas sociais. Porém, na prática, o incremento tecnológico, na medida em que facilitou o fluxo e a propagação de informações e atribuiu a elas relevância cada vez mais acentuada, acabou sendo também um elemento desestabilizador para o direito (Doneda, 2006, 12).

Nessa lógica, não é suficiente que as competências democráticas sejam reconhecidas e as condições para seu desempenho sejam garantidas. Os mecanismos de proteção do indivíduo frente à preponderância das ferramentas digitais precisam ser constantemente questionados e remodelados, para responder adequadamente às ameaças aos direitos fundamentais e às tentativas de esgotamento do próprio arranjo democrático (Lana; Cortiano, 2020, 372). Na experiência da democracia brasileira, é possível constatar a incidência de dispositivos esparsos dirigidos à proteção de dados pessoais, recentemente uniformizados em uma Lei Geral – tanto acompanhando as tendências internacionais quanto em resposta à crescente automatização dos procedimentos na sociedade em rede.

A proteção de dados pessoais no ordenamento jurídico brasileiro

De antemão, cumpre destacar que o direito à privacidade e o direito à proteção de dados não se confundem. O primeiro é destinado a resguardar a esfera individual da intromissão de terceiros, enquanto o segundo se refere à possibilidade de o titular da garantia controlar como seus dados serão manuseados. Porém, ainda que a proteção de dados seja uma das numerosas maneiras de viabilizar a garantia de privacidade (Boehme-Neßler, 2016, 225), no contexto da digitalização das relações sociais o controle sobre os próprios dados adquire uma projeção maior e acaba extrapolando os contornos relativos ao direito a ser deixado só.

A Constituição brasileira, além de prever a proteção da intimidade e da vida privada, como já destacado, dispõe ainda sobre a inviolabilidade das correspondências e das comunicações telegráficas, de dados e telefônicas, dirigindo-se de maneira genérica ao sigilo das informações pessoais. Também no rol de direitos fundamentais do artigo 5º figuram diversos dispositivos referentes ao direito de acesso à informação – garantia que dialoga de maneira direta com a necessidade da proteção de dados pessoais e da autonomia individual. Merece especial destaque o instrumento do *habeas data*, previsto no inciso LXXII e disciplinado pela Lei 9.507/97. Trata-se de ação constitucional oponível ao Estado que objetiva “assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público” (Brasil, 1997), destinada ainda à retificação de informações, quando necessário.

O Código de Defesa do Consumidor (CDC – Lei 8.078/1990) traz também ferramentas de resguardo aos dados pessoais dos indivíduos. O artigo 43, por exemplo, estabelece o dever de notificação prévia ao consumidor em caso de abertura de banco de dados não solicitada pelo titular, além de prever os direitos de acesso, retificação e cancelamento de informações equivocadas (Brasil, 1990). A Lei do Cadastro Positivo (Lei 12.414/2011), a seu turno, regula questões relacionadas aos direitos do cadastrado e às autorizações do gestor do banco de dados (Brasil, 2011a) e, por fim, a Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei 12.527/2011) estabelece procedimentos que devem ser observados pelos entes estatais para assegurar a garantia constitucional de acesso à informação, contributo essencial para o adequado funcionamento da proposta democrática (Brasil, 2011b).

Ainda a respeito da autodeterminação informativa – a prerrogativa do indivíduo de controlar as informações referentes a si –, verifica-se no MCI a necessidade de que o consentimento para o fornecimento de informações pessoais seja livre, expresso e informado, além da fixação de obrigações ao responsável pelo tratamento informacional, como a prestação de informações claras e completas, com cláusulas contratuais destacadas para o consentimento e publicidade adequada às políticas de uso (Lana; Cortiano, 2020, 366-7).

Mais recentemente, no ano de 2020, foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – Lei 13.709/2018), após um extenso período de negociações e incertezas. Desde então, passou a vigorar apenas parcialmente, ainda sem a aplicação de sanções e sem a consolidação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), que só veio a ser estruturada posteriormente. As sanções, por fim, entraram em vigor em agosto de 2021.

Acompanhando a tendência do direito europeu no tocante à valorização da autodeterminação informativa, a LGPD estabelece uma adjetivação extensa do consentimento do titular de dados, apostando no papel do indivíduo no controle do fluxo de suas informações (Lana; Cortiano, 2020, 369). Este ponto é especialmente importante quando se considera que o compartilhamento de dados pessoais é hoje um pressuposto para a participação individual em interações sociais de fundamental relevância – muitas delas basilares para a concretização do exercício democrático.

Nessa perspectiva, Stefano Rodotà (2003, 17) argumenta que, ao se atribuir o controle do destino das próprias informações ao

titular dos dados, envolve-se na questão também uma responsabilidade pública, manifestando-se cada vez mais cristalina a relação entre a proteção de dados pessoais e o desenvolvimento democrático. Rodotà esclarece: a garantia da proteção sobre as próprias informações fortalece a esfera privada do indivíduo; concomitantemente, reafirma-se o relevante papel de cada um dos cidadãos na esfera pública, e a garantia individual à proteção de dados torna-se um elemento básico da “cidadania eletrônica” que se desenvolve – em outras palavras, torna-se um direito fundamental.

O reconhecimento pelo Poder Judiciário

A uniformização da matéria da proteção de dados pessoais em uma Lei Geral no ordenamento brasileiro representa um episódio substancial para o reconhecimento e a consolidação deste direito, especialmente no aspecto subjetivo. Como a ubiquidade tecnológica e os mecanismos de vigilância digital que dela decorrem evidenciam cada vez mais a dependência das informações pessoais nos processos automatizados – desde as relações interpessoais e institucionais até o próprio exercício da cidadania digital –, a garantia de sua segurança é uma questão premente.

Na forma como é disposta, a disciplina do tratamento de dados pessoais faz com que garantias anteriormente vinculadas ao direito à privacidade passem “[...] a ser vistas em uma ótica mais abrangente, pela qual outros interesses devem ser considerados, abrangendo as diversas formas de controle tornadas possíveis com a manipulação de dados pessoais” (Doneda, 2011, 95). Toda a ideia em torno da regulação da proteção de informações pessoais não se estrutura no sentido de impossibilitar seu tratamento – nesse ponto, diferenciando-se da prestação negativa necessária para garantir a privacidade – mas sim com o objetivo de moderar esse procedimento, com diretrizes que permitem o controle individual e demandam transparência das ferramentas (Lana; Cortiano, 2020, 372).

Como reiterado, o direito à vida privada – que consequentemente oportuniza o desenvolvimento autônomo da personalidade individual na esfera do particular – é uma garantia fundamental constitucionalmente prevista, já sedimentada em âmbito regulatório e reforçada em precedentes judiciais. A seu turno, o direito à proteção das informações pessoais encontra na redação constitucional

apenas uma referência genérica, concernente à inviolabilidade de sua comunicação. Danilo Doneda (2011, 105), seguido por expressiva parcela da doutrina, argumenta que tal abordagem seria temerária, especialmente em vista dos instrumentos de processamento de dados que se aprimoram em significativa velocidade.

Não obstante, ainda que o direito à proteção de dados pessoais não ostente os atributos de uma garantia individual fundamental constitucionalmente disposta no rol do artigo 5º, a uniformização das prerrogativas subjetivas em uma Lei Geral manifesta o aceno do Poder Legislativo brasileiro em atender às demandas multissetoriais que exigiam o acompanhamento da tendência internacional no que tange à tutela dos dados pessoais.

O crescente fluxo transfronteiriço de informações, particularmente de caráter pessoal, demanda diplomas harmônicos e dialógicos entre os Estados soberanos (Lana; Cortiano, 2020, 373), cujas finalidades estejam em consonância com os compromissos supraestatais. Para tanto, é oportuno que o tratamento dedicado ao regramento de proteção de dados pessoais em âmbito interno transpareça a observância às garantias individuais e aos direitos humanos, atribuindo à salvaguarda das informações o caráter de direito fundamental.

No contexto jurisprudencial brasileiro, o direito à proteção de dados pessoais já protagonizou a adoção de medidas que corroboram esse predicado. Em 2020, o plenário do Supremo Tribunal Federal referendou a medida cautelar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade números 6387, 6388, 6389, 6393 e 6390, suspendendo a incidência da Medida Provisória 954, de 2018. A MP em questão obrigava operadoras de telefonia a repassarem dados identificados de seus clientes ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ainda que a decisão tenha sido proferida antes da efetiva entrada em vigor da LGPD, a relatoria da Ministra Rosa Weber valeu-se de diversas disposições e princípios da Lei Geral para sustentar seus argumentos, reiterando que a garantia da privacidade corresponde a um fundamento específico da disciplina da proteção de dados pessoais. Para Laura Schertel Mendes (2020), o julgamento representa um marco ao reconhecer um direito fundamental autônomo à proteção de dados pessoais, tornando explícita a previsão que já se extraía tacitamente de outras normas legais e constitucionais. Indubitavelmente, a consideração desta garantia como direito fundamental – ainda que em âmbito jurisprudencial – assiste

na consolidação da proteção individual de informações pessoais, aproximando-se da mitigação do desequilíbrio informacional e tecnológico a que é submetido o cidadão.

As alternativas para o cenário contemporâneo

No Estado Democrático de Direito, cabe às leis e ao texto constitucional encerrar dispositivos que garantam o adequado caminhar da democracia. As constituições propostas no bojo deste modelo de governo devem “criar condições que incentivem e promovam o desenvolvimento das competências democráticas” (Boehme-Neßler, 2016, 228), e cabe às lideranças governamentais, a seu turno, a adoção de medidas que verdadeiramente materializem o que dispõem os compromissos regulatórios.

Aprofundando-se nesse aspecto, Robert A. Dahl (2001, 157) explica que uma justa previsão constitucional não deve se resumir à manutenção da estabilidade democrática fundamental. O impulsionamento dos critérios que oportunizarão o pleno exercício da democracia depende explicitamente de “representação justa, transparência, abrangência, sensibilidade e governo eficaz”, valores de extrema relevância para os arranjos constitucionais.

A dinâmica que se constata da experiência prática, porém, não revela sinais tão promissores. Como visto, a crise na democracia se desenrola porque o desenvolvimento estatal falha em acompanhar o atendimento das crescentes demandas sociais por prestações governamentais de alta qualidade. A falta de equilíbrio nesta relação faz com que as democracias se desestabilizem e enfraqueçam, acelerando o processo de desgaste (Fukuyama, 2015, 13-4). Ainda, como se buscou evidenciar, o alargamento dos mecanismos de vigilância e controle oportunizados pela expansão tecnológica vieram a somar aos obstáculos enfrentados pelas lideranças democráticas, em muitas ocasiões operando na contramão da salvaguarda dos direitos fundamentais.

Para combater esses movimentos, observou-se a tendência global de adoção de instrumentos que consolidassem a essencial proteção ao indivíduo e a suas informações pessoais no ambiente digital, na tentativa de balancear uma equação em geral bastante nociva à privacidade e à autonomia individual. Afinal, à parte da liberdade subjetiva que deve orientar as premissas da democracia liberal, algumas prerrogativas devem permanecer sob a égide da não-negociabilidade.

A despeito da marcha relativamente moderada, o tratamento brasileiro à questão foi enfim uniformizado em um instrumento específico após décadas de disposições esparsas – a LGPD. Por conta de sua completa entrada em vigor ser ainda muito recente, ainda não é possível proceder a uma análise pormenorizada da extensão de seus efeitos no fomento das competências democráticas – algo que pode se evidenciar, inclusive, na ocasião do próximo pleito presidencial. Por ora, cabe reiterar a relevância da discussão da necessidade de proteção dos dados pessoais frente às ameaças digitais, evidenciando sua estreita relação com o exercício democrático pelo critério da autonomia individual, presente apenas na hipótese da garantia efetiva da privacidade.

A primazia constitucional: uma via indiscutível

Em sentido estrito, a definição de “Estado de Direito” refere-se àquelas soberanias cujos poderes públicos estão sujeitos à lei – limitados por ela ou a ela vinculados – não só em âmbito formal, mas também material. Nas democracias constitucionais, é característica a subordinação da legalidade às constituições – em muitos casos rígidas – sempre hierarquicamente superiores às leis. A estrutura do ordenamento jurídico obedece à forma e ao conteúdo dos princípios constitucionais, e a própria aplicação das leis fica condicionada à sua validade constitucional.

Embora tenha se revelado uma alternativa viável, este arranjo estabelecido nas democracias liberais não é imune a críticas. Luigi Ferrajoli (2003, 35-6) atenta para a crise enfrentada pelo modelo, destacando como “a perda da unidade e coerência das fontes e a convivência e superposição de diversos ordenamentos concorrentes” pode afetar em larga medida o papel garantidor da constituição.

No caso do Brasil, como se demonstrou, o direito à proteção dos dados pessoais não figura no rol do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que abriga os direitos fundamentais. Contudo, o entendimento a respeito da existência de uma garantia fundamental relativa à proteção das informações individuais foi pacificado em âmbito jurisprudencial pela mais alta corte do país, em um movimento aclamado pelos atores envolvidos.

Tamanha a relevância da matéria, o Senado Federal apresentou Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que objetiva à inclusão do

“direito à proteção de dados pessoais, inclusive nos meios digitais” no rol das garantias individuais da Constituição Federal (Senado Federal, 2019). O plenário da casa aprovou a PEC 17/2019 em dois turnos, sem votos contrários ou abstenções. A proposta representa um aceno no sentido de consolidar a garantia que a LGPD positivou em âmbito infraconstitucional, reconhecendo a necessidade de reforma da carta constitucional para que passe a atender à demanda de compatibilização do texto em face das circunstâncias vigentes.

A constitucionalização do tema atesta não só o compromisso do Estado em proteger uma garantia cada vez mais central nas relações sociais, mas também assevera o desejo de aproximação do ordenamento jurídico brasileiro dos compromissos regulatórios internacionais que consideram a proteção de dados pessoais um direito fundamental (Agência Senado, 2019).

Curiosamente, porém, a proposta chama atenção por outro aspecto além da incorporação de um novo inciso ao artigo 5º. No artigo 22, que trata de competências legislativas, a PEC 17/2019 sustenta a inclusão do inciso XXX, que fixa expressamente “a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais” (Câmara dos Deputados, 2019).

A proposição de se restringir o tratamento legislativo da matéria à esfera federal não é necessariamente inovadora, vez que acompanha a tendência de hipertrofia de competências legislativas atribuídas ao Congresso Nacional – problema que denota o desequilíbrio na repartição de temáticas passíveis de normatização por cada uma das esferas legislativas (Araújo; Leite, 2015, 295). Contudo, o resultado prático desta definição pode significar a limitação do próprio direito que a PEC pretende garantir, ao comprometer iniciativas locais em defesa da privacidade e da proteção de dados pessoais.

Um exemplo evidente é a ampla definição conceitual atribuída ao tratamento de dados pessoais pela LGPD³: como abarca uma multiplicidade de ações, a contenção da competência a uma única

3. Assim dispõe o texto da LGPD: “Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se: [...] X – tratamento: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração; [...]” (Brasil, 2018).

entidade federativa pode resultar em prejuízos à ampliação da proteção individual – contradizendo, de certo modo, a finalidade da PEC. Ainda a esse respeito, acentuam Marcelo Labanca Corrêa de Araújo e Glauco Salomão Leite (2015, 295) que o “esvaziamento temático da capacidade de produção legislativa dos entes descentralizados” acaba distorcendo severamente o federalismo brasileiro ao comprometer a relação entre o Poder Legislativo e a Federação, agregando mais um item aos fatores de desgaste das instituições democráticas.

Os possíveis caminhos para as circunstâncias vigentes

A tentativa de resgate dos valores democráticos pode vir de variadas direções, desde a origem no entendimento jurisprudencial até a edição de diplomas legais de relevante envergadura normativa, encontrando amparo, ainda, na possibilidade de revisão do texto constitucional. A compatibilização dos princípios do Estado Democrático de Direito com as novas circunstâncias sociais que se desenrolam – no caso, o avanço das ferramentas digitais e as potenciais ameaças que representam aos direitos individuais – depara-se com alternativas viáveis em todos esses caminhos proporcionados pela experiência da democracia liberal.

Além disso, dentre as iniciativas alegadamente voltadas à consolidação de um estado democrático eficiente, Francis Fukuyama (2015, 16) destaca também mecanismos de transparência e governança, orçamento participativo e, por fim, uma coletividade mobilizada e efetivamente atuante, interagindo por instrumentos dialógicos com a administração pública. No plano teórico, tais arranjos parecem materializar o projeto democrático ideal, cujo resultado não pode ser outro senão um forte e competente exemplo de democracia liberal.

Supreendentemente, Fukuyama (2015, 16) ressalta que não há evidências empíricas de que esta seria a maneira mais exitosa de estruturar uma democracia forte e bem-sucedida; em realidade, os exemplos de “estados de alta performance” contemporâneos acabaram sendo consolidados sobre aparatos originalmente autoritários, posteriormente convertidos em regimes democráticos.

Esta lógica, porém, é incompatível com o projeto liberal e atua completamente na contramão da promoção das competências democráticas essenciais para a participação cidadã. Afinal, estados

totalitários não incentivam a promoção da privacidade entre seus componentes subjetivos, com a finalidade de inibir o desenvolvimento de personalidades individuais e autônomas – em outras palavras, subversivas – que possam colocar em risco o projeto de governo (Boehme-Nefler, 2016, 228).

Mesmo que haja uma posterior conversão ao modelo democrático, o histórico de métodos repressivos e autoritários de controle social parecem deixar uma marca perene na estrutura do Estado. Na era digital, os mecanismos de vigilância aprimorados pela revolução tecnológica alimentam essa tendência, mesmo que camuflados sob justificativas de promoção do interesse público, como se discutiu com minúcia no item 3.2.

A recessão das democracias liberais está profundamente ancorada a fatores internos, sendo intensificada por lideranças autocráticas que distorcem a força constitucional a seu favor, fazendo com que todas as instituições políticas sejam submetidas a um projeto limitante – porém legítimo, vez que levado a cabo por mecanismos legais. Essa resignificação das instituições governamentais tem como uma de suas consequências uma discreta forma de violação dos direitos humanos, facilmente confundida com acasos circunstanciais (Scheppele, 2018, 561-2).

Quando se considera essa perspectiva, os esforços voltam-se para a busca de soluções que extrapolem as fronteiras estatais. Em um momento marcado pela irreversível integração econômica e política, Luigi Ferrajoli (2003, 38) defende que a alternativa à perda da unidade e coerência das fontes constitucionais – que coloca em risco a própria soberania dos Estados, em consequência – seria uma proposta de integração jurídica e institucional, compatível com a dinâmica da globalização. A ideia do desenvolvimento de um constitucionalismo supraestatal cujo escopo seja voltado ao resgate dos direitos humanos pode representar um caminho promissor no atendimento às demandas sociais no cenário de instabilidade democrática acentuado pelas ameaças digitais.

Outro fator que pode reforçar essa alternativa é a lógica de supressão de fronteiras intensificada pela era do acesso, inclusive quando se considera o aparato tecnológico que ameaça as garantias individuais. Nesse sentido, Jeremy Rifkin (2001, 183) aponta que a “desregulamentação e a comercialização das telecomunicações do mundo e dos sistemas de radiodifusão estão destituindo

os estados-nações de sua capacidade de supervisionar e controlar as comunicações dentro de suas fronteiras”. O intenso fluxo transfronteiriço de dados é um exemplo marcante desta premissa, exigindo mecanismos harmônicos entre os estados soberanos para que a privacidade e a autonomia individual sejam conservadas à altura do que exigem o exercício democrático e os compromissos de proteção aos direitos humanos.

É possível dimensionar alguns aspectos de tentativas desse experimento pelo globo. Na Europa, Ferrajoli (2003, 38) destaca que a proposta da Carta Europeia de Direitos Fundamentais, de 2000, dispunha, por um lado, sobre direitos fundamentais comuns dos Estados membros, porém encerrava falhas pela ausência da previsão explícita dos direitos constitucionais de todos os Estados, que poderia garantir um controle de legitimidade mais rigoroso. Na América Latina, a seu turno, Armin von Bogdandy (2015, 15) ressalta que a proposta de um constitucionalismo transformador supraestatal baseado na defesa dos direitos humanos agiria na superação da exclusão social, buscando assegurar a implementação das decisões e o cumprimento das promessas centrais das constituições nacionais.

Independentemente da alternativa que se opte por adotar, deve-se levar em consideração as particularidades da revolução tecnológica que se desenrola, em especial duas delas: a hostilidade, principalmente em relação às coletividades marginalizadas, e a transitoriedade, que se revela em um cenário de instabilidade e indefinições sociopolíticas. Há a possibilidade, cada vez mais sólida, de que os modelos teóricos e políticos anteriores simplesmente falhem em abarcar todas as nuances das circunstâncias vigentes, sobretudo quando se está em jogo a salvaguarda de direitos fundamentais.

Considerações finais

A discussão proposta na pesquisa buscou reforçar, em um primeiro momento, a relevância do critério da autonomia individual para o pleno exercício da democracia, destacando que o desenvolvimento da personalidade subjetiva está condicionado à efetiva garantia da privacidade do indivíduo. Na era digital, a integridade deste direito é colocada à prova, tanto pela arquitetura nada democrática dos programas de computador, quanto pela crescente expansão das ferramentas de coleta, tratamento e armazenamento de informações.

Em vista disso, a garantia de proteção dos dados pessoais torna-se uma questão iminente e sua abordagem em âmbito interno e internacional passa a ocupar posição de destaque. O reconhecimento da proteção de dados pessoais como uma garantia fundamental é salutar para a estruturação de uma tutela mais sólida em âmbito individual, e a mitigação do desequilíbrio informacional e tecnológico pode ser obtida por intermédio de instrumentos externos de regulação. A despeito das diretrizes flexíveis do liberalismo, no tocante ao controle dos próprios dados pessoais há uma negociabilidade limitada, justamente para assegurar o livre desenvolvimento da personalidade do indivíduo e evitar interferências controversas de circunstâncias políticas e econômicas, bem como dos próprios algoritmos.

Como sublinhado, a tentativa de resgate das competências democráticas pode acontecer pela via jurisprudencial, pela via legislativa e pela reforma constitucional. Mas a efetivação das garantias fundamentais depende em larga medida do comprometimento das lideranças governamentais, especialmente quando se considera a conjuntura de incertezas que a revolução tecnológica alimenta. Além disso, no cenário de declínio das democracias liberais e crise nos modelos constitucionais vigentes – agravado, inclusive, pela ameaça digital – a edição de diplomas legais pode não ser suficientemente resistente para equilibrar a relação desproporcional entre o cidadão e os demais setores envolvidos.

A hipótese constitucional supraestatal, brevemente aventada como alternativa a se ponderar, tem a seu favor o fato de encerrar a prerrogativa da primazia dos direitos humanos fundamentais – que, afinal, são a base sobre a qual os valores democráticos se estruturam com estabilidade e garantia. Tais direitos oportunizam não apenas uma linguagem jurídica universal entre os Estados que os estabeleceram, mas também uma área comum no âmbito sociopolítico. Logo, a adoção de medidas que superem o horizonte estritamente estatal pode atuar como forte aliada no combate às práticas hiperpresidencialistas que têm contribuído para a submissão das instituições governamentais e intensificado a crise da proposta democrática de maneira ampla.

Adicionalmente, deve-se proteger a estrutura do constitucionalismo democrático liberal para além do campo meramente político. Para isso, mostram-se adequados critérios como a implementação de parâmetros rigorosos para emendas à redação constitucional, a consolidação de modalidades de justa revisão judicial e o estabelecimento de uma

racionalidade sociopolítica que seja capaz de apartar-se de interesses limitados ao jogo político, sobretudo em um contexto de supressão de fronteiras pelo advento das redes tecnológicas de interação.

As ferramentas digitais – não raro com finalidades questionáveis – que se alastram de maneira acelerada na sociedade informacional contribuem para um cenário de instabilidade nas relações sociais e não há dúvidas de que representam riscos aos direitos fundamentais. Em vista disso, a salvaguarda da privacidade no contexto da internet exige a adoção de instrumentos que permitam o resgate e o desenvolvimento das competências democráticas, como se buscou reiterar.

A tentativa de recuperação da autonomia individual no ambiente digital por intermédio de recursos jurídicos imperativos pode parecer contraditória em certa medida, ao partir da premissa da indisponibilidade de uma parcela da liberdade do cidadão, impedindo que seja negociada individualmente. Todavia, no que tange à proteção da privacidade das informações pessoais, os instrumentos regulatórios ao menos revelam acenos por parte do poder público em fortalecer a posição do indivíduo frente às entidades coletoras, tratadoras e mantenedoras de dados, no esforço de igualar os poderes de barganha nessa questão particularmente sensível.

Por fim, sem embargo do progresso que a era digital parece representar nas relações da contemporaneidade, vale destacar que o espaço da Internet não opera necessariamente sob normas progressistas – a despeito dos esforços regulatórios internos e internacionais. Seus mecanismos cada vez mais opacos intensificam aspectos de marginalização e desigualdade, além de configurar riscos às garantias fundamentais na proposta dos Estados Democráticos de Direito. A ausência de recursos institucionais de resistência à ameaça digital – promovidos pela lei, pela constituição e pelas lideranças governamentais – deixará os contornos do ciberespaço (e, por conseguinte, da própria sociedade) aos arbítrios dos desenvolvedores de softwares, cujos interesses nem sempre seguem o projeto democrático.

Referências

AGÊNCIA SENADO. (2019). Senado Notícias. *Proteção de dados pessoais deverá ser direito fundamental na Constituição*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/07/02/protecao-de-dados-pessoais-devera-entrar-na-constituicao-como-direito-fundamental>. Acesso em: 17 ago. 2021.

- ARAÚJO, M. L. C. de; LEITE, G. S. (2015). Poder Legislativo e dinâmica constitucional: um estudo à luz do princípio federativo. *Revista de informação legislativa: RIL*, [s.l.], v. 52, n. 207, p. 289-303. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/207/ril_v52_n207_p289. Acesso em: 1 set. 2021.
- BOEHME-NEßLER, V. (2006). Privacy: a matter of democracy. Why democracy needs privacy and data protection. *International Data Privacy Law*, Oxford, v. 6, n. 3, p. 222-9.
- BRASIL. (2019). Câmara dos Deputados. Portal da Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição 17/2019*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2210757>. Acesso em: 19 ago. 2021.
- _____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.
- _____. (1990). Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Portal da Legislação*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 7 ago. 2021.
- _____. (1997). Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. *Portal da Legislação*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm. Acesso em: 7 ago. 2021.
- _____. (2011a). Lei nº 12.414, de 9 de junho de 2011. Disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito. *Portal da Legislação*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12414.htm. Acesso em: 7 ago. 2021.
- _____. (2011b). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Portal da Legislação*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 7 ago. 2021.
- _____. (2014). Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. *Portal da Legislação*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12965.htm. Acesso em: 3 ago. 2021.
- _____. (2018). Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). *Portal da Legislação*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://>

- www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm]. Acesso em: 3 ago. 2021.
- _____. (2019). Senado Federal. *Atividade Legislativa*. Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135594>. Acesso em: 17 ago. 2021.
- _____. (2020). Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.387*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6387MC.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2021.
- DAHL, R. A. (2001). *Sobre a democracia*. Brasília: UnB.
- DONEDA, D. (2006). *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. Rio de Janeiro: Renovar.
- _____. (2011). A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental. *Espaço Jurídico*, v. 12, n. 2, p. 91-108. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1315>. Acesso em: 1 set. 2021.
- FERRAJOLI, L. (2003). Pasado y futuro del Estado de derecho. In: CARBONELL, M. *Neoconstitucionalismo*. Madrid: Editorial Trotta.
- FREITAS, C. O. de A.; TAVARES NETO, J. Q. (2017). A tecnologia como campo científico e dominação social sob a ótica de Pierre Bourdieu. In: TAVARES NETO, J. Q.; FREITAS, C. O. de A.; COSTA, A. A. (orgs.). *Métodos de pesquisa aplicados ao direito: um pressuposto epistemológico necessário*. Curitiba: CRV.
- FUKUYAMA, F. (2015). Why is democracy performing so poorly? *Journal of Democracy*, v. 26, n. 1, p. 11-20. Disponível em: https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/ff_jod_jan2015.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.
- GEDIEL, J. A. P.; CORRÊA, A. E. (2008). Proteção jurídica de dados pessoais: a intimidade sitiada entre o Estado e o mercado. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, n. 47, p. 141-53.
- HARARI, Y. N. (2018). *21 lições para o século 21*. São Paulo: Companhia das Letras.
- HARCOURT, B. E. (2015). The expository society. In: _____. *Exposed: Desire and Disobedience in the Digital Age*. Cambridge: Harvard University Press.
- LANA, A. de P.; CORTIANO, M. (2020). Direito à autodeterminação informativa e o exercício democrático: reflexões sobre as experiências alemã e brasileira. In: WACHOWICZ, M. (org.). *Proteção de dados pessoais em perspectiva: LGPD e RGPD na ótica do direito comparado*. Curitiba: GEDAI.
- LESSIG, L. (2006). *Code: Version 2.0*. New York: Basic Books.
- MENDES, L. S. (2020). Decisão histórica do STF reconhece direito fundamental à proteção de dados pessoais. *Jota, Opinião & Análise*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/decisao-historica-do-stf-reconhece-direito-fundamental-a-protecao-de-dados-pessoais-10052020>. Acesso em: 17 ago. 2021.
- OSORIO, A. (2017). *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. Belo Horizonte: Fórum.

- RIFKIN, J. (2001). *A era do acesso*. São Paulo: Makron Books.
- RODOTÀ, S. (2003). Democracia y protección de datos. *Cuadernos de Derecho Público*, n. 19-20, p. 15-26. Disponível em: <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/690>. Acesso em: 1 set. 2021.
- ROUVROY, A.; BERNIS, T. (2013). Algorithmic Governmentality and Prospects of Emancipation: Disparateness as a Precondition for Individuation through Relationships? *Réseaux – Cairn Info International Edition*, v. 177, n. 1, p. 163-96.
- SCHEPPELE, K. L. (2018). Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, v. 85.2, p. 545-83.
- UNITED NATIONS. (1948). Office of the High Commissioner – Human Rights. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 17 ago. 2021.
- VON BOGDANDY, A. (2015). Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador. *Revista Derecho del Estado*, n. 34, p. 3-50.
- WARREN, S. D.; BRANDEIS, L. D. (1890). The right to privacy. *Harvard Law Review*, v. 4, n. 5, p. 193-220.

Contribuições dos filiados nas receitas de dez legendas brasileiras

Liliane Gobetti Fagundes

Resumo

Procurando contribuir para os estudos a respeito da organização dos partidos no país, principalmente no que diz respeito ao papel organizacional dos filiados, utilizaremos as novas legendas registradas durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) – 2003-2016 –, Republicanos, Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Social Democrático (PSD), Partido Pátria Livre (PPL) – antes da fusão com o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) –, Patriota, Partido Republicano da Ordem Social (PROS), Solidariedade, Partido Novo (NOVO), Rede Sustentabilidade e Partido da Mulher Brasileira (PMB) como dimensão de análise. Este trabalho propõe uma investigação das contribuições dos filiados para o financiamento dessas novas legendas. Utilizaremos as receitas partidárias, disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do período de 2007 a 2016 e os estatutos partidários para vermos o que cada legenda determina para seus membros. Nossa primeira hipótese indica que esse grupo de legendas, exceto pelo NOVO, não dependem das contribuições realizadas por filiados para a sua sobrevivência financeira como organização, devido ao montante de dinheiro público recebido via fundo partidário. A segunda hipótese converge para que, em seus anos iniciais, as legendas não tenham sido dependentes do fundo, mas, ao longo dos anos, acabaram se aproximando do Estado. Os resultados preliminares apontam que, exceto pelo NOVO e o PPL, o fundo representa, em média, mais de 60% das receitas partidárias anuais.

Palavras-chave: novos partidos; surgimento de novos partidos; filiados; financiamento; contribuição de filiados.

Sobre a autora

Liliane Gobetti Fagundes é bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestranda em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Participante do grupo de pesquisa Radiografia dos novos partidos brasileiros: gêneses e trajetórias da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), liderado pela pesquisadora Silvana Krause. E-mail: liliane.fagundes@ufpe.br

Abstract

Seeking to advance the studies on the political party organization in Brazil, mainly regarding the organizational role of the party members, this paper bases its analysis on the new parties registered during the Workers' Party term (2003-2016) – Republicanos, Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Social Democrático (PSD), Partido Pátria Livre (PPL) – before its merge with the Partido Comunista do Brasil (PCdoB) –, Patriota, Partido Republicano da Ordem Social (PROS), Solidariedade, Partido Novo (NOVO), Rede Sustentabilidade e Partido da Mulher Brasileira (PMB). This study investigates the members' contributions to the financing of these new parties. To understand what each party determines for its members, the research will use the party revenues, available on the website of the Electoral Court (TSE), from 2007 to 2016 and the party regulations. A first hypothesis indicates that these new parties, except for NOVO, do not depend on contributions made by members for their financial survival as an organization, due to the amount of public money received via party funds. The second hypothesis suggests that in their initial years, the parties are not dependent on the fund, but over the years, they end up getting closer to the State. Preliminary results indicate that except for NOVO and PPL, the fund represents, on average, more than 60% of annual party revenues.

Keywords: new parties. emergence of new parties. party members. financing. membership fees.

Artigo recebido em 28 de outubro de 2021 e aprovado pelo Conselho Editorial em 3 de novembro de 2021.

Introdução

A importância do financiamento para a manutenção e a organização dos partidos políticos é inquestionável. No caso brasileiro, há discussões sobre o montante de dinheiro público destinado para a sustentação dessas agremiações, via Fundo Partidário e, mais recentemente, via Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Sem qualquer julgamento de cunho moral sobre quem deve ou não contribuir e doar para a manutenção dessas legendas e o quanto isso reflete nos vínculos estabelecidos entre sociedade e partidos, a realidade é que grande parte dos partidos brasileiros são dependentes, exclusivamente, dos recursos distribuídos pelo Fundo Partidário.

Paralelamente a isso, entre 2003 e 2016, sob as legislaturas do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal, tivemos o surgimento de 11 legendas, algo que não era visto desde

1998, com o registro do Partido Social Liberal (PSL). Foram elas: Partido Republicano Brasileiro (PRB) – atual Republicanos – e Partido Socialismo e Sociedade (PSOL), em 2005, Partido da República (PR) – atual Partido Liberal (PL), originado da fusão deste e do Partido de Reedificação da Ordem Nacional (PRONA) –, em 2006, Partido Social Democrático (PSD) e Partido Pátria Livre (PPL) – que se fundiu ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB) em 2019 –, em 2011, Partido Ecológico Nacional (PEN) – atual Patriota (PATRI) –, em 2012, Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e Solidariedade (SD), em 2013, e o Partido Novo (NOVO), a Rede Sustentabilidade (REDE) e o Partido da Mulher Brasileira (PMB), em 2015.

Além do grande número de legendas surgidas, algumas obtiveram expressivos resultados eleitorais nas primeiras eleições nacionais participantes, como o partido NOVO, enquanto outras legendas já surgiram com representação na Câmara dos Deputados, o que lhes assegurou acesso a recursos como a distribuição do Fundo Partidário e tempo de televisão e rádio por meio do Horário Gratuito Político Eleitoral (HGPE), como foi o caso do PSD. Cabe a ressalva de que, no período analisado, ainda não havia cláusula de desempenho¹ para o acesso aos recursos do Fundo Partidário e da propaganda gratuita no rádio e na televisão. Outro aspecto é que essas legendas conquistaram significativo número de filiados no período analisado.

Nesse cenário, o principal objetivo deste trabalho é apresentar o quanto os filiados dos novos partidos políticos brasileiros – Republicanos, PSOL, PSD, PPL, PATRI, PROS, SD, NOVO, REDE e PMB – contribuem para a receita anual dessas legendas e o impacto dessas contribuições, relacionando-as com o número de filiados que essas agremiações angariaram ao longo dos anos. Excluiremos o PR – atual PL – da análise devido ao fato de a legenda ser advinda de

1. A reforma política realizada em 2017, por meio da Emenda Constitucional 97/2017, instituiu uma cláusula de desempenho para que os partidos políticos pudessem ter acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão. Foi estabelecido que, nas eleições de 2018, os partidos deveriam ter, no mínimo, 1,5% dos votos válidos em um terço das unidades da federação e eleitos nove deputados federais. Nas eleições de 2018, dos 35 registrados no TSE, não ultrapassaram esta cláusula 14 partidos, ficando sem direito ao recebimento de fundos públicos e tempo de televisão.

fusão e não considerarmos que a fusão de dois partidos configura um novo. Tavits (2008), por exemplo, exclui legendas oriundas de fusão da conceituação de novos partidos, pois estes não são novos concorrentes na arena eleitoral, mas sim herdeiros do histórico e, em alguns casos, das legendas fundidas. Na mesma linha, Hug (2001) não considera fusão um novo partido, pois esse tipo de organização traz heranças políticas. A definição de novo partido utilizada para este trabalho se fundamenta, assim, em um recorte temporal, dado que não nos ateremos a delimitar o perfil das legendas estudadas nem a novidade que representam. Portanto, os objetos utilizados neste artigo serão as legendas surgidas e registradas no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no período de 2005 a 2015.

As análises serão feitas com as prestações de contas desses partidos do período de 2007 a 2016, bem como com o estatuto de cada legenda, que aponta qual foi a contribuição requerida para os filiados em cada agremiação. Examinaremos de onde vêm os recursos desse grupo de novos partidos políticos, estabelecendo, brevemente, as relações entre as suas fontes de financiamento e a relação de proximidade entre essas organizações e o Estado (Katz e Mair, 1995).

Literatura sobre novos partidos

Há na literatura estudos que têm como objeto de estudo as condições necessárias para o surgimento de novos partidos, as definições e as características destes, as novidades que apresentam, o seu consequente sucesso eleitoral, os custos de entrada da legenda no cenário político, entre outras coisas. Limitaremos a dialogar, de maneira breve, com a literatura que conceitua o que seria uma nova legenda. Hug (2001) define uma nova legenda a partir de duas modalidades: as genuinamente novas, criadas sem o apoio de membros de partidos existentes, e as originárias de cisões, ou seja, partidos criados por membros que tinham algum vínculo com outra organização partidária já existente, correspondendo à origem interna. Bolleyer e Bytzek (2013) identificam os novos partidos em partidos empreendedores, que seriam originários de empreendedorismo político e geralmente ligados às personalidades e aos partidos enraizados, advindos de organizações sociais.

A fundação e o consequente sucesso eleitoral de um novo partido dependem de três fatores para Lucardie (2000): a) projeto político;

b) recursos; c) estrutura de oportunidades políticas. O projeto político deve abordar temas sensíveis para parcela do eleitorado, os recursos devem abranger as finanças e a exposição na mídia e as estruturas de oportunidades políticas devem ser as condições culturais, sociais, econômicas e institucionais que o partido enfrenta para adentrar o jogo político. Tavits (2006) afirma que a emergência de um novo partido resulta de cálculos feitos pelas elites para que estas possam entrar na arena eleitoral como um novo concorrente, decisão condicionada aos custos de entrada baixos – definidos pelas variáveis institucionais e econômicas –, somados ao fato de que os benefícios do cargo são altos e há a probabilidade de receber apoio (Tavits, 2006).

Selb e Pituctin (2010) apontam mudanças nas demandas eleitorais como condição para o aparecimento de novas legendas, visto que há a emergência de novas temáticas, questões e oportunidades políticas, consideradas por Bolin (2014) fatores para a entrada de novos competidores, principalmente quando as barreiras institucionais de entrada são baixas e há a percepção de que os partidos estabelecidos não representam mais os eleitores. A literatura discorre sobre inúmeras variáveis institucionais, políticas, econômicas e sociais que podem influenciar o processo de formação e consolidação de novas legendas. Há, também, uma preocupação com a categorização desses novos partidos que aborda as motivações dos fundadores, o grau de novidade do partido, as mudanças institucionais apresentadas, entre outros fatores, no advento de novas legendas. No caso deste trabalho, pretendemos, especificamente, dialogar com o conceito de partido cartel (Katz e Mair, 1995), devido à dependência que essas novas legendas brasileiras, em sua maioria, têm do Estado – no que diz respeito aos recursos financeiros – e ao fato de que a existência de fundos estatais que financiam os partidos políticos entra no cálculo das elites que intentam fundar um novo partido (Krause *et al.*, 2015).

Com o surgimento das agremiações anteriormente citadas e, inclusive, com o registro da Unidade Popular, em 2019, e outras 77 que estão em processo de formação e buscam entrar no jogo eleitoral, buscaremos, de forma breve, expor as variáveis legais e institucionais que contribuíram para tal processo. Focaremos, especialmente, nos recursos financeiros disponibilizados via Fundo Partidário. O Fundo Partidário é uma assistência financeira aos

partidos políticos que têm estatuto registrado no TSE e prestam contas regularmente perante a Justiça Eleitoral. Por meio da Lei 11.459/2017 (Brasil, 2007), foi determinado que, do valor total do Fundo Partidário, 5% são distribuídos em partes iguais a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso a esses recursos e 95% são distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, diferentemente da Lei 9096/1995, ou Lei dos Partidos Políticos, que determinou que 1% do valor total seria distribuído em partes iguais aos partidos registrados, enquanto os outros 99% seriam distribuídos de forma proporcional de acordo com o número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados (Brasil, 1995).

Em 2015, por meio da Lei 13.165/2015 (Brasil, 2015a), foi estabelecido um limite de gastos em campanha e alterada a distribuição do horário gratuito de propaganda eleitoral. Houve a proibição, por parte do Supremo Tribunal Federal (STF), de doações por pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais (Brasil, 2015b), a partir da eleição de 2016.

Cabe especificar que há diferenciação entre os recursos destinados às legendas e às campanhas eleitorais. Os recursos destinados às legendas são provindos do Fundo Partidário, de doações por pessoas físicas, de contribuições de parlamentares e filiados, de sobras de campanhas, de doações por pessoas físicas e de outras agremiações partidárias – para o financiamento de campanhas eleitorais e para as despesas do partido –, de recursos procedentes de locação de bens e produtos próprios, comercialização de bens e produtos, eventos, empréstimos contraídos com instituição financeira, doações estimáveis em dinheiro e rendimentos de aplicações financeiras e de recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)² (Brasil, 2017). Como a criação do FEFC foi para as eleições de 2018, não afetou a análise das receitas das legendas, que foi até 2016. Os recursos destinados às campanhas eleitorais são admitidos quando são provenientes de recursos próprios dos candidatos, doações financeiras de pessoas físicas, doações de outros partidos políticos e de outros candidatos, comercialização de bens e/ou serviços ou

2. Para as eleições de 2018, foi criado o FEFC, que destinou aos partidos o valor de R\$1.716.209.431,00 para o financiamento das campanhas de seus candidatos (TSE, 2018).

da promoção de eventos de arrecadação, realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político, contribuições dos seus filiados, distribuição do fundo partidário e, receitas decorrentes da aplicação financeira dos recursos de campanha.

A origem dos recursos financeiros é de extrema importância para a compreensão do fenômeno de eclosão de novas legendas, pois é a partir da ciência dela que podemos inferir que a distribuição do Fundo Partidário constitui um estímulo à formação de novas legendas no país, dado que todas as dez legendas registradas tinham acesso aos recursos, mesmo não tendo representação na Câmara dos Deputados. Na análise, focaremos apenas nos recursos destinados às legendas e às campanhas – em anos eleitorais –, trabalhando, especificamente, com a distribuição do Fundo Partidário, as doações por pessoas físicas e jurídicas – quando ainda eram legalmente permitidas – e outras contribuições.

Filiados e a mobilização de recursos

A literatura sobre filiados, em sua maior parte, aborda questões relacionadas às taxas de filiações do eleitorado. Além disso, demonstra que há a necessidade de compreender o funcionamento interno das legendas, o papel dos filiados nelas e as formas de recrutamento. Na ciência política brasileira, há um escasso número de publicações sobre filiados e seus graus de participação dentro dos partidos. Speck (2013) sinaliza a validade dos dados, bem como a sua relevância e o baixo nível de interesse na temática. Neste trabalho, priorizamos a perspectiva da participação dos membros na manutenção financeira desses novos partidos.

Alguns autores sugerem que contribuições realizadas por membros, já que os fundos vêm de uma ampla variedade de indivíduos, são menos ligadas aos caprichos e pressões (Seyd e Whiteley, 2004). A disponibilidade de subvenções estatais também pode desestimular a participação dos membros, o que gera o distanciamento entre a sociedade e os partidos, dá maior controle destes ao Estado, por meio da burocracia no acesso aos recursos, e ocasiona maior regulamentação das legendas (Mair, 2003). Whiteley (2011) também aponta para um cenário em que as legendas são financiadas pelo Estado e não têm nenhum incentivo para recrutar novos membros ou manter os antigos.

Para uma melhor exposição dos dados e observação do fenômeno, iremos apresentar tabelas e faremos uma análise estatutária que proporcionará um panorama de como as legendas administram as contribuições realizadas por filiados e, em alguns casos, como elas as distribuem entre as direções municipais, estaduais e nacionais. Apresentaremos os dados em porcentagens com o intuito de mostrar o quanto os valores do fundo partidário, as contribuições de parlamentares, as doações por pessoas físicas e jurídicas – permitidas até 2015 –, e, principalmente, as contribuições de filiados representam em cada receita partidária. Na linha denominada “outras receitas”, foram somados os valores de sobras de campanha, as transferências recebidas das direções nacionais, juros e outras rendas e os rendimentos de aplicações financeiras, todos presentes nas prestações analisadas.

O primeiro caso, o do partido Republicanos, anterior Partido Republicano Brasileiro (2017), define em seu estatuto que os filiados devem contribuir financeiramente com a agremiação com um limite de até 2% do total de seus rendimentos, além de participar das campanhas de arrecadação. Os filiados detentores de mandatos eletivos e cargos de confiança, além de realizar contribuições obrigatórias, têm o limite dessas contribuições entre 5% e 10% sobre os seus rendimentos.

A receita partidária da Tabela 1 demonstra que o partido Republicanos é um dos poucos casos em que há contribuições dos filiados em todos os anos analisados. Em 2009, elas chegaram a representar quase 46% das receitas do partido e, entre 2011 e 2016, representaram menos de 1% da receita anual. Mesmo com o aumento do número de membros – das legendas estudadas, o partido é o que tem o maior número de membros, contando com 448.863 membros em 2016 –, a proporção das contribuições de filiados para o partido diminuíram. Em relação às contribuições dos parlamentares, elas foram realizadas entre 2010 e 2014 e em 2016. A receita de 2008 não está disponível no site do TSE³; assim, não contabilizamos, na confecção da tabela, o número de filiados da legenda de tal ano. Outro ponto de destaque é que em anos eleitorais – 2010, 2012 e 2014 –, houve um aumento significativo nas doações por pessoas jurídicas, exceto em 2016, visto a proibição.

3. Entramos em contato com o TSE e obtivemos o seguinte retorno: os processos mais antigos, como os de 2008 e 2011, não estão digitalizados na íntegra e, por essa razão, os demonstrativos estão incompletos. Processos de 2012 em diante têm informações mais criteriosas no site.

Tabela I – Receitas (%): número de filiados Republicanos (2007-2016)

	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fundo Partidário	88,27	43,09	6,88	89,33	48,33	93,23	48,79	99,63	99,67
Doações p. jurídicas	2,7	6,98	82,91	0,02	46,08	1,76	49,94	0	0
Doações p. físicas	1,18	0,53	0,63	1,16	1,46	2,84	0,09	0,04	0,15
Contribuições parlamentares	0	0	1,13	1,37	0,19	0,39	0,13	0	0,06
Contribuições filiados	6,37	45,97	2,57	0,96	0,33	0,31	0,07	0,19	0,02
Outras receitas	1,48	3,42	5,87	7,16	3,61	1,47	0,98	0,13	0,09
Número de filiados	165230	253096	256715	325084	336675	346793	354169	408524	448863

Fonte: Elaborado a partir de dados do TSE sobre as receitas partidárias⁴.

O PSOL determina que os recursos provindos das contribuições dos filiados sejam distribuídos em: 20% para a direção nacional, 30% para a direção estadual e 50% para a direção municipal. Caso não haja direção municipal, os recursos são destinados à direção estadual e, se não houver direção estadual, os recursos vão para a direção nacional. Em relação aos filiados que ocupam

4. Fundo partidário: 2007 = R\$1.050.408,48; 2009 = R\$580.930,88; 2010 = R\$729.177,91; 2011 = R\$5.988.105,83; 2012 = R\$6.885.791,82; 2013 = R\$6.649.484,45; 2014 = R\$7.034.550,36; 2015 = R\$40.203.922,00; 2016 = R\$46.439.199,69. Doações por pessoas jurídicas: 2007 = R\$32.132,00; 2009 = R\$94.121,04; 2010 = R\$8.789.175,51; 2011 = R\$1.020,00; 2012 = R\$6.565.275,00; 2013 = R\$125.368,00; 2014 = R\$7.200.000,00; 2015 = R\$562,74; 2016 = R\$0. Doações por pessoas físicas: 2007 = R\$14.099,00; 2009 = R\$7.177,06; 2010 = R\$66.700,66; 2011 = R\$77.824,47; 2012 = R\$207.874,00; 2013 = R\$202.558,50; 2014 = R\$12.849,00; 2015 = R\$14.807,51; 2016 = R\$72.195,62. Contribuições parlamentares: 2007 = R\$0; 2009 = R\$0; 2010 = R\$120.231,63; 2011 = R\$91.966,16; 2012 = R\$26.839,75; 2013 = R\$28.106,41; 2014 = R\$18.240,00; 2015 = R\$0; 2016 = R\$26.500,00. Contribuições de filiados: 2007 = R\$75.847,86; 2009 = R\$619.732,81; 2010 = R\$272.585,18; 2011 = R\$64.131,89; 2012 = R\$46.511,48; 2013 = R\$21.907,69; 2014 = R\$10.299,96; 2015 = R\$78.274,29; 2016 = R\$11.270,57. Outras receitas: 2007 = R\$17.563,68; 2009 = R\$46.110,52; 2010 = R\$622.767,61; 2011 = R\$479.941,18; 2012 = R\$514.761,52; 2013 = R\$105.084,68; 2014 = R\$140.891,83; 2015 = R\$54.013,90; 2016 = R\$41.606,09.

cargos de confiança – assessores dos detentores de mandatos executivos, mesas legislativas e lideranças de bancadas e de parlamentares –, eles devem efetuar uma contribuição financeira mensal com os seguintes critérios e valores: filiados que recebem de zero a três salários mínimos devem contribuir com o valor correspondente à aquisição da Carteira Nacional de Militante, estipulado pela Secretaria Nacional de Finanças; filiados que recebem acima de três e até seis salários mínimos devem contribuir com o valor correspondente a 1% do salário líquido mensal; filiados que recebem mais de seis salários mínimos devem contribuir com o valor de 2% do salário líquido mensal.

Em relação aos parlamentares e aos ocupantes de outros cargos executivos, o estatuto determina que estes contribuam com 20% do total líquido da sua remuneração; porém, ao observarmos as receitas (Tabela 2), constatamos que só houve contribuição parlamentar em 2007 e 2009. Em 2007, especificamente, houve a contribuição de R\$4.097,00 por simpatizantes do partido. Como foi um caso isolado durante o período analisado, consideramos tal contribuição para o cálculo do total das contribuições. Quanto às doações por pessoas jurídicas, houve doação contabilizada somente em 2013. Assim como no PRB, à medida que o valor recebido do Fundo Partidário aumentou, as contribuições dos filiados diminuíram e, em 2016, não ocorreram. Em 2016, a receita do partido foi exclusivamente procedente do Fundo Partidário e as receitas de 2008 e 2011 não estão disponíveis no site do TSE. Com isso, não contabilizamos, na confecção da tabela, o número de filiados da legenda nestes anos. Em anos eleitorais, não houve aumento das contribuições realizadas.

Tabela 2 – Receitas (%): número de filiados PSOL (2007-2016)

	2007	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016
Fundo Partidário	62,84	99,04	95,78	96,38	91,04	98,26	96,85	98,57
Doações p. jurídicas	0	0	0	0	0,06	0	0	0
Doações p. físicas	0,38	0	0	0	0	0,42	0	0,95

[continua na próxima página]

Tabela 2 – Continuação

	2007	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016
Contribuições parlamentares	1,53	0,49	0	0	0	0	0	0
Contribuições filiados	2,9	0,46	3,31	3,48	5,37	1,3	1,41	0
Outras receitas	32,2	0	0,9	0,13	3,53	0,02	1,74	0,47
Número de filiados	35666	44837	47250	72841	93206	96709	120297	128925

Fonte: Elaborado a partir de dados do TSE sobre as receitas partidárias⁵.

O caso do PSD é singular, pois a legenda não recebeu nenhuma contribuição de parlamentares e de filiados no período analisado (Tabela 3). Consta, no estatuto do partido (Partido Social Democrático, 2016), que as contribuições de filiados são constituintes da receita da legenda, mas não estão como um dever. O fato chama atenção, pois a legenda já contava com 153.749 filiados em seu primeiro ano de registro. Em 2016, o número total de membros foi de 323.983, fazendo com que o partido tivesse o segundo maior contingente de filiados do grupo de legendas estudadas.

As doações por pessoas jurídicas têm papel fundamental nas receitas das legendas de 2011 a 2014. Já as doações por pessoas físicas são inexpressivas, exceto por 2011, quando representaram

5. Fundo partidário: 2007 = R\$1.594.273,99; 2009 = R\$2.636.609,99; 2010 = R\$2.021.902,51; 2012 = R\$4.593.059,32; 2013 = R\$4.587.312,84; 2014 = R\$4.784.320,52; 2015 = R\$13.483.518,15; 2016 = R\$15.379.395,02. Doações por pessoas jurídicas: 2007 = R\$0; 2009 = R\$0; 2010 = R\$0; 2012 = R\$0; 2013 = R\$3.000,00; 2014 = R\$0; 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Doações por pessoas físicas: 2007 = R\$9.520,47; 2009 = R\$0; 2010 = R\$10,00; 2012 = R\$0; 2013 = R\$0; 2014 = R\$20.260,47; 2015 = R\$0; 2016 = R\$148.587,50. Contribuições de parlamentares: 2007 = R\$38.699,00; 2009 = R\$13.150,97; 2010 = R\$0; 2012 = R\$0; 2013 = R\$0; 2014 = R\$0; 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Contribuições de filiados: 2007 = R\$73.583,26; 2009 = R\$12.363,54; 2010 = R\$69.942,21; 2012 = R\$166.043,10; 2013 = R\$270.593,14; 2014 = R\$63.405,94; 2015 = R\$196.460,77; 2016 = R\$0. Outras receitas: 2007 = R\$816.849,86; 2009 = R\$0; 2010 = R\$19.092,98; 2012 = R\$6.415,44; 2013 = R\$178.000,16; 2014 = R\$890,58; 2015 = R\$242.783,64; 2016 = R\$74.066,34.

quase 23% da receita do partido. Em 2015 e 2016, nota-se que os valores provêm quase exclusivamente do fundo partidário.

Tabela 3 – Receitas (%): número de filiados PSD (2011-2016)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fundo partidário	31,7	28,65	79,44	25,58	99,25	99,98
Doações p. Jurídicas	45,38	66,79	19,88	74,36	0,75	0
Doações p. físicas	22,92	4,53	0	0,06	0	0,01
Contribuições Parlamentares	0	0	0	0	0	0
Contribuições Filiados	0	0	0	0	0	0
Outras Receitas	0,01	0,03	0,67	0	0	0,01
Número de filiados	131.157	180.344	191.585	195.433	254.509	317.264

Fonte: Elaborado a partir de dados do TSE sobre as receitas partidárias⁶.

O PPL (2016), antes de ser fundido ao PCdoB, em 2019, determinava em seu estatuto que os filiados tinham o dever de realizar uma contribuição financeira anualmente. Em casos de dirigentes partidários eleitos ou filiados que exercessem um cargo de confiança, era obrigatório o pagamento de taxas mensais, em valores determinados pela Executiva Nacional. A legenda, das analisadas, é a que apresenta maior variedade nas fontes de recursos. Houve contribuições de filiados em todo o período

6. Fundo partidário: 2011 = R\$139.705,60; 2012 = R\$10.559.750,68; 2013 = R\$21.637.225,05; 2014 = R\$22.856.055,28; 2015 = R\$53.128.920,88; 2016 = R\$51.361.204,72. Doações por pessoas jurídicas: 2011 = R\$200.000,00; 2012 = R\$24.617.000,00; 2013 = R\$5.415.000,00; 2014 = R\$66.432.281,00; 2015 = R\$400.000,00; 2016 = R\$0. Doações por pessoas físicas: 2011 = R\$101.000,00; 2012 = R\$1.670.000,00; 2013 = R\$0; 2014 = R\$50.000,00; 2015 = R\$0; 2016 = R\$3.000,00; Contribuições de parlamentares: 2011 = R\$0; 2012 = R\$0; 2013 = R\$0; 2014 = R\$0; 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Contribuições de filiados: 2011 = R\$0; 2012 = R\$0; 2013 = R\$0; 2014 = R\$0; 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Outras receitas: 2011 = R\$46,62; 2012 = R\$11.352,00; 2013 = R\$183.593,64; 2014 = R\$0; 2015 = R\$4,04; 2016 = R\$5.549,02.

analisado e chegaram a representar, em 2012, 45% da receita do partido, mesmo tendo um grupo pequeno de filiados comparado às outras legendas em estudo.

Cabe destacar que, nos anos eleitorais de 2012 e 2014, houve expressivas doações por pessoas jurídicas (Tabela 4):

Tabela 4 – Receitas (%): número de filiados PLL (2011-2016)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fundo Partidário	67,80	28,77	46,74	23,27	78,35	71,17
Doações p. jurídicas	0,00	24,84	3,04	45,35	0,00	0,00
Doações p. físicas	1,46	1,10	4,90	0,62	0,28	0,56
Contribuições parlamentares	30,68	0,00	0,39	0,84	0,00	0,00
Contribuições filiados	30,68	44,86	37,97	22,62	20,95	21,59
Outras receitas	0,06	0,44	6,96	7,29	0,42	6,69
Número de filiados	13757	15299	17894	17998	31258	43122

Fonte: Elaborado a partir de dados do TSE sobre as receitas partidárias⁷.

No estatuto do Patriota, consta como dever a contribuição partidária dos filiados “por sua livre e espontânea vontade” (Patriota, 2018, 3). Membros dos diretórios e de comissões provisórias e filiados com cargos eleitorais ou nomeados a cargos em comissões e de confiança devem, obrigatoriamente, realizar contribuições mensais à legenda. Detentores de mandatos eleitos devem contribuir mensalmente com

7. Doações por pessoas físicas: 2011 = R\$3.000,00; 2012 = R\$22.979,00; 2013 = R\$63.578,52; 2014 = R\$18.684,00; 2015 = R\$9.000,00; 2016 = R\$18.000,00. Doações por pessoas jurídicas: 2011 = R\$0; 2012 = R\$520.500,00; 2013 = R\$39.500,00; 2014 = R\$1.356.360,41; 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Contribuições de parlamentares: 2011 = R\$0; 2012 = R\$0; 2013 = R\$5.000,00; 2014 = R\$25.000,00; 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Contribuições de filiados: 2011 = R\$63.221,01; 2012 = R\$939.890,22; 2013 = R\$492.814,78; 2014 = R\$676.679,53; 2015 = R\$675.841,62; 2016 = R\$697.662,49. Fundo partidário: 2011 = R\$139.705,60; 2012 = R\$602.689,89; 2013 = R\$606.682,57; 2014 = R\$696.064,74; 2015 = R\$2.527.775,44; 2016 = R\$2.299.788,49. Outras receitas: 2011 = R\$125,66; 2012 = R\$9.123,46; 2013 = R\$90.322,57; 2014 = R\$218.149,78; 2015 = R\$13.645,15; 2016 = R\$216.138,41.

7% da sua receita bruta, mas, mesmo assim, o partido não recebeu contribuição parlamentar no período analisado.

Em 2012, ano de registro do partido e também ano eleitoral, ocorreram as únicas doações por pessoas jurídicas. As maiores contribuições por parte dos filiados datam de 2013 e 2014, correspondendo a 10,4% e 12,6% do valor total de suas receitas, respectivamente. Em 2015 e 2016, o fundo representou 96% e 99%, respectivamente, da receita (Tabela 5).

Tabela 5 – Receitas (%): número de filiados Patriota (2012-2016)

	2012	2013	2014	2015	2016
Fundo partidário	85,17	85,54	83,6	96,58	99,97
Doações p. jurídicas	12,73	0	0	0	0
Doações p. físicas	0,99	0,16	0	0	0
Contribuição parlamentar	0	0	0	0	0
Contribuição filiados	0	10,37	12,54	1,24	0
Outras receitas	1,10	3,92	3,86	2,18	0,03
Número de filiados	248	7735	12520	39412	72645

Fonte: Elaborado a partir de dados do TSE sobre as receitas partidárias⁸.

O PROS (2014) coloca a contribuição como um dever não só do filiado, mas também dos filiados detentores de mandatos eletivos ou ocupantes de cargos políticos por indicação do partido. Entretanto, o partido não recebeu nenhuma contribuição parlamentar ou

8. Fundo partidário: 2012 = R\$334.441,02; 2013 = R\$821.179,89; 2014 = R\$1.093.391,35; 2015 = R\$6.996.812,28; 2016 = R\$6.857.983,18. Doações por pessoas jurídicas: 2012 = R\$50.000,00; 2013 = R\$0; 2014 = R\$0; 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Doações por pessoas físicas: 2012 = R\$3.900,00; 2013 = R\$1.560,00; 2014 = R\$0; 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Contribuições de parlamentares: 2012 = R\$0; 2013 = R\$0; 2014 = R\$0; 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Contribuições de filiados: 2012 = R\$0; 2013 = R\$99.557,58; 2014 = R\$164.017,99; 2015 = R\$89.993,67; 2016 = R\$0. Outras receitas: 2012 = R\$4.425,36; 2013 = R\$37.675,91; 2014 = R\$50.545,43; 2015 = R\$158.060,23; 2016 = R\$1.866,20.

de filiados nos anos observados, mesmo contando com 90.984 membros, em 2016.

Em 2013 e em 2016, as receitas partidárias eram quase exclusivamente decorrentes do valor do fundo partidário. Em 2014, ano eleitoral, a legenda recebeu um valor significativo de doação de pessoas jurídicas, correspondendo a mais de 75% da receita do ano e ao maior valor de doação de pessoa física do período analisado.

Tabela 6 – Receitas (%): número de filiados PROS (2013-2016)

	2013	2014	2015	2016
Fundo Partidário	99,87	8,95	97,49	99,83
Doações p. jurídicas	0	76,61	2,35	0
Doações p. físicas	0	13,27	0,06	0
Contribuições parlamentares	0	0	0	0
Contribuições filiados	0	0	0	0
Outras receitas	0,13	0,40	0,10	0,14
Número de filiados	4.570	22.272	62.529	90.984

Fonte: Elaborado a partir de dados do TSE sobre as receitas partidárias⁹.

O SD também indica em seu estatuto que é um dever de ambas as categorias de filiados contribuir financeiramente. Contudo, a legenda não recebeu, com exceção de 2014, nenhuma contribuição parlamentar ou de filiados no período analisado. Em 2014, as doações foram realizadas por pessoas jurídicas e representaram quase 80% da receita anual, enquanto os outros anos mostraram uma dependência quase exclusiva dos recursos advindos do Fundo Partidário, mesmo a legenda tendo um significativo número de filiados – contava, em 2016, com mais de 180 mil membros.

9. Fundo partidário: 2013 = R\$130.435,92; 2014 = R\$595.523,92; 2015 = R\$24.903.717,50; 2016 = R\$14.907.818,57. Doações por pessoas jurídicas: 2013 = R\$0; 2014 = R\$5.100.000,00; 2015 = R\$600.000,00; 2016 = R\$0. Doações por pessoas físicas: 2013 = R\$0; 2014 = R\$883.454,02; 2015 = R\$14.656,85; 2016 = R\$0. Contribuições de parlamentares: 2013 = R\$0; 2014 = R\$0; 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Contribuições de filiados: 2013 = R\$0; 2014 = R\$0; 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Outras receitas: 2013 = R\$173,49; 2014 = R\$78.392; 2015 = R\$26.534; 2016 = R\$24.735.

Tabela 7 – Receitas (%): número de filiados SD (2013-2016)

	2013	2014	2015	2016
Fundo partidário	100	20,49	98,59	99,95
Doações p. jurídicas	0	79,45	1,40	0
Doações p. físicas	0	0	0	0
Contribuições parlamentares	0	0	0	0
Contribuições filiados	0	0	0	0
Outras receitas	0	0,06	0,01	0,01
Número de filiados	4824	28365	97074	181010

Fonte: Elaborado a partir de dados do TSE sobre as receitas partidárias¹⁰.

O estatuto do partido NOVO, no período analisado, apontava que todos os filiados deveriam contribuir mensalmente com o valor mínimo de R\$28,81¹¹. O filiado poderia optar por pagar o valor total, semestralmente ou anualmente. Se os “filiados não tiverem condição financeira para a contribuição mínima, poderão ter a contribuição reduzida, a critério do Presidente e Finanças do respectivo Diretório” (Partido Novo, 2018, 39). O não pagamento ou atraso dessa contribuição, em mais de quarenta e cinco dias, acarreta a suspensão dos direitos dos filiados. Sobre os recursos do fundo partidário, o NOVO não utiliza os valores distribuídos, ainda que tenha acesso a eles¹², por entender que os partidos políticos não devem ser financiados por verbas públicas.

10. Doações pessoas físicas: 2013 = R\$0; 2014 = R\$0; 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Doações por pessoas jurídicas: 2013 = R\$0; 2014 = R\$33.686.667,00; 2015 = R\$350.000,00; 2016 = R\$0. Fundo partidário: 2013 = R\$130.435,94; 2014 = R\$8.687.560,22; 2015 = R\$24.674.054,92; 2016 = R\$23.190.595,78. Outras receitas: 2013 = R\$0; 2014 = R\$24.450; 2015 = R\$2.454; 2016 = R\$10.513.

11. Valor de 2018. O valor é reajustado no mês de janeiro de cada ano, de acordo com o índice de inflação. Em janeiro de 2021, o valor era de R\$31,41.

12. “A legislação atual não permite a devolução do Fundo Partidário para o Tesouro. O NOVO já apresentou projetos na Câmara para alterar esta lei, porém, apenas um deles foi votado e, infelizmente, rejeitado pela maioria. Os outros projetos aguardam votação no Congresso. O NOVO também entrou com ações no TSE, que foram negadas. Um destes processos ainda aguarda julgamento. Enquanto isso, os recursos estão aplicados na conta bancária do partido. O Fundo Eleitoral pode ser recusado, e estes recursos retornam para o Tesouro. O NOVO rejeitou o Fundo Eleitoral em 2018 e em 2020.” (Partido Novo, 2021).

A legenda não exige percentual mínimo dos salários de candidatos eleitos, pois a contribuição partidária mínima é a mesma para todos. Portanto, a receita do partido depende quase exclusivamente das doações por pessoas físicas e das contribuições feitas por filiados.

O partido do grupo analisado é o que tem o menor número de filiados e o que recebe o maior valor. Em 2015, a contribuição dos filiados representou 15,3% e, em 2016, 41% da receita anual da legenda.

O PMB (2016) determina em seu estatuto uma contribuição mensal no valor de 1% do salário-mínimo vigente, com exceção dos filiados em estado de penúria. Os parlamentares, assim como os filiados com cargos no poder executivo, devem contribuir com, no mínimo, 10% de sua remuneração total líquida e membros dos diretórios e conselhos devem contribuir com o 10% do salário-mínimo nacional. Porém, não há contribuições de filiados nem de parlamentares para a legenda. Observando a Tabela 8, nota-se a grande dependência do partido do fundo partidário. Configurando uma exceção, houve, em 2015, uma doação por pessoas físicas que representou 14% da receita partidária.

Já o REDE (2015) estabelece como obrigatória a contribuição dos filiados. Com o valor recebido destes, o partido destina 20% para a direção nacional, 20% para a direção estadual e o restante para a direção municipal. Filiados que têm cargos eletivos devem contribuir mensalmente com o valor de 5% do total líquido de sua remuneração. Em 2015, a legenda teve maior variedade de recursos entre o fundo partidário e a doação por pessoas jurídicas e físicas. Em 2016, mais de 80% dos recursos advinham do fundo partidário. Não houve registros quanto às contribuições de filiados em 2015, mas, em 2016, representaram 1% da receita.

Tabela 8 – Receita (%): número de filiados NOVO, PMB e REDE (2015-2016)

	NOVO	NOVO	PMB	PMB	REDE	REDE
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Fundo Partidário	6,31	19,92	85,66	100	54,88	80,48
Doações p. jurídicas	0,01	0	0	0	13,93	0
Doações p. físicas	78	34,59	14,34	0	24,28	18,03
Contribuição parlamentar	0	0	0	0	0	0

[continua na próxima página]

Tabela 8 – Continuação

	NOVO	NOVO	PMB	PMB	REDE	REDE
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Contribuições filiados	15,3	41,41	0	0	0	1,07
Outras receitas	0,37	4,07	0	0	2,03	0,41
Número de filiados	4043	7129	1409	37841	1409	37841

Fonte: Elaborada a partir de dados do TSE sobre receitas partidárias¹³.

Considerações finais

Neste trabalho, procuramos mostrar o financiamento das 10 novas legendas brasileiras, surgidas entre 2005 e 2015 – Republicanos, PSOL, PSD, PPL, PATRI, PROS, SD, NOVO, REDE e PMB –, por meio de uma perspectiva das contribuições realizadas pelos seus respectivos filiados. O objetivo era descobrir o quanto os membros contribuem para essas legendas e se essas contribuições eram determinantes para a organização partidária. Após a exposição dos dados sobre as receitas partidárias, com exceção do partido NOVO, nos deparamos com um cenário de dependência do Estado, visto como provedor de recursos financeiros, durante o período analisado. Em oito das

13. Fundo partidário NOVO: 2015 = R\$395.590,09; 2016 = R\$1.289.482,91. Doações por pessoas jurídicas NOVO: 2015 = R\$680,98; 2016 = R\$0. Doações por pessoas físicas NOVO: 2015 = R\$4.886.710,46; 2016 = R\$2.238.858,22. Contribuição de parlamentares NOVO: 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Contribuição de filiados NOVO: 2015 = R\$958.694,33; 2016 = R\$2.679.692,36. Outras receitas NOVO: 2015 = R\$23.464,57; 2016 = R\$263.701,12. Fundo partidário PMB: 2015 = R\$290.919,00; 2016 = R\$1.170.187,85. Doações por pessoas jurídicas PMB: 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Doações por pessoas físicas PMB: 2015 = R\$48.719,00; 2016 = R\$0. Contribuição de parlamentares PMB: 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Contribuição de filiados PMB: 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Outras receitas PMB: 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Fundo partidário REDE: 2015 = R\$396.361,12; 2016 = R\$5.788.999,19. Doações por pessoas jurídicas REDE: 2015 = R\$100.580,0; 2016 = R\$0; Doações por pessoas físicas REDE: 2015 = R\$175.352,97; 2016 = R\$1.296.892,39. Contribuição de parlamentares REDE: 2015 = R\$0; 2016 = R\$0. Contribuição de filiados REDE: 2015 = R\$35.221,67; 2016 = R\$77.254,20. Outras receitas REDE: 2015 = R\$14.673,15; 2016 = R\$29.528,11.

10 legendas, o valor recebido do fundo representa, em média, mais de 60% das receitas desses partidos. O PPL teve, nos seis anos observados, uma média de 53% das receitas provindas do fundo partidário.

Os partidos PSD, PROS, SD e PMB não receberam nenhuma contribuição de filiados no período analisado. Nesses casos, o fundo representa, em média, 61%, 76,5%, 80% e 92,83%, respectivamente, ainda que esses partidos – especificamente o PSD e o SD – tivessem um grande número de filiados. Em relação ao partido NOVO, houve discrepância nas legendas estudadas e o partido apresentou significativas contribuições de filiados que, em 2016, representavam 44% da receita do partido, ainda que este possuísse um número baixo de filiados no período observado. A legenda foi a que mais recebeu auxílios advindos de pessoas físicas, em valores absolutos: em 2015 e 2016, os auxílios representaram 78% e 34,6%, respectivamente, da receita da agremiação.

É importante ressaltar que os recursos oriundos dos filiados são distintos, nas prestações de contas, dos recursos oriundos de pessoas físicas. Um filiado pode doar para a direção nacional do partido e esse recurso pode constar como doação de pessoa física. Contudo, como as prestações de contas não especificam, na maior parte dos casos, os nomes dos doadores, não foi possível realizar uma discriminação entre as duas modalidades de contribuição. De toda forma, em ambos os casos as contribuições foram baixas para as receitas anuais.

Conclui-se que os novos partidos brasileiros não dependem das contribuições realizadas por filiados para a sua sobrevivência financeira como organização, uma vez que ocorreu uma aproximação dessas legendas com o Estado, caracterizando-as, na dimensão de financiamento, como partidos cartéis (Katz e Mair, 1995). Esse cenário indica um distanciamento entre a sociedade e os partidos, pois a maioria destes são oriundos do Estado e têm poucos vínculos sociais e, conseqüentemente, maiores dificuldades em angariar filiados ativos e participativos dentro das organizações. Cabe ressaltar que, à medida que os valores absolutos recebidos via fundo aumentam, os valores recebidos de doações caem, pois legendas que tinham maiores fontes de recursos nos anos iniciais, ao longo do tempo, tiveram as receitas cada vez mais inerentes aos recursos provindos do fundo partidário, como é o caso do Republicanos, PSD, PATRI, PROS, SD e PMB. Por fim, constata-se, que ter um número maior de filiados não significa ter maiores contribuições.

Referências

- BOLIN, N. (2014). New party parliamentary entry in Western Europe, 1960-2010. *European Journal of Government and Economics*, vol. 3, n. 1, p. 5-23. Disponível em: <https://www.ejge.org/index.php/ejge/article/view/55/41>. Acesso em: 26 jan. 2021.
- BOLLEYER, N.; BYTZEK, E. (2013). Origins of party formation and new party success in advanced democracies. *European Journal of Political Research*, n. 52, p. 773-96.
- BRASIL. (1995). Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Lei dos partidos políticos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm. Acesso em: 18 fev. 2021.
- _____. (2007). Lei nº 11.459, de 21 de março de 2007. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para estabelecimento do critério de distribuição do Fundo Partidário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11459.htm. Acesso em: 18 fev. 2021.
- _____. (2015a). Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 18 fev. 2021.
- _____. Supremo Tribunal Federal. (2015b). Ação direta de inconstitucionalidade 4.560. Critérios de doações para pessoas jurídicas e naturais e para o uso de recursos próprios pelos candidatos. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 31 jan. 2022.
- HUG, S. (2001). *Altering party systems: strategic behaviour and the emergence of new political parties in Western democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- KATZ, R. S.; MAIR, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, vol. 7, n. 1, p. 5-21. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/135406889500100101>. Acesso em: 26 jan. 2021.
- KRAUSE, S. et al . (2015). O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 16, p. 247-72. Disponível em: <https://www.scielo.br/r/rbcpol/a/Nb8M4VtXgRp6YYbRtCTjNhww/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 7 fev. 2021.

- LUCARDIE, P. (2000). Prophets, purifiers and prolocutors: towards a theory on the emergence of new parties. *Party Politics*, vol. 6, n. 2, p. 175-85. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/135406880006002003>. Acesso em: 27 jan. 2021.
- MAIR, P. (2003). Os partidos e a democracia. *Análise Social*, vol. 38, n. 167, p. 277-93. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218738808O9jEJ7w-j1Ds10DV6.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2021.
- PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA. (2016, 19 de abril). *Estatuto do Partido da Mulher Brasileira – PMB*. Brasília, DF: TSE. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-pmb-de-9-10-2015-deferido-em-19-4-2016/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-pmb-de-9-10-2015-deferido-em-19-4-2016/at_download/file. Acesso em: 2 mar. 2021.
- PARTIDO NOVO. (2018, 26 de abril). *Estatuto do Partido Novo*. Brasília, DF: TSE. Disponível em: <https://novo.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Ata-142239-Estatuto-do-Partido-NOVO-aprovado-em-26-04-18.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- PARTIDO NOVO. (2021). *Dúvidas, Novo*. Disponível em: <https://novo.org.br/novo/duvidas/>. Acesso em: 1 mar. 2021.
- PARTIDO PÁTRIA LIVRE. (2013, 1 de dezembro). *Estatuto do PPL*. Brasília, DF: TSE. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-ppl-de-1-12-2013-deferido-em-25-5-2017/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-ppl-de-1-12-2013-deferido-em-25-5-2017/at_download/file. Acesso em: 2 mar. 2021.
- PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO. (2017, 26 de julho). *Estatuto*. Brasília, DF: TSE. Disponível em: <https://www.prb10.org.br/estatuto/>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL. (2014, 5 de janeiro). *Estatuto*. Brasília, DF: TSE. Disponível em: https://www.pros.org.br/wp-content/uploads/2014/04/Estatuto_PROS.pdf. Acesso em: 2 mar. 2021.
- PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO. (2016, 16 de dezembro). *Estatuto*. Brasília, DF: TSE. Disponível em: <https://psd.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Estatuto-do-PSD-TSE.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- PATRIOTA. (2019, 13 de junho). *Estatuto*. Brasília, DF: TSE. Disponível em: <https://patriota51.org.br/wp-content/docs/ESTATUTO-13-06-2019-REGISTRADO.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. (2009, 22 de agosto). *Estatuto*. Brasília, DF: TSE. Disponível em: <https://psol50.org.br/partido/estatuto/>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- REDE SUSTENTABILIDADE. (2015, 22 de setembro). *Estatuto*. Brasília, DF: TSE. Disponível em: <https://redesustentabilidade.org.br/estatuto/>. Acesso em: 2 mar. 2021.

- SELB, P.; PITUCTIN, S. (2010). Methodological issues in the study of new parties' entry and electoral success. *Party Politics*, vol. 16, n. 2, p. 147-70. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354068809341054>. Acesso em: 22 fev. 2021.
- SEYD, P.; WHITELEY, P. (2004). British party members: an overview. *Party Politics*, vol. 10, n. 4, p. 355-66. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354068804043903>. Acesso em: 22 fev. 2021.
- SOLIDARIEDADE. (2020, 2 de junho). *Solidariedade*: estatuto. Brasília, DF: TSE. Disponível em: <https://www.solidariedade.org.br/media/2021/05/estatuto.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- SPECK, B. W. (2013). Nem ideológica, nem oportunista: a filiação partidária no contexto pré-eleitoral no Brasil. *Cadernos Adenauer*, vol. 14, n. 2, p. 37-60. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=b2f3e6c-f-154c-ddaf-32c4-7242fa86d18a&groupId=252038. Acesso em: 24 fev. 2021.
- TAVITS, M. (2006). Party system change: testing a model of new party entry. *Party Politics*, vol. 12, n. 1, p. 99-19. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1354068806059346>. Acesso em: 8 fev. 2021.
- _____. (2008). Party systems in the making: the emergence and success of new parties in new democracies. *British Journal of Political Science*, vol. 38, n. 1, p. 113-33. Disponível em: https://econpapers.repec.org/article/cupbjposil/v_3a38_3ay_3a2008_3ai_3a01_3ap_3a113-133_5f00.htm. Acesso em: 8 fev. 2021.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. (2018, 28 de agosto). Fundo especial de financiamento de campanha (FEFC). TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 4 mar. 2021.
- WHITELEY, P. (2011). Is the party over? The decline of party activism and membership across the democratic world. *Party Politics*, vol. 17, n. 1, p. 21-44. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354068810365505>. Acesso em: 8 fev. 2021.

Filiação extemporânea e as provas por outros elementos de convicção

Ediane Cristina Cavanhi Boni

Resumo

Este trabalho visa expor como estudo de caso o acórdão RE 305-75.2016.6.21.0148 (TRE-PR) referente às hipóteses previstas no Ordenamento Jurídico Brasileiro de comprovação de filiação partidária para deferimento de registro de candidatura, nos casos em que não há efetivo lançamento e registro da filiação do candidato junto ao sistema FILIA (antigo Filia Web), do TSE, pela agremiação partidária. Foi utilizado para análise do caso a previsão legal contida na Súmula 20 do TSE. O trabalho tem como referência bibliográfica a obra de Direito Eleitoral do autor José Jairo Gomes, para interpretação do regramento eleitoral, além de leitura das demais legislações esparsas.

Palavras-chave: comprovação da filiação partidária; acórdão n°. RE 305-75.2016.6.21.0148; casos de admissibilidade; eleições municipais; provas por outros elementos de convicção.

Abstract

This case study reports the judgment RE 305-75.2016.6.21.0148 (TRE-RS), concerning the hypotheses provided for in the Brazilian Legal System in regard to proof of party affiliation for candidacy registration referral in cases without effective entry and registration of the candidate affiliation at the Party Affiliation System (FILIA), of the Superior Electoral Court (TSE), by the party association. The case was analyzed based on the legal provision contained in TSE Precedent 20. Electoral rules and other sparse laws were interpreted according to the work of Electoral Law developed by José Jairo Gomes.

Keywords: proof of party affiliation; judgment RE 305-75.2016.6.21.0148; admissibility reports; municipal elections; proof by for other conviction elements.

Artigo recebido em 30 de julho de 2021 e aprovado pelo Conselho Editorial em 4 de agosto de 2021.

Sobre o autor

Ediane Cristina Cavanhi Boni é advogada associada no escritório Luiz Adão e advogados associados. Graduada em Direito (FACECLA /PR). Especialista em Direito Eleitoral (PUC /MG). Advogada da Comissão de Direito Ambiental na subseção de Campo Largo PR. Assessora Parlamentar na Câmara Municipal de Campo Largo. E-mail: edianeboni@gmail.com.

Introdução

Este trabalho visa expor como estudo de caso o acórdão RE 305-75.2016.6.21.0148 (TRE-RS) referente às hipóteses previstas no Ordenamento Jurídico Brasileiro de comprovação de filiação partidária para deferimento de registro de candidatura, nos casos em que não há efetivo lançamento e registro da filiação do candidato junto ao sistema FILIA (antigo Filia Web) do Tribunal Superior Eleitoral, pela agremiação partidária. Foi utilizado para análise do caso a previsão legal contida na Súmula 20 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O objeto de estudo de caso selecionado para análise é o Acórdão RE 305-75.2016.6.21.0148 do Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, publicado na data de 28 de setembro de 2016 (vinte e oito de setembro de dois mil e dezesseis), tendo por Relator do Acórdão o Juiz eleitoral Dr. Jamil Andraus Hanna Bannura; proposta representação pelo Ministério Público Eleitoral em face de Marilisa do Carmo Orlandi, a qual concorria ao pleito municipal o cargo de vereadora (reeleição) na cidade de Quatro Irmãos, no Rio Grande do Sul, em 2016, pelo Partido Progressista (PP).

A ação foi proposta perante a Justiça Eleitoral do Juízo da 148ª Zona Eleitoral, porque a recorrente, Senhora Marilisa do Carmo Orlandi, candidata a vereadora pela coligação “Juntos Construindo o Progresso” e Partido Progressista (PP) do município de Quatro Irmãos, pertencente à Comarca de Erechim - RS, teve seu pedido de registro de candidatura indeferido, em razão da ausência de filiação partidária.

O acórdão RE 305-75.2016.6.21.0148 proferido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE-RS) deu provimento ao referido recurso, porém, com divergências de votos, nos seguintes termos: conforme o voto da Dra. Maria de Lourdes Galvão Braccini de Gonzalez, relatora nos autos, conheceu pela tempestividade do recurso, e admissibilidade do mesmo. Após passar a análise, fazendo um apanhado das razões recursais, das quais demonstravam que a decisão recorrida que havia indeferido o pedido de registro de candidatura da primeira Recorrente, assistia razão, segundo o voto da relatora, pois conforme o entendimento daquele Tribunal, alinhado ao entendimento da Corte Superior havia sido consolidado no tocante a unilateralidade da prova através da ficha de filiação, o que seria uma prova destituída de fé pública.

Ainda, neste mesmo contexto, no julgado, a relatora utilizou como parâmetro o teor da Súmula 20 do TSE, a qual estabelece que “a prova de filiação partidária, poderá ser realizada por outros meios de convicção, salvo quando se tratar de documentos produzidos de forma unilateral” (TSE, 2016).

O caso em tela aponta para a problemática a ser discutida e verificada-se que há divergências sobre a questão da produção de provas e elementos para a formação da convicção do juízo, para a demonstração da filiação partidária do candidato, tendo em vista que do Código Eleitoral Brasileiro (Lei nº. 4.737 de 15 de julho de 1965), na redação expressa do *caput* do artigo 87, “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos” (Brasil, 1965), o que pode gerar controvérsias de entendimentos e interpretações diversas, e que conseqüentemente podem acarretar a inadmissibilidade de registros de candidatos que eventualmente não se desincumbem de demonstrar as provas para o convencimento do juízo.

Ademais, a questão jurídica enfrentada neste julgado é a falta de procedência formal do registro eletrônico via sistema, da lista dos filiados, tendo em vista que as agremiações partidárias nem sempre estão organizadas nos Municípios de acordo com a legislação eleitoral que as rege, e que o registro de filiação partidária depende da inclusão junto ao sistema eletrônico no sítio da Justiça Eleitoral, o novo Sistema de Filiação Partidária (FILIA), e sendo que a submissão dos cadastros dentro da disponibilidade do cronograma das datas ocorre conforme por ela fixadas, e levando em conta a necessidade de inscrição com antecipação prévia, nos moldes do artigo 87, parágrafo único, por vezes ocorrem situações similares a do julgado em comento e com desfecho diferente, visto as divergências de entendimentos em nossos Tribunais Eleitorais, acarretando no indeferimento da candidatura e o eleitor não poder participar do processo democrático eleitoral daquele pleito.

Revisão da jurisprudência

nos moldes do Código Eleitoral Brasileiro, instituído pela Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, definido por seu artigo primeiro, conceitua que “contem normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado” (Brasil, 1965).

Não obstante, a Constituição Federal de 1988, bem como o Código Eleitoral Brasileiro, preveem que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Art. 2º, Código Eleitoral, 2021). Tal conceito define a democracia. Para que ela ocorra, é necessária a participação efetiva do povo, o que se dá através do sufrágio universal e por intermédio dos partidos políticos.

Outrossim, nos termos do artigo 14, parágrafo terceiro, inciso “V”, da Constituição Federal, qual instituiu a filiação partidária como a condição de elegibilidade, e a necessidade expressa, de que o cidadão que queira se candidatar deve filiar-se a um Partido Político.

Cumprindo ainda, observar a definição do conceito de partido político, nos moldes da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº. 9.096/95): “Partido Político é pessoa jurídica de direito privado. Destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (Brasil, 1995, art. 1º).

De acordo com o conceito de Paulo Bonavides, “Partido Político é uma organização de pessoas que, inspirados por ideais ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conserta-se para a realização dos fins propugnados”, (Bonavides *apud* Xavier, 2013, 1).

Para Luciana Xavier, “os partidos políticos são organizações com regramentos próprios, formados por eleitores, que têm uma ideologia em comum, e que buscam governar”. (XAVIER, 2013, 1).

A definição supramencionada, para melhor interpretarmos a importância das agremiações políticas e partidárias, que pelo entendimento e definição do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Supremo Tribunal Federal (STF), consideram que, a fidelidade partidária, onde o candidato eleito deve respeitar os períodos da filiação, e não pode trocar de partido, fora das “janelas partidárias”, o mandato eletivo pertence aos partidos. (GOMES, 2019,39).

O estudo de caso ora apresentado, relativo ao acórdão RE 305-75.2016.6.21.0148 proferido pelo TRE-RS a ser analisado, insere-se na seguinte situação, conforme voto divergente, onde houve o entendimento de que a candidata Marilisa do Carmo Orlandi não estava devidamente filiada à agremiação partidária e que, por consequência, não estaria apta a se candidatar,

pois infringia a lei expressa. Uma vez que a filiação partidária é um dos requisitos da elegibilidade e, após a análise do Colegiado, observando as provas careadas nos autos, concluíram que, muito embora o Partido Político, o qual a candidata e recorrente militava, não houvesse realizado a inserção sistêmica da sua filiação ou, por equívoco, removeu do sistema interno o registro da sua filiação, a candidata desincumbiu de provar de forma clara, nos autos recursais, sua participação efetiva na agremiação partidária (inclusive havia sido candidata em pleito anterior e concorria à reeleição por aquele mesmo partido político), e que a candidata poderia ter seu registro de candidatura deferido para concorrer ao cargo de vereadora na cidade de Quatro Irmãos, no Estado do Rio Grande do Sul – TRE- RS.

A questão suscitada é a divergência de entendimentos dentro dos próprios Tribunais Eleitorais, na análise dos casos concretos, visto que a lei deixa espaço para interpretações diferenciadas, o que pode acarretar em decisões extremamente diferentes, de casos similares, e acabar por impedir candidaturas de eleitores aptos, ferindo o sufrágio universal.

Exemplifica-se, através de outro julgado acerca do tema, junto ao Egrégio Tribunal Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul, no processo RE 169-15.2016.6.21.0072, do município de Viamão, publicado na data de 22 de setembro de 2016, com um acórdão com posicionamento totalmente diverso do caso ora apresentado, onde no referido julgamento foi considerado que as provas apresentadas pela Recorrente foram produzidas de forma unilaterais e destituídas de fé pública, consideradas insuficientes para demonstrar a vinculação partidária, de acordo com a égide do TSE, e conseqüentemente negado o provimento ao recurso, e mantida a sentença de primeiro grau, que indeferiu a candidatura da parte Recorrente.

Cabendo-se ressaltar, a necessidade de posicionamentos uniformes, para os julgamentos de temas correlatos, dentre os Tribunais Eleitorais brasileiros, posto que, a Súmula 2, do TSE, dispõe acerca da ficha de filiação partidária, qual deve estar preenchida e assinada, dentro do prazo legal, para satisfazer as condições da elegibilidade, não tratando de questões sistêmicas específicas, ou seja, a lei é expressa no sentido na necessidade de emissão da ficha de filiação do eleitor à agremiação partidária, e não de inserção junto ao sistema de filiações.

Revisão bibliográfica

a Carta Magna de 1988, estabelece os requisitos de elegibilidade, dentre eles, em seu art. 14º, parágrafo terceiro, inciso “V” a filiação partidária.

O TSE conceitua a filiação partidária nos seguintes termos: “filiação partidária é o ato pelo qual um eleitor aceita e adota o programa de um partido. O termo refere-se também ao vínculo que se estabelece entre um político e um partido” (TSE, 2020).

O *caput* do art. 87, do Código Eleitoral Brasileiro, estabelece que somente podem candidatar-se, aqueles que estiverem registrados por partidos. Ainda, no parágrafo único, do mesmo artigo, estabelecido o prazo de seis meses, que antecedem a eleição.

Neste mesmo contexto, o artigo 11, §14º. da Lei Eleitoral (LE 13.488/2017) proíbe o “registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária”.

Ou seja, de acordo com Jairo Gomes (2019), não basta o eleitor ser filiado, preencher os demais requisitos da Lei Eleitoral, se a agremiação partidária não lançar candidaturas no pleito em questão. “Assim os partidos políticos detêm o monopólio das candidaturas: para ser votado, o cidadão deve filiar-se. O sistema brasileiro desconhece candidaturas avulsas”. (GOMES, 2019, 211.).

Ademais, prosseguindo sobre o requisito de elegibilidade, no tocante à filiação partidária, a Súmula 2, do TSE:

Assinada e recebida a ficha de filiação partidária até o termo final do prazo fixado em lei, considera-se satisfeita a correspondente condição de elegibilidade, ainda que não tenha fluído, até a mesma data, o tríduo legal de impugnação.

Todavia, ainda há mais uma controvérsia acerca das distinções entre as condições de elegibilidade e inelegibilidades. Posto que as condições de elegibilidades configuram requisitos prévios e explícitos na Constituição Federal de 1988, as inelegibilidades são as perdas daquelas condições previstas na elegibilidade.

A filiação partidária é uma condição de elegibilidade (e não para a posse) e tal previsão encontra-se expressa junto ao artigo 17, inciso IV, da Constituição Federal.

Diferentemente do entendimento do julgado em comento (TRE-PR), onde houve a análise minuciosa das provas carreadas nos autos, e o deferimento da candidatura à vereadora da parte recorrente, à eleição de 2016, na cidade de Quatro Irmãos, mesmo que por divergências de votos, o Dr. Jamil Andraus Hanna Bannura, entendeu que:

[...] Trata-se de candidata à reeleição, tendo se candidatado em 2012, pelo mesmo partido (PP), conforme documento de folha 54, e exercido tal função, ainda que eventualmente em suplência, o que seria inconcebível sem a devida filiação.

Além disso, as atas de fls. 31 e seguintes, datadas de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2016 demonstram intensa atividade partidária, podendo ser identificada claramente a assinatura da candidata e de inúmeras outras pessoas, tornando improvável qualquer falsificação de tais documentos, em respeito à presunção de boa-fé.

De igual forma, as atas de fls. 55-58, firmadas em sequência, comprovaram o preenchimento do necessário requisito.

Por tais razões, voto pelo provimento do recurso da candidata [...].

A jurisprudência do TSE entende que “[...] *nem a ficha de filiação partidária nem a declaração unilateral de dirigente de partido são aptas a comprovar a regular e tempestiva filiação [...]*” (TSE – AgR-Respe 195.855/AM – PSS 3.11.2010) (GOMES, 2019, 213).

Nesse mesmo sentido, José Jairo Gomes (2019) extraí os seguintes julgados do TSE – AgR- REsp n°. 338.745/SP – PSS 06.10.2010 / TSE – AgR -REsp 31.070/GO – PSS 27.11.2008, AgR -Respe n°. 29.111/ GO – PSS 23.10.2008, abaixo colacionados:

[...] documentos produzidos unilateralmente por partido político ou candidato, na espécie de ficha de filiação, ata de reunião do partido e relação interna de filiados extraída do respectivo sistema, não são aptos a comprovar a filiação partidária, por não gozarem de fé pública. Não incidência da Súmula 20 TSE. [...].

Ainda, conforme o entendimento do TSE, não basta apenas ser procedido com a filiação sistêmica do eleitor apto, a filiação deve estar válida, conforme preceitua o seguinte julgado: “Para fins de

candidatura, a filiação não pode estar suspensa, pois a suspensão impede o filiado de exercer cargo político-eletivo dentro do organismo partidário” (TSE – AgR -REsp nº. 11.166/GO – J. 30.03.2017).

Tudo isso, para fins do preenchimento do requisito de elegibilidade e as exigências formais da Lei, no contexto do ocorrido nos autos do acórdão em apreço, e levando-se em consideração aquele pleito eleitoral e as normas vigentes à época dos fatos ora analisados. Porém, no ano de 2019 houve a alteração da redação do *caput* do artigo 19 da Lei 9.096/95, por meio da Lei 13.877 de 2019, cuja norma passou a vigorar com o seguinte texto:

[...] Deferido internamente o pedido de filiação, o partido político, por seus órgãos de direção municipais, regionais ou nacional, deverá inserir os dados do filiado no sistema eletrônico da Justiça Eleitoral, que automaticamente enviará aos juízes eleitorais, para arquivamento, publicação e cumprimento dos prazos de filiação partidária para efeito de candidatura a cargos eletivos, a relação dos nomes de todos os seus filiados, da qual constará a data de filiação, o número dos títulos eleitorais e das seções em que estão inscritos. [...] (Brasil, 1995, *caput* do art. 19).

Ora, a interpretação literal do texto da Lei, sem a observância do contexto fático que se amolda ao caso concreto, pode decorrer em decisões rígidas, e a não observação aos princípios do direito, que auxiliam nas diretrizes do julgamento, como dito, podem fragilizar a democracia. E, considerando tais acontecimentos a legislação pátria vem evoluindo acerca do entendimento de tais temas, inclusive com a elaboração de novas normas mais adequadas.

Ademais, o Direito Eleitoral, assim como os demais outros ramos do direito Brasileiro, é baseado em princípios basilares que o norteiam e, dentre eles, alguns de maior aplicabilidade, segundo José Jairo Gomes (2019) “de maior destaque”, os seguintes princípios: o princípio da Democracia, da Democracia Partidária, do Estado Democrático de Direito, do Poder Soberano, o Princípio Republicano, do Princípio Federativo, o Sufrágio Universal, da Legitimidade, da Moralidade, da Probidade, da Igualdade e Isonomia.

O sufrágio e o voto têm conceitos distintos; conceitua-se o sufrágio como sendo o direito do voto, e o voto, em si,

representa o seu exercício efetivo, ou seja, o voto é a concretização do sufrágio. Relevam ainda princípios de natureza processual. (ALMEIDA, 2016, 1).

Ainda o princípio da anualidade previsto no art. 16 da Constituição Federal de 1988, que dispõe que “[...] a lei que alterar o processo eleitoral, entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorrerá até um ano de sua vigência”. (ALMEIDA, 2016, 1).

Sendo o Direito Eleitoral, para Roberto Moreira Almeida (ALMEIDA, 2016, 1), o “[...] ramo do Direito Público destinado a estudar o processo de escolha de representantes para a ocupação de cargos eletivos, incluindo os sistemas eleitorais e sua legislação”:

[...] um ramo do Direito Público cujo objeto são os institutos, as normas e os procedimentos regularizadores dos direitos políticos. Normatiza o exercício do sufrágio com vistas à concretização da soberania popular. (ALMEIDA, 2016,1).

O Estado Democrático de Direito, por sua vez, através da previsão expressa junto ao art. 1º. da Constituição Federal, “[...] formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito, e tem como fundamentos: inciso ‘V’ o pluralismo político; parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

Tal conceito de Estado Democrático de Direito diz respeito ao poder institucionalizado atrelado à Constituição Federal: “as leis são criadas pelo povo e para o povo, respeitando-se a dignidade da pessoa humana”, “os cidadãos do Estado participam, sendo seus artífices e destinatários principais de suas emanções. Assim, os próprios cidadãos são responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas.” (GOMES, 2019, 41).

O conceito “limita o poder do Estado e instiga a efetivação dos direitos fundamentais e sociais”. (XIMENES, 2013,7).

O acórdão RE 305-75.2016.6.21.0148 do Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, apresentou uma decisão, analisando o caso concreto minuciosamente e as provas trazidas nos autos, dotadas de elementos de convicção, utilizando os princípios basilares do direito eleitoral como orientação e interpretação,

para que fosse proferida a decisão que garantiu a participação, através do deferimento da candidatura, e assegurou o sufrágio universal para a efetivação do processo democrático brasileiro.

Posicionamento crítico fundamentado

a filiação partidária é uma das condições de elegibilidade definidas na Lei, e uma das formas de participação no processo democrático eleitoral. No Estado Democrático de Direito, é de extrema importância a atuação do pluralismo partidário, visto as suas representatividades. Segundo Márcio Oliveira, “[...] resguardado o direito da minoria de toda decisão tomada pela maioria, de forma que ninguém tenha seus direitos tolhidos e vontades políticas esmagadas [...]”, essa é a base de uma democracia. (OLIVEIRA, 2016, 1).

Com a alteração do antigo sistema FILIAWEB, que atualmente denomina-se FILIA, as agremiações partidárias, por intermédio de suas comissões municipais e estaduais, alimentam a base de dados do sistema e anualmente em duas datas a Justiça Eleitoral submete a lista das filiações e desfiliações. Tal procedimento, como no estudo de caso ora em comento, pode ser “esquecido” pelos membros da agremiação partidária municipal, vindo a causar sérios problemas ao eleitor que quer se candidatar ao pleito eleitoral daquele ano. “A garantia da efetividade das liberdades e dos direitos humanos fundamentais, mediante uma política de proteção jurídica, se materializa através da expressão da vontade popular”. (OLIVEIRA, 2016, 1).

O estudo de caso ora apreciado, mostra um julgamento realizado pelo Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul, acerca da questão de filiação extemporânea, íntegro e acertado, analisadas as peculiaridades do caso concreto em apreço, e deferido o registro de candidatura da vereadora Marilisa do Carmo Orlandi, observados a “organização política, eleições livres, universais e legítimas” (OLIVEIRA, 2016, 1). Além disso, presando para que “subsista representantes íntegros, probos, éticos, bem-intencionados e atuantes em uma sociedade consciente e refletidora de um ordenamento jurídico harmônico e inclusivo” (OLIVEIRA, 2016,1).

Com o advento da edição de algumas alterações na legislação, posto a adequação dos julgados na atualidade, e posteriores à

eleição do ano de 2016, do caso em comento, a norma vem evoluindo e se amoldando à realidade de cada eleição, e o entendimento predominante é de que a prova da filiação partidária, se dá com base na última relação oficial de eleitores recebida e armazenada no Sistema de Filiação do TSE, porém, a omissão do nome do filiado na lista não descaracteriza a filiação partidária, configurando-se uma garantia da efetividade do processo eleitoral.

Referências

- ALMEIDA, R. M. (2016). *Curso de direito eleitoral*. 10. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM.
- BRASIL. (1965). Presidência da República. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: 19 jul. 1965, retificado em 30 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 29 mar. 2021.
- BRASIL. (1988). Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 abr. 2021.
- BRASIL. (1995). Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: 20 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 4 abr. 2021.
- GOMES, J. J. (2019). *Direito Eleitoral*. 15. ed. ver., atual e ampl. São Paulo: Atlas.
- OLIVEIRA, M. (2016). Princípios de direito eleitoral. In: *Tratado de Direito Eleitoral*. Disponível em: http://novoeleitoral.com/tratado/index.php/Princ%C3%ADpios_do_Direito_Eleitoral. Acesso em 28 mar. 2021.
- TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. (2016). ACÓRDÃO. Disponível em: http://capa.tre-rs.jus.br/arquivos/acordao_19179-RE-30575.pdfAcesso em: 3 mar. 2021.
- TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. (2016). Ementa Recurso eleitoral. *REGISTRO DE CANDIDATURA*. Impugnação. Cargo de vereador. Condição de elegibilidade. Art. 14, 3º, inc. V, da Constituição Federal. Art. 9º, da Lei nº 9.504/97. Filiação partidária. Eleições 2016. Procedência da impugnação ministerial e indeferimento da candidatura no primeiro grau, em razão da ausência de prova da filiação partidária. Relator. Maria de Lourdes Galvao Braccini de Gonzalez. JAMIL ANDRAUS HANNA BANNURA, Redator do Acórdão. COORDENADORIA DE SESSÕES Proc. RE 305-75 – Rel. Dra. Maria de Lourdes Galvao Braccini de Gonzalez. 28 de setembro de

2016. Disponível em: https://www.tre-rs.jus.br/jurisprudencia/emtema-novo/registro-de-candidaturas/arquivos-registro-de-candidaturas/copy2_of_condicoes-de-elegibilidade-filiacao-partidaria-ausencia-nome-na-lista-1/rybena_pdf?file=https://www.tre-rs.jus.br/jurisprudencia/emtema-novo/registro-de-candidaturas/arquivos-registro-de-candidaturas/copy2_of_condicoes-de-elegibilidade-filiacao-partidaria-ausencia-nome-na-lista-1/at_download/file. Acesso em: 1 dez. 2020.
- XAVIER, L.** (2013). *Sistema Político Brasileiro*. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br>. Acesso em: 29 mar. 2021.
- XIMENES, J. M.** (2013). *Reflexões sobre o conteúdo do Estado Democrático de Direito*. Disponível em: <http://campanhanaweb.com.br/acsmce-antigo/wp-content/uploads/2012/10/ESTADO-DE-DIREITO-E-ESTADO-DEMOCR%C3%81TICO-DE-DIREIT.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2021.

A constitucionalidade da alteração das datas das eleições 2020 por conta da pandemia

Fernanda Ramos Reizer e Rogério Carlos Born

Resumo

Diante dos impactos causados pelo novo coronavírus, o governo brasileiro vem tomando algumas medidas preventivas a fim de evitar o contágio e diminuir a taxa de mortalidade, e no âmbito eleitoral não foi diferente. A crise sanitária alterou o calendário original e acarretou certa preocupação com as eleições previstas para o primeiro domingo de outubro, pois ponderava-se não haver a possibilidade de as eleições ocorrerem na modalidade presencial, a fim de evitar aglomerações e redobrar os cuidados com a saúde. Como esta circunstância de pandemia se trata de força maior, em que há a exigência do recolhimento social, as eleições municipais que já estavam com as datas definidas para outubro de 2020, conforme determina a lei, tiveram de ser prorrogadas por causa desse momento atípico que acomete toda a população global. Por fim, são analisadas as hipóteses intermediárias que visam solucionar – caso houvesse outra solução para o pleito que garantisse a idoneidade da eleição –, quanto a constitucionalidade, a alteração das datas das eleições de 2020.

Palavras-chave: pandemia; anterioridade eleitoral; eleições; alteração.

Abstract

Before the impacts caused by the new coronavirus, the Brazilian government has implemented a series of preventive measures to avoid contagion and decelerate mortality – and the same occurred within the electoral sphere. The health crisis

Sobre os autores

Fernanda Ramos Reizer é bacharel em Direito do Centro Universitário UniDomBosco, Curitiba-PR. E-mail: fereeros@live.com

Rogério Carlos Born é orientador, doutorando e Mestre em Direito Constitucional. Especialista em Direito Público, Eleitoral, Militar e Metodologia de Ensino na Educação Superior. Cientista Político e bacharel em Direito e Relações Internacionais. Professor universitário de Ciência Política e Direito na UniDomBosco e Uninter e UniPública. Membro Consultor convidado da Comissão de Educação e Políticas Públicas Educacionais da OAB-PR. Membro da Academia Brasileira de Direito Constitucional e Política – Abradep. Ex-membro de bancas de concursos públicos para Magistratura. Autor de diversas obras. E-mail: rcborn@uol.com.br

due to the pandemic threatened the original calendar and caused concern with the elections scheduled for the first Sunday of October, for the in-person modality would inevitably lead to agglomerations, thus requiring extra health care precautions. In this scenario, municipal elections had to be postponed. This article analyzes the intermediate proposed solutions, according to the Constitution, for such a change in the 2020 election dates – in case there was another solution that would guarantee the legitimacy of the election..

Keywords: pandemic; electoral priority; elections; change.

Artigo recebido em 9 de junho de 2021 e aprovado pelo Conselho Editorial em 24 de agosto de 2021.

Introdução

Ante a este cenário pandêmico, vários campos tiveram que se adaptar conforme a solicitação de decretos e as medidas que devem ser tomadas, assim como ocorreu nas eleições municipais de 2020. Portanto, acarretou alguns debates, observando a constitucionalidade e a legalidade.

Este artigo trata da constitucionalidade da alteração das datas das eleições de 2020 quanto a possibilidade de unificação das eleições municipais com as gerais, por causa da pandemia. Surgiram alguns questionamentos alusivos ao princípio constitucional da anterioridade eleitoral e o possível oportunismo da unificação, se havia idoneidade para o pleito ou não.

A ideia é focar nas possibilidades constitucionais no que se refere ao adiamento ou unificação das eleições municipais de 2020. O método utilizado será o dedutivo. Como fontes de pesquisa, a fim de colher o referencial teórico necessário para embasar as análises e discussões, serão realizadas pesquisas em livros, artigos e sites relacionados ao tema.

A origem da pandemia e seus efeitos

Dezembro de 2019 foi o início de um período atípico e muito difícil em escala global devido ao surgimento de uma nova doença. Um misterioso vírus apareceu na China, especificamente na cidade de Wuhan, ali ocorreram os primeiros casos de coronavírus, cuja infecção teria acontecido de animais para seres humanos. O vírus acabou

circulando de forma tão acelerada e com uma taxa de mortalidade tão alta, que muitos não resistiram e perderam suas vidas.

Além de ser altamente contagiosa, a enfermidade demora para se manifestar no corpo humano e a detecção não é feita de primeira, pois o covid-19 tem semelhanças com doenças mais “simples” como por exemplo a gripe.

No princípio não havia nenhuma informação exata sobre esta terrível doença, somente que matava e de forma célere, mas nessa época ainda não havia remédios, vacinas ou tratamentos específicos.

Com o passar do tempo, ocorreram mais mortes e muitos internamentos até não haver mais leitos para tantas pessoas infectadas e entubadas nas unidades de saúde.

Em 30 de janeiro, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto pelo Coronavírus (COVID-19) constitui emergência da saúde pública internacional:

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto da doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. – Foram confirmados no mundo 3.090.445 casos de COVID-19 (71.839 novos em relação ao dia anterior) e 217.769 mortes (9.797 novas em relação ao dia anterior) até 30 de abril de 2020. – O Brasil é um dos países com transmissão comunitária da COVID-19 e confirmou 85.380 casos e 5.901 mortes pela doença até a tarde do dia 30 de abril de 2020. (Organização Pan-Americana da Saúde, 2020).

Desde então, o governo brasileiro vem tomando medidas afim de diminuir o contágio desse vírus: a recomendação de utilizar álcool em gel sempre que houver necessidade de sair de casa, bem como a obrigatoriedade de todos os estabelecimentos comerciais disponibilizarem o álcool em gel para os clientes; a obrigatoriedade de usar máscaras; a indicação de recolhimento social, estimulando que as saídas de casa sejam somente quando houver necessidade; empresas adotando a modalidade de trabalho em home office, aderindo às ideias de reclusão e diminuindo os riscos de contágio a fim de preservar seus trabalhadores – além disso, em territórios que

o contágio aumenta consideravelmente a medida utilizada é o *lock-down* e, a depender da bandeira, funciona somente o que é dito como essencial.

Princípio da anterioridade eleitoral

O princípio da anterioridade ou anualidade eleitoral vem descrito no artigo 16 da Constituição de 1988, prevê que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência” (BRASIL, 1988), isto é, não poderá modificar o processo eleitoral antes de um ano da sua validade, garantindo a segurança jurídica para um período de adaptação caso seja necessária alguma alteração.

O Supremo Tribunal Federal (STF) entende que o princípio trata-se de uma cláusula pétrea, ou seja, o princípio da anterioridade não pode ser modificado, pois versa sobre a garantia jurídica eleitoral. Para o senado a cláusula pétrea é:

Dispositivo constitucional que não pode ser alterado nem mesmo por Proposta de Emenda à Constituição (PEC). As cláusulas pétreas inseridas na Constituição do Brasil de 1988 estão dispostas em seu artigo 60, § 4º. São elas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais”. (Brasil, 2020a).

Eneida Desiree Salgado (2010, p. 222) disserta que: “esse artigo configura uma ‘muralha da democracia’, uma exigência da predeterminação das regras do jogo da disputa eleitoral com um ano de antecedência para evitar casuísmos e surpresas, em nome da estabilidade”.

No mesmo sentido, José Jairo Gomes (2011, p. 210) expõe que: “essa restrição tem em vista impedir mudanças casuísticas na legislação eleitoral que possam surpreender os participantes do certame que se avizinha, beneficiando ou prejudicando candidatos.”

Ou seja, o princípio da anterioridade protege tanto o eleitor quanto o candidato, impedindo que ocorra alguma alteração inesperada e que possa ser prejudicial caso não aconteça dentro dos parâmetros indicados por esse artigo.

Rodrigo Moreira da Silva, reforça:

É um resultado de fácil conclusão, pois o princípio reprime os efeitos das alterações das regras eleitorais expedidas há menos de um ano das eleições, de forma a evitar casuísmos e surpresas aos participantes do processo eleitoral. Os regulamentos, por sua vez, não alteram, não criam nem revogam. Se a eles não é dado o poder de “alterar o processo eleitoral”, não se lhes aplica o princípio. (Silva, 2021)

Assim, o princípio da anterioridade eleitoral, garante que “no meio do jogo” nada será mudado, o princípio serve para trazer permanência e segurança para as eleições.

Turnos

As eleições brasileiras utilizam-se do sistema majoritário para os cargos do Poder Executivo, previsto na Constituição da República de 1988, em que para se eleger, o candidato precisa obter maioria absoluta (50% mais um) dos votos válidos. Os votos nulos e brancos não são computados nesta conta.

A Constituição sobre as eleições para Presidente e Vice-Presidente:

Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente.

§ 1º A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado.

§ 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 3º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.

§ 4º Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação.

§ 5º Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer, em segundo lugar, mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso. (Brasil, 1988).

Para as eleições municipais a Constituição prevê utilizar do mesmo sistema das eleições presidenciais, assim dispõe:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

I – eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

II – eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores. (Brasil, 1988).

Conforme verifica-se, os ritos são semelhantes e a seguir serão demonstrados os turnos das eleições.

Primeiro turno

As eleições são realizadas no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término em mandato, com início às oito horas da manhã e final às dezessete horas, assim como prevê a legislação brasileira. Assim dispõe:

Art. 29. [...] II – Eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores;

Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. (Brasil, 1997).

Caso nenhum dos candidatos tenha conseguido atingir a votação suficiente, haverá a necessidade de se realizar o segundo turno.

Segundo turno

A legislação prevê que o segundo turno ocorrerá no último domingo do mês de outubro do ano anterior ao término do mandato, se iniciando às oito horas da manhã e finalizando às dezesseis horas.

O segundo turno acontece entre os dois candidatos mais votados no primeiro turno, considerando-se eleito aquele que conseguir a maioria dos votos válidos.

Nas eleições municipais, nas cidades que tiverem mais de duzentos mil habitantes, caso o candidato não consiga os votos necessários em primeiro turno, será realizada o segundo turno.

Eleições de 2020

Nas eleições municipais de 2020 houve mudanças devido a pandemia do coronavírus, desta forma, pela edição da Emenda Constitucional 107/2020, foi realizada a mudança na data das eleições.

As datas das eleições passaram a ser no dia 15 de novembro, para se realizar o primeiro turno, e dia 29 de novembro para o segundo turno, conforme dispõe da emenda, *in verbis*:

Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver observado o disposto no § 4º deste artigo. (Brasil, 2020b).

Diante disso, o Tribunal Superior Eleitoral publicou um novo calendário eleitoral, ajustando as datas para que fossem realizadas as eleições através da resolução 23.627, ementa *in verbis*:

Institui o Calendário Eleitoral das Eleições 2020, em conformidade com a Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020, pela qual adiada, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos. (Brasil, 2020c).

As mudanças nas datas através da emenda geraram uma discussão acerca do princípio da anterioridade eleitoral, previsto no artigo 16 da Constituição da República: “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.” (Brasil, 1988).

Para Pavanelli não há ofensa ao referido princípio, conforme expõe:

Entretanto, ao ser analisado um caráter mais profundo dessa norma, de ser garantidor da paridade de armas no processo eleitoral, inexistente conflito. Nesse sentido: Só se pode cogitar de afronta ao princípio da anterioridade quando ocorrer: I) o rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos e dos respectivos candidatos no processo eleitoral; II) a criação de deformação que afete a normalidade das eleições; III) a introdução de fator de perturbação do pleito; ou IV) a promoção de alteração motivada por propósito casuístico (cf. ADIn 3.345/DF). 18 Nesse sentido, a Emenda Constitucional também trouxe em seu artigo 2º que não se aplica o art. 16 da Constituição Federal ao disposto nessa emenda.¹⁹ Portanto, o princípio da anualidade não impede esse tipo de alteração, sendo que visa proteger o exercício legítimo do voto dos eleitores, bem como compatibiliza a situação atual com o desejo dos candidatos de serem eleitos. (Pavanelli, 2016, p. 145).

Com a mudanças ocorridas o presidente da câmara dos deputados na época das eleições, Rodrigo Maia, fez apontamentos a favor do adiamento: “mas certamente a probabilidade de, em outubro, nossa situação ser muito melhor do que essa situação a partir de 15 de agosto, para mim é dado da realidade. É por isso que eu defendo o adiamento.” (Brandt, 2021).

Para o Barroso, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, o adiamento foi medida acertada:

O adiamento se revelou medida acertada, porque realizamos as eleições num momento em que a pandemia havia caído a menos da metade. Recentemente, nas últimas semanas, houve uma retomada da doença, mas sem guardar qualquer relação com o processo eleitoral. (D’agostino, 2020).

Assim, por ser uma situação de calamidade pública, por cautela e força maior, essa alteração se fez necessária, foi a medida mais

acertada a ser tomada. As mudanças aconteceram por um tempo mínimo, sem violar a cláusula pétrea e o povo pôde exercer seu poder de voto sem causar prejuízos ao processo eleitoral.

Porém, no sentido contrário, o deputado federal Ricardo Barros (PP-PR), parlamentar que já exerceu vários cargos políticos no Congresso e foi Ministro da Saúde, acredita que a pandemia traz um grande peso quem está no cargo. (Moraes, 2020).

[...] vivemos um momento excepcional. Alguns prefeitos tiveram a aprovação aumentada pelas medidas contra a Covid-19, mas também as economias estão sendo afetadas. Quanto mais o tempo passar, a pessoas deverão sentir mais a dificuldade financeira.

votei contra, mas respeito a decisão. Acredito que haverá muita discussão sobre prazos de filiação, de desincompatibilização de secretários e sobre domicílio eleitoral. Não há mais respeito à legislação, vamos dar força o Judiciário, permitindo que eles tumultuem o processo com decisões que não estão respaldadas na lei. (Moraes, 2020).

Foi a crítica deixada pelo parlamentar discordando com a alteração das eleições municipais, e dias de diferença não mudaria em nada o estado pandêmico: “o que prejudica as pessoas é a campanha e não o dia das eleições” (Moraes, 2020).

Procedimento eleitoral

Como ocorreram as mudanças nas datas das eleições 2020, regras foram estabelecidas por causa do novo coronavírus a fim de proteger a população, bem como os colaboradores eleitorais, uma vez que foi até cogitado não haver a possibilidade presencial.

É possível que ao longo do tempo o método eleitoral sofra modificações tanto nos aspectos legais quanto nos procedimentais. Por este motivo foram imprescindíveis alguns cuidados recomendados na cartilha sanitária, como: equipamentos de segurança para os mesários, higienização do espaço físico das seções, distanciamento nos locais de votação evitando aglomeração, uso do álcool em gel, entre outros.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) seguiu algumas recomendações de infectologistas que prestaram consultoria sanitária para

as eleições municipais e, naquele momento, optariam por excluir a identificação biométrica no dia da votação. (Brasil, 2020d)

Os procedimentos adotados pelos eleitores foram a conferência do local de votação (uma vez que algumas seções foram alteradas), o uso de máscaras, levar sua própria caneta, levar os números dos candidatos (garantindo mais agilidade), não levar crianças nem acompanhantes, não beber e não se alimentar no local da votação. Também seria possível baixar o título de eleitor pelo aplicativo.

Além disso, ocorreram mudanças nos horários para reforço da segurança. O ministro Barroso (Brasil, 2020e) afirmou que a antecipação do início da votação para sete horas sem lugar da extensão para dezoito horas atende pleito dos tribunais regionais eleitorais (TRE), *ipsis litteris*:

Após ouvirmos os presidentes de Tribunais Regionais Eleitorais e os respectivos diretores-gerais, ficou decidido, por unanimidade, que este horário será de 7 horas da manhã às 17 horas, lembrando que preferencialmente o horário das 7 horas às 10 horas para pessoas com mais de 60 anos que fazem parte do grupo de risco.

Segundo Barroso: “o Tribunal Superior Eleitoral está diligenciando todas as medidas possíveis e razoáveis para promover a segurança dos mesários e dos eleitores”. (Brasil, 2020e).

Porém, mesmo com procedimentos e redobrando os cuidados será que realmente não existe risco de contágio? Sim, a chance de contágio existe, por isso todo cuidado deve ser rigorosamente seguido, como diz Leonardo Weissmann, infectologista e consultor da Sociedade Brasileira de Infectologia:

[...] isso inclui manter o distanciamento físico entre as pessoas, evitar aglomerações, usar corretamente a máscara cobrindo o nariz e a boca e higienizar as mãos após o contato com qualquer superfície. As medidas minimizam possibilidade de contato com gotículas liberadas no ar, secreções ou superfície contaminada. (Folhapress, 2020).

É possível, portanto, haver segurança em realizar as eleições mesmo durante a pandemia, obedecendo as normas estabelecidas. Segundo os infectologistas consultados, o pico da doença seria entre setembro e outubro, tornando ainda mais plausível o adiamento das datas.

Adiamento ou unificação das eleições

Adiamento

Obviamente, se não houvesse a pandemia do covid-19, não haveria nenhuma necessidade de alteração do calendário eleitoral. Perante a estes acontecimentos anômalos ocorreu a mudança. A Carta Magna prevê que não aconteça o adiamento em regra pelo artigo 16, que se trata do princípio da anterioridade ou anualidade eleitoral. Como existiu a imprevisão, foi proposto através de Emenda Constitucional para modificar a norma.

O ministro Barroso se reuniu com especialistas em doenças infecciosas e foi orientado pelo adiamento de algumas semanas. O plenário do senado também se reuniu em 23 de junho de 2020 de forma remota, e foi aprovada Proposta de Emenda à Constituição 18/2020, bem como o plenário da câmara que também aprovou a em 1º de junho de 2020.

Assim, como dito anteriormente, as eleições que estavam marcadas para o primeiro domingo do mês de outubro, tiveram seu primeiro turno remarcados para 15 de novembro e o segundo turno, para 29 de novembro.

Unificação

A Proposta de Emenda à Constituição 56/2019 (Brasil, 2019), sugere que ocorra a unificação das eleições municipais com as gerais, ou seja, que aconteça a extensão dos mandatos (também chamados de mandatos “tampões”) dos prefeitos e vereadores de tal modo que aconteçam as eleições somente em 2022, juntamente com a eleição de presidente, senadores, governadores, deputados federais e estaduais, totalizando seis anos de mandatos para os eleitos em 2016. A proposta tem como autor o deputado federal Rogério Peninha Mendonça (MDB-SC). Foram apresentadas vantagens e desvantagens.

Para o senador Romero Jucá, que é a favor da unificação e apresentou propostas sobre o tema, expõe que: “os eleitores teriam acesso a um quadro mais claro da realidade política, com condições de melhor formar juízo a respeito da continuidade ou da substituição de seus representantes. Além de diminuir os custos com os processos eleitorais.” (Baptista, 2012).

Porém, essa proposta é inconstitucional, uma vez que interfere na própria ideia de sufrágio universal, previsto no artigo 14 da Constituição da República de 1988, que dispõe: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos” (Brasil, 1988).

Para Pansieri, advogado e professor:

Ressalte-se, o sufrágio que escolheu os prefeitos e vereadores no Brasil nas últimas eleições o fez por apenas quatro e não seis anos. Sendo assim, não pode haver prorrogação de mandato em andamento, pois seria o mesmo que dar a desvirtuar a escolha feita pela população. (Pansieri, 2020).

Apesar de estarmos vivendo em um período difícil em que elevaram a taxa mortalidade por conta da pandemia do covid-19, houve algumas propostas a fim de encontrar uma solução para o pleito.

Entretanto a unificação não seria a solução mais adequada, para o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministro Barroso, *ipsis litteris*: “ou se vão nacionalizar as eleições municipais, ou vice-versa, se vai municipalizar a eleição nacional. Qualquer uma das duas hipóteses é ruim, sem mencionar o inferno gerencial que seria essa coincidência para o TSE”. (Macedo, 2020).

Além disso, viola os dispositivos constitucionais trazidos pela Carta Magna, em especial no primeiro artigo, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988).

E com a desculpa de que os recursos utilizados seriam direcionados para o combate ao covid-19, alguns parlamentares insistem nessa unificação como diz o ex-Juiz, Marlon Reis:

São muitos os erros em que incidem os defensores dessa ideia. O primeiro consiste em tirar proveito desse momento de crise humanitária para a condução dessa ideia oportunista. A defesa de uma mudança dessa magnitude em plena pandemia é de um descaramento atroz. (Reis, 2020).

Bem, a unificação não é vista com bons olhos, é observada como oportunismo pelo fato dessa situação em que estamos vivendo e é prejudicial a democracia visto que os eleitores não exerceriam o poder do voto. Além da confusão de votar para sete cargos

distintos, é também lesiva aos direitos políticos passivos, ou seja, aos que tem direito de votar e ser votado que visam garantir a participação em uma disputa eleitoral. Portanto, esta hipótese de solução para o pleito foi devidamente descartada.

Diplomação e posse

Diplomação

A diplomação é um ato formal, que ocorre após a apuração dos votos, conhecidos os eleitos e decorridos os prazos de questionamento e de processamento do resultado das urnas: o Código Eleitoral prevê, no artigo 15, que os candidatos eleitos, assim como os suplentes, receberão diploma assinado pelo presidente do tribunal superior, do tribunal regional ou da junta eleitoral, conforme o caso.

Neste ato de diplomação é declarado que o eleito está apto para exercer o cargo ao qual foi eleito e que poderá tomar posse do mesmo.

Compete ao Tribunal Superior Eleitoral realizar a diplomação das eleições presidenciais, para os demais cargos federais, estaduais e distritais cabe aos tribunais regionais eleitorais realizarem o ato. Para as eleições municipais, as juntas eleitorais é quem são competentes para realizarem a diplomação.

Realizada a diplomação pelo órgão competente, os eleitos estão habilitados a exercerem o mandato para os cargos escolhidos, mesmo que existam recursos ainda pendentes. Os eleitos receberão o diploma com a assinatura do Presidente do órgão competente com as devidas informações preenchidas. Nesta linha o Código Eleitoral, no artigo 215, que “do diploma deverá constar o nome do candidato, a indicação da legenda sob a qual concorreu, o cargo para o qual foi eleito ou a sua classificação como suplente, e, facultativamente, outros dados a critério do juiz ou do Tribunal.”

Com isto, finalizada a solenidade da diplomação, fica a cargo do eleito tomar posse do cargo para o qual foi eleito.

Posse

A posse ocorrerá no dia 1º de janeiro do ano subsequente da eleição, nesta data devem tomar posse o Presidente, Vice-Presidente, Governadores, Vice-Governadores, Prefeitos, Vice-Prefeitos e

Vereadores conforme preceitua os art. 28; 29, inciso III; art. 82 da Constituição da República.

Para os cargos de Deputados e Senadores a data para posse é de 1º de fevereiro do ano subsequente, cabendo a cada legislativa realizar o ato da posse.

Diplomação e posse eleições 2020

As eleições municipais do ano de 2020 previstas para o mês de outubro, conforme determina a Constituição da República, foram adiadas novembro através da Emenda Constitucional 18/2020, devido a ocorrência da pandemia do coronavírus.

Na Emenda Constitucional, além da mudança nas datas das eleições, houve alteração na data das convenções dos partidos e prestação de contas.

Por causa da pandemia e com a finalidade de garantir a segurança foram feitos, por videoconferência, no tocante a diplomação dos candidatos ficou estabelecido data limite 18 de dezembro de 2020 para que fosse realizado o ato.

No que tange a data da posse dos eleitos, esta permaneceu inalterada, sendo mantida para 1º de janeiro.

Considerações finais

Após as considerações apresentas no presente artigo, das conjecturas cogitadas, eram incertos como seriam feitas as eleições municipais de 2020. Havia a possibilidade de manter o calendário, adiamento das datas ou unificação com as eleições gerais. Apesar da calamidade na saúde, e em diversos outros âmbitos, o calendário eleitoral foi cumprido com alguns dias de adiamento.

Ao se tratar da unificação das eleições, é visto que se versa sobre algo inconstitucional. Primeiro, o povo não exerceria seu poder de voto, ferindo princípios constitucionais, por causa do oportunismo em volta deste tópico. Não é a primeira vez que tentam a unificação, mas com a “desculpa” da pandemia apresentaram a proposta novamente, dizendo que haveria economia e a arrecadação de verbas seriam para ajudar no combate ao coronavírus.

Eis a alternativa de adiamento das eleições para o mesmo ano em torno do princípio da anterioridade eleitoral, na pesquisa,

analisamos que se trata da medida mais acertada, como disse o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, visto que não existiu ofensa aos princípios constitucionais, mesmo na situação difícil que o mundo vive, optou-se pela democracia.

Referências

- BAPTISTA, R. PEC propõe unificação das eleições no país a partir de 2022. *Agência Senado*, Poder Legislativo, 27 dez. 2012. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2012/12/26/pec-propoe-unificacao-das-eleicoes-no-pais-a-partir-de-2022>. Acesso em: 11 dez 2022
- BRANDT, D. (2020). Maia defende adiamento das eleições e critica prefeitos que querem manter a data. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/maia-defende-adiamento-das-eleicoes-e-critica-prefeitos-que-querem-manter-a-data.shtml>. Acesso em: 16 maio 2021.
- BRASIL. (1988). Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 maio 2021.
- _____. (1997). Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: 5 jun. 1997.
- _____. (2020a). Senado Federal. *Cláusula pétrea*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/clausula-petrea>. Acesso em: 23 maio 2021.
- _____. (2020b). Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020. Adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: 3 jul. 2020.
- _____. (2020c). Resolução nº 23.627, de 13 de agosto de 2020. Institui o Calendário Eleitoral das Eleições 2020, em conformidade com a Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020, pela qual adiada, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: 13 ago. 2020.
- _____. (2020d). Tribunal Superior Eleitoral. *TSE seguirá recomendação sanitária e excluirá identificação biométrica no dia da votação*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Julho/tse-seguira-recomendacao-sanitaria-e-exclua-identificacao-biometrica-no-dia-da-votacao>. Acesso em: 9 maio 2021.
- _____. (2020e) Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições 2020: TSE amplia horário de votação em uma hora, e eleitores irão às urnas das 7h às 17h*.

- Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/eleicoes-2020-tse-amplia-horario-de-votacao-em-uma-hora-e-eleitores-irao-as-urnas-das-7h-as-17h>. Acesso em: 10 maio 2021.
- _____. (2019). *Proposta de Emenda à Constituição 56/2019*. Acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, para prorrogar os mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, unificando as eleições gerais e as eleições municipais. Brasília, DF: 16 abr. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2198515>. Acesso em: 1 set. 2021.
- D'AGOSTINO, R. (2020). Barroso diz que adiamento das eleições municipais deste ano foi 'medida acertada'. *G1*. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/12/18/barroso-diz-que-adiamento-das-eleicoes-municipais-deste-ano-foi-medida-acertada.ghtml>. Acesso em: 17 maio 2021.
- GOMES, J. J. (2011). *Direito Eleitoral*. 7. ed. São Paulo: Atlas Jurídico.
- MACEDO, I. (2020). Unificação das eleições em 2022 traria 'inferno gerencial' ao TSE, diz Barroso: Ministro é contra o adiamento das eleições municipais para o próximo ano. *O Globo*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/unificacao-das-eleicoes-em-2022-traria-inferno-gerencial-ao-tse-diz-barroso-24420987>. Acesso em: 22 maio 2021.
- MORAES, P. (2020). Adiamento das eleições divide opiniões sobre consequências. *Folha de Londrina*. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/politica/adiamento-das-eleicoes-divide-opinioes-sobre-consequencias-2998197e.html>. Acesso em: 25 maio 2021.
- FOLHAPRESS. (2020). Eleições 2020: 17 perguntas e respostas sobre a votação, os horários e os cuidados com a covid-19. *Valor Econômico*. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/11/10/eleicoes-2020-17-perguntas-e-respostas-sobre-a-votacao-de-horarios-a-cuidados-com-a-covid-19.ghtml>. Acesso em: 17 maio 2021.
- ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (BRASIL). (2020). *Folha informativa – COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus)*. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Acesso em: 1 maio 2020.
- PANSIERI, F. (2020). As eleições municipais deveriam ser adiadas para 2022: o golpe da prorrogação de mandatos. *Migalhas*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/325036/as-eleicoes-municipais-deveriam-ser-adiadas-para-2022-o-golpe-da-prorrogacao-de-mandatos>. Acesso em: 23 maio 2021.
- PAVANELLI, V. V.; DE SOUZA, M. A. G. (2020). A pandemia e as eleições municipais de 2020: o exercício constitucional do voto em um ano de isolamento. *ETIC-ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA*, v. 16, n. 16.

- REIS, M.** (2020). Coronavírus e o golpe da unificação das eleições. *Congresso em foco*. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunas/coronavirus-e-o-golpe-da-unificacao-das-eleicoes/>. Acesso em: 22 maio 2021.
- SALGADO, E. D.** (2010). *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum.
- SILVA, R.** (2020). Tribunal Superior Eleitoral. *Princípio da anualidade eleitoral*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-3/principio-da-anualidade-eleitoral>. Acesso em: 23 maio 2021.

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 versão impressa

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Apresentação

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política é editada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná em parceria com o Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná e com seu Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. A periodicidade da publicação é quadrimestral em suas versões online e impressa. Ela aparece nos meses de abril, agosto e dezembro.

Objetivo e política editorial

Eleições, partidos políticos, campanhas eleitorais, elites políticas, em resumo, “comportamento político”, constitui um espaço singular na discussão sobre os processos políticos nos regimes democráticos contemporâneos. A **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política** é uma publicação destinada a debater prioritariamente esses temas através da Ciência Política e do Direito Político.

Para tanto, a revista **Paraná Eleitoral** recebe, via e-mail, textos em Português ou Espanhol que tenham como objeto a estrutura e organização de partidos políticos, ideologias políticas e partidárias, campanhas eleitorais, competição política, votações e regras eleitorais, recrutamento e formação de elites políticas e parlamentares, organização do sistema político nacional e regional. O periódico aceita tanto contribuições sobre processos de longa duração quanto estudos de casos. São bem-vindos artigos que utilizem ferramentas de análise diversificadas (séries históricas, modelos estatísticos, interpretações sociológicas) ou a interação entre elas.

Normas para envio de artigos

Os artigos devem ser enviados à revista **Paraná Eleitoral** em formato .doc, .docx ou compatível com o editor de textos

Word for Windows, aos cuidados dos editores, para o seguinte endereço (assunto do e-mail: artigo submetido à Revista *Paraná Eleitoral*): paranaeleitoral@tre-pr.jus.br

Os artigos devem ser inéditos, salvo dispensa dos editores quando se tratar de matéria relevante e de interesse da comunidade político-eleitoral. Em formulário específico enviado ao autor após o aceite do texto, esse deverá declarar o ineditismo do trabalho e autorizar sua publicação, cedendo os direitos autorais para a **Paraná Eleitoral**.

A fim de garantir o anonimato, deve-se submeter o artigo com uma página de rosto contendo as seguintes informações: autoria, filiação institucional, qualificação acadêmica, três últimas publicações relevantes na área, endereço de contato, telefone e endereço eletrônico.

Os manuscritos devem ser enviados em fonte *Times New Roman* tamanho 12, em espaçamento duplo. As margens esquerda, superior e inferior devem ter três centímetros e a direita dois centímetros.

O texto deve apresentar título simples e direto. Quanto ao tamanho dos artigos, sugere-se não ultrapassar 9 000 palavras (ou até 30 laudas), incluídas notas de rodapé e referências bibliográficas.

Os artigos deverão ser obrigatoriamente acompanhados: (i) de um resumo de no máximo 250 palavras em português e inglês sintetizando o tema discutido, as hipóteses de trabalho, métodos e ferramentas utilizadas nas análises dos dados e as principais conclusões; as conclusões ou achados do estudo devem obrigatoriamente constar no resumo; e (ii) de uma relação de cinco palavras-chave, para efeito de indexação bibliográfica. O resumo deverá ser redigido em parágrafo único.

A responsabilidade pela revisão ortográfica e gramatical é do autor do manuscrito. Referências à paginação devem apresentar sua forma mais resumida (exemplo: 74-9; 3-5; 131). O mesmo deve se proceder quanto a datas, utilizando o formato dd/mm/aaaa.

Tabelas, quadros e gráficos, imagens e figuras devem constar no corpo do texto exatamente no local onde elas devem aparecer publicadas. Devem estar numeradas e com titulação clara e resumida. As referências e fontes das tabelas, figuras e imagens devem constar imediatamente abaixo das mesmas. É imprescindível indicar as fontes dos dados utilizados na confecção de tabelas, quadros e imagens.

Todo destaque que se queira fazer no texto deve ser feito em *itálico*. As palavras estrangeiras que não possuem equivalente em português ou espanhol devem também estar em *itálico*. Jamais deve ser usado o negrito ou o sublinhado.

Citações de outros autores contendo até três linhas devem ser feitas entre aspas, no corpo do texto. As citações que superam três linhas deverão estar em parágrafo próprio, com recuo dobrado, fonte um ponto menor que a do texto principal.

As citações em línguas que não a do texto no qual o artigo foi redigido devem ser obrigatoriamente traduzidas.

As notas de rodapé deverão ser de natureza substantiva, limitadas ao mínimo indispensável e indicadas por algarismos arábicos em ordem crescente. Para as notas de rodapé utiliza-se letra *Time New Roman*, tamanho 10, com espaçamento simples.

Todas as fontes utilizadas na pesquisa e citadas no texto deverão constar no final do artigo com o título “Referências”.

As referências deverão ser feitas em formato “autor:data” no corpo do artigo.

Referências bibliográficas ao longo do texto devem responder ao seguinte formato: (Santos, 1998, 71-2); para mais de um autor utilizar (Santos e Pereira, 2007); quando a referência trouxer mais de dois autores utilizar *et al.* após o primeiro autor, sempre em itálico (Santos *et al.*, 2003). Para textos do mesmo autor, porém de anos diferentes, utilizar ordem alfabética para diferenciar as obras citadas, como no exemplo: (Santos, 2001a; Santos, 2001b).

O item “Referências” deverá conter os seguintes formatos para diferentes tipos de publicação:

Livros:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *Título em itálico*. Cidade: Editora.

Artigos de periódicos:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do artigo. *Nome do Periódico em itálico*, vol., n., paginação (x-y).

Capítulos de livros:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do capítulo. In: SOBRENOME, Nome (abreviado). *Título do livro em itálico*. Cidade: Editora.

Internet (documentos eletrônicos):

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *título em itálico*. Disponível em: [endereço de acesso]. [data de acesso].

Trabalhos não publicados:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do trabalho. Filiação institucional do autor. Digit.

Documentos:

Título do documento. (ano). Fonte. Local de Publicação: Órgão responsável pela publicação. Data de consulta ou acesso.

A seleção dos artigos

Ao enviar manuscrito para a revista **Paraná Eleitoral** o(s) autor(es) transfere(m) para o periódico o direito de publicá-lo em qualquer tempo. Excedendo o número de artigos programados para publicação no ano (aproximadamente 18 artigos), será utilizado também como critério para seleção: (i) a ordem cronológica de recebimento do manuscrito por **Paraná Eleitoral**; (ii) a atualidade do assunto discutido ou da base de dados utilizada no estudo; e (iii) a relevância política ou social da matéria. Em caso de “chamadas de artigos” para edição temática, o texto fora do tema não será submetido ao parecerista de imediato.

Os autores serão informados sobre o aceite ou recusa da publicação através de parecer anônimo, não sendo admitidos recursos da recusa do artigo.

A seleção para publicação dos artigos é de competência dos **Editores** da revista **Paraná Eleitoral**, que os encaminhará aos pareceristas para avaliação, resguardando o sigilo do nome do(s) autor(es).

A revista **Paraná Eleitoral** não devolverá os originais das colaborações enviadas.

Após o envio do artigo e a confirmação de seu recebimento pelos editores da revista **Paraná Eleitoral**, o prazo para a avaliação do manuscrito é de até seis meses.

O(s) autor(es) de trabalho publicado na revista **Paraná Eleitoral** receberá(ão) três exemplares do respectivo número em seu endereço de contato informado.

Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos na revista **Paraná Eleitoral**, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, CD-Rom, *e-book*, etc.).

Os casos omissos serão resolvidos pelo **Conselho Editorial** da revista.